



LABORATOIRE SOCIAL D'ACTIONS D'INNOVATIONS DE REFLEXIONS ET D'ECHANGES

L'EUROPE ELARGIE ET LA MONDIALISATION



HUITIEME RENCONTRE BIENNALE
13 et 14 janvier 2005

LYON

DOCUMENTS PREPARATOIRES

décembre 2004

L'EUROPE ELARGIE ET LA MONDIALISATION

HUITIEME RENCONTRE BIENNALE
13 & 14 janvier 2005
LYON

en partenariat avec

La ville de Lyon
La Région Rhône Alpes
Le CISS¹
L'association FSE²
Le Conseil Economique et Social Européen

avec le soutien financier de la Commission Européenne

DOCUMENTS PREPARATOIRES

décembre 2004

¹ *Centro Internazionale di Studi Sociali, dont le siège est à Rome*

² *Forum Social Européen, association loi 1901 dont le siège est à Lyon*

SOMMAIRE

INTRODUCTION	page: 4
THEME 1 <i>Comment l'Europe peut-elle fonctionner à 25?</i>	page: 8
THEME 2 <i>Relations sociales/Elargissement/Mondialisation</i>	page: 17
THEME 3 <i>Les systèmes de santé en Europe</i>	page: 22
THEME 4 <i>Emploi, formation et marché du travail</i>	page: 28
THEME 5 <i>Territoires, politiques de développement et acteurs sociaux en Europe</i>	page: 31
ANNEXES relatives au thème 1	page: 38
Le Comite Scientifique	page: 44

Ce document n'engage que ses auteurs. La commission européenne n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans ce rapport.

L'EUROPE ELARGIE ET LA MONDIALISATION

INTRODUCTION

décembre 2004

La mondialisation des échanges et des économies qui caractérise ce XXI e siècle naissant va sans doute modeler pour longtemps l'organisation des systèmes productifs, des échanges, et des communications. Mais, sera-t-elle porteuse de progrès, de rééquilibrage entre pays riches et pays émergents, de paix, de démocratie ? Ou va-t-elle au contraire aggraver les inégalités de développement et les rapports de domination ? Va-t-elle homogénéiser la planète et écraser les spécificités ou produire des fractionnements et l'émergence d'organisations politiques et sociales régionales ? Elle sera ce que les pays et les peuples en feront à condition qu'ils ne laissent pas à l'oeuvre et sans contrôle les seules forces économiques et financières.

Comment maîtriser la mondialisation ? l'Europe élargie peut-elle s'organiser pour être un acteur majeur d'une régulation sociale et environnementale de la mondialisation ?

L'Elargissement sans approfondissement

La précédente rencontre biennale, en 2002, avait réfléchi sur l'épineuse question de la conciliation entre l'élargissement, souhaité par le plus grand nombre, et l'approfondissement de l'Europe sur fond de mondialisation. Allait-on jeter des jalons pour éviter la dilution de l'Europe sociale ou l'Europe était elle vouée à devenir une simple zone de libre échange ? Des questions avaient été posées. Des perspectives avaient été tracées. Une approche plus fine de la situation des nouveaux pays avait mis en évidence la spécificité des difficultés rencontrées par les uns et les autres pour se rapprocher du modèle social mais aussi leurs atouts ou ce qu'ils pouvaient apporter pour l'enrichir, par exemple en ce qui concerne l'égalité entre les hommes et les femmes, domaine dans lesquels les pays candidats avaient une avance certaine.

Aujourd'hui, l'élargissement est devenu réalité mais l'approfondissement ne s'est pas réalisé: l'Europe pourra-t-elle se doter des institutions qui lui permettraient de fonctionner efficacement alors même que la mondialisation accentue sa pression sur son modèle social. Cette question constitue le fil conducteur de la 8^e biennale : comment l'Europe élargie peut-elle s'organiser pour constituer un acteur en capacité de promouvoir des formes de régulation et d'encadrement de la mondialisation, préservant du même coup son modèle social - modèle social auquel les citoyens semblent très attachés si l'on en croit le résultat des dernières élections européennes. Comment renforcer la prise de conscience des acteurs sociaux, syndicaux et patronaux, mais aussi ceux de la société civile, que le dialogue social reste le levier le plus puissant pour produire ces régulations et qu'ils ont un rôle de premier plan à jouer.

L'Union européenne doit infléchir la mondialisation

cette 8^e biennale s'est fixé pour objectif de remobiliser les réseaux sociaux européens, patronaux, syndicaux, citoyens, sur l'importance du rôle et de la place de l'Union européenne pour infléchir le cours de la mondialisation et consolider son modèle social. Ce système qui repose en grande partie sur la force et l'efficacité du dialogue social à tous les niveaux, national mais aussi supranational, nécessite des acteurs conscients des enjeux mais aussi de leur marge de manœuvre pour y répondre.

Si l'Europe entend se constituer avec suffisamment d'autorité pour peser sur l'organisation des relations intercontinentales, elle devra faire valoir, entre autres moyens de persuasion, la qualité de ses ambitions en matière sociale et environnementale. C'est

même par cette dimension spécifique qu'elle se distinguera le mieux des autres grandes zones continentales, auxquelles elle peut se comparer le plus avantageusement.

Car c'est non seulement l'Europe sociale qui est sollicitée, attendue, et désirée mais l'existence même d'une Europe suffisamment organisée pour être l'une des forces qui proposent une nouvelle organisation des relations intercontinentales et qui soit porteuse d'un modèle spécifique social et environnemental. Une Europe qui soit déjà en capacité d'intervenir dans sa propre zone comme force de démocratie et de solidarité.

Comment l'Europe qui dispose d'un système de relations industrielles, envié dans d'autres régions du monde, peut-elle s'appuyer sur cette spécificité pour promouvoir des formes de régulation sociale de la mondialisation ? Il est temps, pour elle, de tirer profit de la diversité de ses traditions historiques et de son sens de l'innovation, pour y puiser les formes appropriées aux exigences d'une gouvernance mondiale qui fasse pièce à la logique exclusivement financière de la mondialisation et repose sur le renforcement de la participation des acteurs sociaux ?

Dans le contexte de ces très larges questions, il s'agit donc de faire émerger les acteurs de ces changements économiques, sociaux et environnementaux ou à tout le moins de renforcer leur action et leur présence au nœud de ces régulations qu'il faudrait mettre en oeuvre.

Quelle est l'influence des institutions politiques et des organismes internationaux à l'échelle mondiale ? L'interférence entre les entreprises mondialisées, les territoires et les esquisses de régulations internationales ? Dans le concert international, comment l'Union Européenne intervient elle et peut elle jouer sa partition ? Dans son périmètre élargi d'une Europe à 25, comment faire émerger des coopérations renforcées parmi les 15, comment les acteurs sociaux se positionnent-ils ? Qu'est ce qui change et va changer ? Comment ces évolutions sont-elles maîtrisées pays par pays et au niveau supra national ?

Les attentes des nouveaux états membres

L'Union Européenne s'est élargie. 10 pays du cœur de l'Europe sont venus la rejoindre. Ces 10 nouveaux Etats membres apportent leur soif de démocratie, de liberté, de progrès économique mais ils attendent aussi de l'Union en plus d'une aide au développement, de pouvoir bénéficier des garanties sociales qui constituent la base du modèle social européen, modèle sur lequel tout le monde s'accorde pour dire qu'il repose sur un dialogue social porteur de valeurs fortes et s'appuyant sur des traditions nationales solidement ancrées. La nécessaire émergence d'une cohésion et d'une solidarité renforcée au niveau de cette Europe élargie ne pourra se réaliser sans une participation de tous à cet acquis européen et un renforcement du rôle des partenaires sociaux et du dialogue social chez les nouveaux entrants et au niveau européen.

Comment consolider ce qui fonde le modèle social européen, alors que l'élargissement de l'UE a eu pour effet d'en déplacer les centres de gravité et au moment où il est lui-même confronté à la mondialisation ? Quelles évolutions sont à terme envisageables ?

trois scénarios sont possibles :

- dilution du modèle de *l'économie sociale de marché* dans un espace européen devenu un vaste marché économique
- alignement tendanciel du modèle actuel sur les standards de "*la nouvelle Europe*", les nouveaux entrants (le moins disant social), la pression du modèle financier
- irrigation du modèle de *l'économie sociale de marché* dans les systèmes

- économiques et sociaux des nouveaux états membres.

Certes, le rapport d'influence n'est pas à sens unique et les évolutions n'obéissent à aucune mécanique. Une reprise en main par les acteurs sociaux nationaux et européens de l'organisation et du destin de l'Europe est possible et nécessaire. C'est là tout l'enjeu du renforcement du dialogue social européen. Comment les acteurs politiques et sociaux peuvent-ils construire un cadre européen pour une politique qui évite le dumping social (bas salaires et moins disant sur les conditions de travail) et qui tire sa force de la diversité des savoirs faire, de la valorisation du travail, et du renforcement des relations industrielles ?

Le modèle social européen, sur lequel tout le monde s'accorde, repose sur quelques grandes valeurs partagées par les fondateurs puis plus ou moins fortement par les arrivants qui les ont rejoints :

- des systèmes d'instances représentatives des salariés et de négociations collectives fondés sur la reconnaissance et l'implication des acteurs sociaux dans la sphère économique et sociale.
- des systèmes de protection sociale qui reposent sur le double principe de la solidarité et de la cohésion sociale
- des services d'intérêt général qui assurent l'égal accès de tous aux services publics, santé, transport, éducation, etc..

Le modèle social européen c'est aussi la question de l'accès de tous à l'emploi et de la lutte active contre le chômage. Et c'est là le point noir de l'Union européenne, point noir encore assombri par les taux records de chômage des nouveaux entrants et des Länder de l'Est après la réunification allemande. Sans parler des lourdes restructurations qui vont frapper leurs agricultures et leurs industries.

Enfin, on ne peut pas ne pas s'interroger sur les contre performances récurrentes de l'UE à 15 en matière d'emploi et s'inquiéter d'autant plus des évolutions à venir dans l'Union à 25, encore plus difficile à piloter. Flexibilité ? coûts salariaux ? formation, recherche, innovation ? rôle de l'Euro ? rôle de la BCE ? absence de coordination des politiques économiques et monétaires ? rôle contre-productif du pacte de stabilité en lieu et place d'un pacte qui soit un pacte réellement négocié de croissance sans inflation et non un pacte sans croissance contre l'inflation et les déficits.

La 8ème rencontre biennale abordera ces grandes questions dans cette double problématique de l'interférence entre l'Europe élargie et la mondialisation. Elle sera l'occasion de confronter nos visions, nos pratiques et nos analyses dans un échange pluraliste et européen.

Pierre Héritier

L'EUROPE ELARGIE ET LA MONDIALISATION

COMMENT L'EUROPE PEUT-ELLE FONCTIONNER EFFICACEMENT A 25?

ATELIER 1

décembre 2004

Lors des dernières Biennales de Lasaire, la problématique soumise au débat tournait autour de la dialectique approfondissement-élargissement. Dans la perspective de l'élargissement, il paraissait indispensable d'approfondir l'Union européenne pour deux raisons. D'abord pour lui permettre de fonctionner efficacement à 25. Mais aussi pour permettre aux Etats membres qui le souhaitaient d'établir entre eux des liens de solidarité plus forts, afin de consolider le modèle social européen et d'éviter ainsi que l'Union élargie ne se réduise à un grand marché.

Avec le traité de Nice nous avons eu un approfondissement avant l'élargissement. Mais un approfondissement extrêmement décevant. Si décevant qu'il a lui-même appelé (à l'initiative de Gerhard Schröder) à une nouvelle étape institutionnelle.

Aujourd'hui nous avons un élargissement qui est entré dans les faits... et un projet de traité constitutionnel qui reste à ratifier par les 25 Etats membres, non sans quelques incertitudes.... cependant que se profilent déjà d'autres élargissements, ce qui exacerbe deux questions : quelles limites pour l'Europe ? Quel modèle pour l'Europe ?

Cependant des changements majeurs ont marqué le contexte mondial et affecté les performances relatives de l'Union européenne :

- la mondialisation s'accélère : la percée de la Chine, celle de l'Inde, celle du Brésil (après celles plus anciennes du Japon, puis des dragons d'Asie....) font flamber le prix du pétrole et celui des matières premières en même temps qu'elles alimentent la peur des délocalisations....
- la domination américaine s'accroît : les Etats-Unis continuent à croître plus vite que l'Europe en PIB, mais aussi en productivité et en innovation technologique, ce qui constitue sans doute le défi le plus important à relever pour l'Europe si elle entend promouvoir un monde multipolaire et y jouer un rôle.

C'est pourquoi dans l'analyse qui va suivre une place importante sera accordée à l'enjeu que représente pour l'Europe l'affirmation de son modèle face au modèle dominant.

I. UN BILAN ECONOMIQUE PREOCCUPANT

De nouvelles compétences ont été transférées à l'Union à Maastricht (PESC, JAI) Elles sont peut-être plus dynamiques et importantes pour l'avenir de l'intégration européenne que la compétence économique de l'Union. Mais les performances économiques et sociales de l'Union sont et resteront encore longtemps l'aune par rapport à laquelle sa légitimité sera appréciée.

Dans la perspective de la ratification du projet de constitution, une certaine fatigue institutionnelle (quatre CIG, Maastricht, Amsterdam, Nice, Bruxelles ...en une décennie) une grande incertitude (élargissement) et un affaiblissement de l'esprit communautaire (Irak, non-respect du Pacte de stabilité, incertitudes sur l'horizon géographique et politique de l'intégration) aidant, l'enlisement économique de l'Europe depuis au moins une décennie est très alarmant. L'adhésion des citoyens européens, hors le Royaume-Uni, à l'intégration en montre que la légitimité de l'Union reste très forte. Mais les risques de cassures sont croissants et doivent désormais être pris très au sérieux.

Quatre ambitieuses promesses ont été faites depuis deux décennies aux européens :

- l'acte unique et l'achèvement du grand marché : plus de croissance par plus d'intégration ;
- les fonds structurels et l'Europe sociale : maintenir un haut degré de solidarité et de cohésion ;
- Maastricht et la monnaie unique : une conjoncture plus autonome et plus stable par rapport à celle des Etats-Unis ;

- le processus de Lisbonne et l'innovation : devenir la première économie de la connaissance du monde.

Force est de faire un constat alarmant³ : aucune de ces promesses n'a été réellement tenue en dépit d'un immense effort institutionnel.

DES RESULTATS DE CROISSANCE MEDIOGRES

Au total, il existe des différences entre les pays européens, mais la croissance (voir [annexe1](#)) reste fortement tirée par la productivité et non l'emploi ou la démographie, même si le contenu en emploi a augmenté dans certains pays grâce à des politiques spécifiques de « partage du travail » (qui est peut-être aujourd'hui remise en cause).

Il apparaît en Europe un clair dilemme entre productivité horaire et nombre d'heures travaillées par tête : plus la productivité horaire croît, plus le nombre d'heures travaillées diminue. La raison n'en est pas encore claire : effet de structure ; effet de mise au rebut des moins qualifiés, donc des moins productifs, dans une situation de chômage durable ; productivité plus grande des travailleurs européens à cause d'une croissance de capital plus forte ; ou encore effet direct de la durée du travail par tête sur la productivité ?

LA CROISSANCE ECONOMIQUE ETAIT AUTREFOIS PLUS RAPIDE ET PLUS REGULIERE EN EUROPE QU'AUX ETATS-UNIS ; C'EST LE CONTRAIRE DEPUIS UNE DECENNIE

En matière de stabilisation macro économique les résultats de l'Union ne sont pas non plus satisfaisants. Globalement les Etats-Unis sont devenus plus stables que l'Union européenne. Le seul « succès » de l'Union européenne est d'être devenue moins inflationniste que les Etats-Unis alors qu'elle l'était davantage.

UN RETARD CROISSANT DANS L'ECONOMIE DE LA CONNAISSANCE ET DE L'INNOVATION.

Les années 90 sont des années noires pour la recherche européenne (voir [annexe 2](#)).

Le Conseil de Lisbonne avait fixé un objectif de 3% de part de R&D dans le PIB. Il n'a pas été atteint. La question de la R&D en Europe soulève des questions essentielles et nouvelles sur la construction européenne et sa cohésion :

- son intégration industrielle (encore peu poussée) et l'aménagement de son territoire (encore fractionné) ; politiques industrielles et politiques de cohésion sont en cause ;
- son effort dans l'éducation - point rarement abordé de la cohésion sociale européenne - sous un quadruple aspect :

- global,
- distributif : le niveau de formation selon les pays est très contrasté ,
- la répartition des compétences : l'Union doit-elle avoir une compétence dans l'éducation ?
- l'immigration.
- son ambition stratégique.

³ La comparaison doit se faire d'abord par rapport aux Etats-Unis, pour les raisons indiquées en introduction, même si cette référence pose de sérieux problèmes : les résultats économiques des Etats unis sont-ils soutenables ? (déficits extérieurs ; épargne des ménages) ; les Etats unis ont des prérogatives de grandes puissances que l'Europe n'a pas. On s'inspirera beaucoup pour ce diagnostic des données rassemblées dans le rapport Sapir (2003)).

UN CERTAIN DEGRE DE COHESION NATIONAL ET EUROPEEN A ETE PRESERVE

C'est un objectif de l'Union. Elle a été dotée de moyens propres (fonds structurels et fonds de cohésion) pour y contribuer. Mais ils sont faibles (ils ont surtout été créés pour faciliter la négociation). La cohésion européenne ne peut résulter que des politiques sociales nationales et des mécanismes de l'intégration. Il y a une forte aversion pour l'inégalité dans les pays européens, mais elle est encore nationale (voir annexe 3).

Mais les perspectives soulèvent de nombreuses inquiétudes. Les systèmes de cohésion restent essentiellement nationaux et ils sont mis à mal par la concurrence fiscale que par les délocalisations tant vers les PECO (concurrence fiscale et sociale) que vers l'extérieure de l'Union, (notamment la Chine et l'Asie émergente, où le problème des salaires se double d'un problème de sous-évaluation monétaire) alors que le modèle allemand présente nombre de signes d'implosion (voir atelier n°2).

II. DES EXPLICATIONS MULTIPLES

L'économiste reste encore déconcerté devant les questions de développement et de croissance qui lui ont apporté beaucoup de déconvenues. C'est pourquoi les explications des difficultés que rencontrent aujourd'hui les économies européennes sont nombreuses et font appel à des registres variés qui débordent largement les frontières conventionnelles de l'économie. Dans la floraison existante on retiendra les cinq grandes explications suivantes :

- la doctrine communautaire de l'insuffisante flexibilité,
- les erreurs de politique économique,
- l'absence de politique industrielle et les excès de la concurrence,
- l'inachèvement de l'intégration économique,
- l'absence de régulation salariale et sociale.

Il faut s'abstenir de les opposer, mais au contraire essayer de tirer de leur coexistence une explication générale des raisons des défaillances économiques européennes. Cela permet de montrer que c'est bien la cohésion européenne qui est en cause, mais à condition de mettre sous le terme de cohésion des réalités ou interrogations nouvelles.

Telle serait au fond la grande question de cet atelier : quelle conception de la cohésion faut-il construire aujourd'hui pour appréhender les nouveaux problèmes de cohésion que rencontre l'Union européenne et qui bloquent son développement ?

LA DOCTRINE DE LA COMMISSION

La version ordinaire.

Elle est constante depuis le milieu des années 80 et s'exprime dans tous les documents de stratégie (livres blancs, etc...) et les rapports d'activité et d'orientation annuels « Grandes orientations de politique économique, GOPE » et « Lignes directrices pour l'emploi ». Elle impute les mauvais résultats économiques de l'Union principalement à l'imperfection des marchés (des biens mais surtout du travail) et aux insuffisances résiduelles de l'intégration. Elle est probablement en perte de vitesse pour cause de ...mauvais résultats constants.

La version revue à la lumière des nouvelles théories de la croissance.

Elle émane d'un groupe d'économistes qui à la demande de Romano Prodi a récemment réfléchi et fait des propositions pour relancer la croissance en Europe. Très habile (voir annexe 4) elle combine un diagnostic sévère, une doctrine plutôt hétérodoxe⁴ et des

⁴ Néo-schumpétérienne teinté d'institutionnalisme et de régulationnisme.

propositions reprenant une large partie de l'agenda des réformes structurelles de la Commission, mais s'opposant clairement à elle en ce qui concerne les questions budgétaires (de l'union et des Etats membres).

Cette doctrine d'apparence quelque peu paradoxal (pour sauver le modèle social européen, il faut ...le dépouiller de ses traits les plus caractéristiques) mais qui ne manque pas d'attraits, présente des faiblesses théoriques et empiriques⁵, les deux principales étant la place excessive faite au progrès technologique dans la croissance et le lien établi entre le régime d'innovation et la flexibilité du marché du travail qui ne repose sur aucun argument théorique sérieux et qui n'est pas confirmé par les économies européennes déjà très flexibles⁶.

Les erreurs de la politique macroéconomique.

Les termes du débat théorique qui sous tendent cette thèse sont connus. Il importe cependant de ne pas s'en remettre à l'idée que les réels difficultés créés par la politique macroéconomique soient la seule cause des mauvais résultats économiques de l'Union⁷. En effet cette thèse n'est que très partiellement validée par l'observation, pour la fin des années 90 (en monnaie unique) en tout cas (voir annexe 5).

L'essentiel sans doute est que l'ensemble du pilotage macroéconomique de l'Europe est insuffisamment discrétionnaire et d'une trop grande prévisibilité ce qui pèse sans doute, structurellement sur le processus formation sociale de la confiance. Faute d'un gouvernement euro, on a des règles.

L'ABSENCE DE POLITIQUE INDUSTRIELLE ET L'EXCES DE POLITIQUE DE LA CONCURRENCE.
L'INACHEVEMENT DE L'INTEGRATION ECONOMIQUE

L'Europe est beaucoup moins intégrée économiquement qu'on le croit en général. Elle l'est beaucoup moins en tous cas que les Etats-Unis ou que d'autres grandes économies. L'économie européenne est encore très fractionnée.

- les échanges commerciaux ne sont pas aussi denses qu'ils pourraient l'être (effet frontière = 30%) ;
- les prix d'un même produit diffèrent encore beaucoup entre les pays (rapport sur l'achèvement du marché unique) ;
- la spécialisation des pays est encore très faible (fort commerce intra branche) et elle se développe selon une logique nouvelle (selon une logique de gamme plutôt que de produit) ;
- il y peu d'entreprises « d'identité européenne » alors qu'il reste beaucoup d'entreprises d'identité nationale.

L'ABSENCE DE REGULATION SALARIALE.

Au sein de la zone euro, la fixité irrévocable du taux de change interdit de corriger une éventuelle divergence des compétitivités des différents Etats membres. Dès lors, ce rôle est transféré de fait pour une part essentielle aux politiques salariales nationales et rend leur coordination très souhaitable.

⁵ Voir par exemple : Gaffard, Lecacheux, Sterdyniak ; réponse d'Aghion et Pisani-ferry dans « la revue de l'OFCE » et le site de Jean Pisani-Ferry.

⁶ Voir Bruno Amable, note pour le Centre Saint Gobain).

⁷ Ce qui est la thèse de l'OFCE : croissance = marchés + politiques économiques extrêmement réactives compensatrices, cf. par exemple Le Cacheux dans « l'Etat de l'Europe », 2003.

En effet les Etats membres de la zone euro qui font trop d'inflation provoquent deux effets néfastes ; pour eux-mêmes d'abord, car ils perdent des parts de marché et donc nuisent à leur emploi ; pour leurs partenaires, car en tirant l'inflation de la zone vers le haut ils poussent la Banque centrale à resserrer la politique monétaire, ce qui freine la croissance et donc l'emploi de l'ensemble de la zone.

Symétriquement, les Etats membres qui n'augmentent pas suffisamment les rémunérations salariales (par rapports à leurs gains de productivité moyens annuels) sont également à la source de deux disfonctionnements : ils améliorent leur compétitivité et prennent des parts de marché sur leurs partenaires (déflation compétitive) et créent ainsi des emplois chez eux en exportant leur chômage ; ils pèsent sur la demande intérieure de la zone euro donc sur l'emploi de cette zone.

Comme l'avait souligné le congrès de la CES à Helsinki (1999), et comme cela avait été repris par l'agenda social européen adopté à Nice (2000), il y a donc intérêt⁸ à rechercher au niveau de la zone euro une croissance économique non inflationniste alimentée par une incorporation des gains de productivité horaire dans la rémunération salariale horaire réelle (c'est-à-dire par rapport à l'indice des prix à la valeur ajoutée).

Or ce n'est pas le chemin qu'on semble prendre. On observe que la part des rémunérations salariales dans la valeur ajoutée des entreprises, tend actuellement à diminuer (voir annexe 6).

UN ROLE DES PARTENAIRES SOCIAUX QUI RESTE TRES FORMEL.

Certes les institutions européennes reconnaissent l'existence institutionnelle des partenaires sociaux (CES, UNICE et CEPE) et les traités non seulement font obligation de les consulter mais leur attribuent des pouvoirs d'initiative et de négociation dans le domaine des relations sociales qui vont bien au-delà que ce qui existe dans les constitutions des Etats membres. Mais sans mésestimer les accords qui ont pu être négociés et conclu dans ce cadre, ils restent peu nombreux et de portée très circonscrite.

Quant au dialogue macroéconomique institué par le Conseil européen et Cologne et au sommet social annuel de printemps, ils ont le mérite d'exister mais la « voix au chapitre » qu'ils accordent aux partenaires sociaux dans la conduite de la politique économique et sociale est à l'évidence munie d'une solide sourdine.

CONCLUSION

Ces analyses, lorsqu'on les complète les unes par les autres plutôt que de les opposer, suggèrent que le manque de cohésion économique est une des causes des mauvais résultats de l'Europe. La cohésion prend désormais un sens nouveau en Europe, plus globale : autant social que politique. Le marché ne peut certainement pas tout faire pour assurer cette cohésion, les institutions sont décisives.

⁸ Voir Cahier Lasaire n°29 « Pour sortir du chômage de masse : jalons pour une stratégie, juillet 2004)

III. LA NECESSAIRE REFORME DES INSTITUTIONS EUROPEENNES ET LE PROJET DE CONSTITUTION

Qu'elle approche adopter pour apprécier les besoins institutionnels de l'Union et évaluer les apports du projet de constitutions : une approche théorique ou une approche historique ? L'approche historique qui laisse plus de place à la dynamique et aux exigences de plus en plus pressantes de l'intégration politique est préférable (voir annexe 7).

UN DIAGNOSTIC DES INSUFFISANCES INSTITUTIONNELLES FONDEES SUR LE DIAGNOSTIC PRECEDENT: LE BESOIN DE GOUVERNEMENT EUROPEEN.

Le diagnostic, plus ou moins partiel selon les auteurs, assez bien formulé par Valéry Giscard d'Estaing assez rapidement (grâce pour une large part aux travaux de la commission Quermonne réunie dans le cadre du Plan⁹), repose sur le constat principal que les institutions ne sont plus adaptées aux « nouvelles » missions (celles qui lui ont été confiées à Maastricht) qui sont d'une nature différentes des anciennes (moins législatives, plus exécutives, c'est-à-dire : plus rapides, exigeant plus d'arbitrage et de mise en cohérence).

Un gouvernement est un urgentiste, un ensemblier, un promoteur, un facilitateur, un communicateur. Or, l'état de la confiance entre les Etats n'autorise pas l'utilisation intensive de la décision discrétionnaire, qui est l'instrument d'action privilégiée de l'exécutif. D'où le dilemme fondamental des institutions : faire de l'action gouvernementale sans disposer des ressources de légitimité et de confiance que cela suppose. D'où une série de dysfonctionnements institutionnels.

A la lumière de cette analyse le résultat de la Convention apparaît mitigé (voir annexe 8).

Certes, de réels pas en avant vers un gouvernement de l'Union sont faits.

- Le Conseil européen est renforcé : ses réunions sont plus fréquentes ; elles sont désormais trimestrielles - et il se réunit dans un lieu fixe (Bruxelles), ce qui avait déjà été décidé à Nice. Son président est élu par le Conseil (à la majorité qualifiée) pour une période longue (2 ans et demi, renouvelable une fois). Son rôle est toutefois limité à un rôle de « chairman » (présidence et animation du Conseil européen) et il ne vote pas (comme le président de la commission mais pas le ministre des affaires étrangères). Il sera en concurrence avec le ministre des affaires étrangères pour la représentation externe : « il assure à ce niveau et dans cette qualité, la représentation extérieure de l'Union, pour les matières relevant de la PESC, sans préjudice des compétences du ministre des affaires étrangères de l'Union »
- La Commission est « politisée » : le nombre de ses membres est réduit et fixé au regard des nécessités du travail de la Commission et non de la représentation des Etats membres ; son président doit correspondre à la majorité politique du Parlement ; il y a en son sein un « ministre des affaires étrangères ».

Deux grandes faiblesses demeurent cependant:

- l'absence de progrès significatifs dans l'intégration de nouvelles politiques économiques et sociales ;

⁹ cf. Lamassoure au colloque de Berlin

- la modification à l'unanimité de la « troisième parti » relative aux politiques¹⁰ (voir annexe 8), qui risque fort d'être bloquante à 25 pays de plus en plus différents.

Conclusions sur la réforme des institutions.

La clarification et la mise en ordre des traités, le travail est considérable : la Convention a bien joué son rôle.

Mais sur les politiques publiques, notamment économique, l'apport du traité constitutionnel est faible. Pas de compétences nouvelles. Pas de pouvoirs nouveaux. Pas d'institutions (reconnaissance de l'euro-groupe, mais pas de « gouvernement économique ») nouvelles. C'est une source de déception et d'inquiétude.

Sur les institutions, on trouve incontestablement la trace du contrôle des gouvernements (poids de la CIG qui devait intervenir *in fine* et qui a pesé sur la Convention et l'a empêchée d'aller assez loin dans la logique fédérale¹¹). Et aussi un manque de capacité d'innovation.

Mais beaucoup de choses sont positives au regard des objectifs initiaux. Beaucoup de choses aussi sont très ouvertes (ce que certains peuvent regarder comme un défaut) et c'est bien : l'histoire n'est pas écrite d'avance.

Ces institutions peuvent engendrer des Europes très différentes selon la manière avec laquelle elles seront investies et selon la manière dont elles seront utilisées. Les institutions peuvent donner à l'Europe la capacité d'action et de cohérence qui lui font défaut, ce qui peut avoir des effets positifs sur la dynamique économique de l'Union.

Pour finir, un peu de prospective.

Avec en perspective l'entrée de la Turquie une nouvelle problématique institutionnelle peut émerger.

Elle prendrait acte que l'Europe actuelle se transforme en institution internationale, une sorte d'ONU/FMI/BM régionale, mais qui aurait réussi, parce que dotée de mécanismes de concertation bien plus forts que ces institutions multilatérales mondiales. Cette Europe qui a réussi est un pôle d'attraction pour les pays qui l'entourent. La Roumanie et la Bulgarie incessamment, mais aussi la Turquie, les pays des Balkans et demain l'Ukraine.... Ainsi, pour l'avenir de l'Union telle qu'on la connaît aujourd'hui les dès ont roulé, elle ne sera pas une fédération ou un succédané. Le problème de nouveaux entrants devient moins aigu, la question des frontières moins brûlante. La contribution de cette Union à la stabilité de la région, et du Monde, devient sa mission essentielle. Il suffit alors d'appliquer la Constitution actuelle et de mettre en œuvre les politiques actuelles.

Mais cette évolution laisse sans réponse la question de l'approfondissement. Comment approfondir l'intégration vers un réel modèle social européen, vers une politique étrangère et d'une extension vers une défense commune ? Cet approfondissement nécessite de donner un réel contenu aux coopérations renforcées permises par le traité constitutionnel, mais pour lesquelles il n'existe pas de véritable projet. Il faut redéfinir ce que le rapport Quermonne appelait un « centre de gravité », ce que les biennales précédentes de Lasaire appelaient le deuxième étage. Mais le fait nouveau introduit par l'élargissement et la constitution est que la définition du centre de gravité devra être faite maintenant par rapport à l'Union (et non l'inverse comme auparavant). Le premier étage des biennales

¹⁰ Le Conseil européen peut toutefois décider à l'unanimité de réviser que telle ou telle politique peut être adoptée à la majorité.

¹¹ Cf. Magnette et colloque de Berlin

Lasaire s'est édifié rapidement alors que nous n'avons même pas dessiné les plans du deuxième étage que nous voudrions construire.

Telle devrait donc être aujourd'hui la priorité. Quelles coopérations renforcées, pour quoi faire et avec qui ?

Et pour combler le retard pris par le deuxième étage, sans doute faut-il retrouver l'audace de propositions jusqu'ici sans écho qui furent émises par Lamers et Schauble, puis Joska Fischer ou celles plus récentes de Dominique Strauss-Khan, allant vers un resserrement très important des liens, voire une fusion, des Etats membres qui décideraient d'aller ensemble de l'avant.

Mario Dehove et Joël Maurice

L'EUROPE ELARGIE ET LA MONDIALISATION

RELATIONS SOCIALES / ELARGISSEMENT / MONDIALISATION

ATELIER 2

décembre 2004

QUEL AVENIR POUR LA DEMOCRATIE SOCIALE EN EUROPE

La mondialisation et l'éloignement des centres de décisions économiques qu'elle entraîne, le repositionnement de l'entreprise comme lieu central en lien avec le thème de la responsabilité sociale de l'entreprise (RSE) posent avec d'autant plus de force la question de la démocratie sociale, c'est-à-dire de la place et du rôle des relations professionnelles dans la production des régulations sociales et économiques

Les relations professionnelles peuvent elles et doivent elles jouer un rôle dans la production des normes sociales, et quel en est le niveau pertinent ? autant de questions qui s'inscrivent au centre des débats sur le modèle social européen, lequel est confronté simultanément à l'arrivée des 10 nouveaux états membres et à la mondialisation.

OBJECTIFS DE L'ATELIER

En quoi l'élargissement percute-t-il le modèle social européen et comment la nouvelle UE va-t-elle se positionner dans la mondialisation ?

Le concept de modèle social européen a été construit pour définir de manière opérationnelle, et par rapport aux autres régions du monde, un objet qui touche à la protection sociale, aux services publics, et à la participation des acteurs sociaux aux côtés de l'Etat dans la définition des normes économiques et sociales. Ces constantes se retrouvent, de manière plus ou moins prégnante, dans chacun des anciens Etats membres. En d'autres termes, ce système repose sur une économie socialement régulée (ce que les Allemands appellent économie sociale de marché).

Ce concept de modèle social s'appliquait avec une relative homogénéité dans les anciens pays membres. Parmi les nouveaux membres, peu de pays se réclament aujourd'hui explicitement de l'économie sociale de marché et, dans bien des cas, les acteurs sociaux, confédérations syndicales et patronales, n'y sont même pas constitués au niveau national ou intermédiaire.

D'où la question : en quoi l'évolution que connaissent les relations industrielles (aux différents niveaux : national, européen, mondial) permet-elle encore de peser sur les grandes questions sociales, les restructurations industrielles, la fixation des salaires (protection sociale incluse) ? Permet-elle encore aux acteurs de refonder leur capacité d'intervention et de se légitimer auprès de leur membres ?

1. LES CONDITIONS DE PRODUCTION DES NORMES ET REGULATIONS SOCIALES AU NIVEAU NATIONAL.

Les principaux pays ouest européens sont héritiers de traditions de régulation sociale des normes sociales qui, préconçues dans l'Entre-deux-guerres, se sont mises en place plus ou moins rapidement dans l'après-deuxième-guerre mondiale. Les caractéristiques de ce qui a pris plus tard le nom de " modèle social européen " s'organisent autour de deux modes distincts mais solidaires de prises en charge de " la question sociale " : d'une part, des structures nationales assurent une protection sociale des citoyens contre les risques concernant la santé, le chômage et la vieillesse ; d'autre part, des règles légales ou coutumières organisent la négociation des relations de travail à l'ensemble des niveaux de l'activité économique, de l'entreprise ou niveau national. Les différences entre les modèles nationaux sont réelles, mais elles s'organisent autour de la mise en oeuvre de principes communs. Ces principes constituent le patrimoine social européen et en tant que tels le fondement d'un " modèle social européen ", qui repose sur des compromis politiques et sociaux entre les acteurs collectifs principaux au sein de ces pays. Les Etats, qui reconnaissent ces acteurs et leurs rôles, sont les produits et les garants de ces

compromis.

La fin du vingtième siècle connaît un double mouvement en Europe. D'une part, dans le mouvement de construction de la Communauté européenne, l'originalité du modèle social européen est décryptée et elle tente de se faire reconnaître comme un fondement de la nouvelle construction à l'œuvre au niveau international. D'autre part, les modèles nationaux qui servent de bases à cette tentative sont soumis à de fortes contradictions, à la fois du fait du processus d'internationalisation économique et politique et du fait de l'évolution des relations politiques économiques et sociales au sein des différents pays.

L'internationalisation va-t-elle entraîner un mouvement de rapprochement des situations nationales intra-européennes, dont il est attendu qu'elles convergent dans un modèle social européen renouvelé mais issu de la logique des compromis antérieurs ? Au début du vingt et unième siècle, l'hypothèse de la convergence des modèles nationaux n'est pas avérée et l'hypothèse de la préservation de la logique du modèle social européen n'est pas assurée non plus. Les nouveaux pays membres ne répondent pas - pour l'essentiel - aux caractéristiques retenues pour spécifier le modèle social européen défini préalablement à leur arrivée.

Les modèles nationaux se sont tous modifiés, mais ils ne convergent pas. On peut même faire l'hypothèse que, sous l'effet commun de l'internationalisation, ils connaissent des parcours qui pourraient les éloigner les uns des autres. La construction européenne ne s'est pas organisée selon une simple transposition au niveau international des caractéristiques nationales communes, mais bien comme une œuvre politique originale dont les principes sont encore très incertains.

Objectif de la première table-ronde : le niveau des pays au sein de l'Europe.

Comment caractériser les évolutions les plus récentes des modèles nationaux de relations professionnelles, qui sont à la base des constructions sociales des différents pays européens. Quelle capacité conservent-ils à produire des normes ? Les acteurs et les institutions de représentation et de négociation ont-ils connu une évolution de leurs rôles par rapport aux groupes qu'ils représentent ? Y a-t-il eu érosion des systèmes qui servaient de normes explicites dans l'ensemble européen ? Quels rôles y jouent les normes européennes et les négociations menées à ce niveau ?

Quelle place occupent les niveaux extra-nationaux dans l'évolution des modèles nationaux ? Les structures européennes jouent-elles un rôle transformateur qui permette d'intégrer les modèles nationaux dans un processus renforcé de négociation ? Quel rôle jouent les instances mises en place récemment ?

Pour répondre à cette question, plusieurs interventions analyseront les évolutions de pays différents (Allemagne, Belgique, Suède, Hongrie, Slovaquie).

2. LES NIVEAUX PERTINENTS DE LA NEGOCIATION AUJOURD'HUI (INTERPRO ET SECTORIEL) : NATIONAL, TRANSNATIONAL, EUROPEEN, VOIRE MONDIAL.

La confrontation des approches, observées en différents points du globe, sur la question de la démocratie sociale met en évidence des positionnements très différents quant à la place et au rôle que peuvent jouer les relations professionnelles dans la production de normes et de régulations sociales et économiques.

On peut percevoir à la fois des mouvements de continentalisation - qui distinguent les systèmes sociaux des grands protagonistes - et en leur sein des mouvements d'adaptation

nationale qui spécifient les situations particulières des pays en fonction de leurs traditions. En même temps, des contradictions sont perceptibles au sein de ces pôles continentaux et au sein des entités nationales. On peut typologiser les différentes situations en faisant référence d'un côté à un pôle européen et d'un autre côté à un pôle américain ou plus largement anglo-saxon.

Quelles que soient les caractéristiques de ces modèles, on peut leur adresser un questionnement similaire, assez radical : la négociation sociale a-t-elle encore une réalité dans un monde globalisé et à quels niveaux doit-elle se situer ?

Pour être valablement posée, cette question doit prendre en compte des niveaux distincts : celui du lieu de travail, celui de la zone d'emploi, celui de la branche et du pays, celui du continent... et celui de leur inter-relation. La question de la protection, sociale - dont on mesure le rôle décisif dans la compétitivité des pays - ne se conçoit pas au même niveau que celle de la hiérarchie des salaires, etc. Ces différents niveaux interagissent et se déplacent : centralisation et décentralisation coexistent au même moment.

Dans ce mouvement amplifié, l'un des points de repère essentiel reste celui des acteurs eux-mêmes de la régulation sociale. En fait, la transformation des situations " objectives " ne semble prendre vraiment de sens que dans sa relation avec les transformations " subjectives ", celles des acteurs. Les suppressions d'emploi ne datent pas d'aujourd'hui, ni les inégalités de salaires, ni les restructurations industrielles. Mais les mouvements économiques semblent avoir pris de l'autonomie par rapport aux acteurs qui s'étaient institués (et reconnus mutuellement) pour réguler les mouvements antérieurs.

Les organisations professionnelles - de salariés et d'employeurs - sont-elles capables de se saisir des enjeux stratégiques au bon niveau, de mobiliser leurs membres, de les faire agir sur ces questions ? Le face à face des organisations a-t-il encore un sens pour leurs mandants réciproques, ou ce face à face est-il devenu un rite vidé de son efficacité ? Les règles que produisent ces faces à faces sont-elles encore pertinentes pour la gestion des entreprises et pour la formation des statuts des salariés ? La production de ces règles vise-t-elle à organiser une différenciation profonde des statuts au sein du salariat après avoir servi pendant plusieurs décennies à en limiter les dérives ? L'arrivée des nouveaux états membres complexifie la situation. La révision de la directive sur le temps de travail en est un exemple. Dans les nouveaux pays membres, les salariés sont favorables à l'allongement de la durée du travail, seul moyen de s'assurer un salaire acceptable.

Objectif de la deuxième table-ronde : Articulation ou rupture entre niveaux de négociation.

S'il est vérifié qu'il existe bien une érosion des grands modèles nationaux (pactes nationaux, négociations centralisées), comme le modèle allemand, qui se caractérise par l'affaiblissement de la capacité à négocier et à négocier au bon niveau, peut-on envisager qu'une dynamisation du processus de négociation au niveau européen puisse prendre la relève ?

Pour que les impasses nationales puissent trouver un débouché au niveau supra national encore faut-il qu'un minimum de coopération se mette en place entre les organisations nationales.

L'accord signé par le comité d'entreprise européen de General Motors visant à proposer une réponse alternative à la fermeture d'une usine en Angleterre par un redéploiement de la production sur tous les sites européens était annonciateur d'une stratégie de coopération et de refus de la mise en concurrence. En revanche, les réactions observées

lors des récents conflits en Allemagne et en France, au chantage à la délocalisation pour faire baisser les salaires ou augmenter la durée du travail font peu références à des formes de coopération.

Le débat actuel sur la préférence à donner au renforcement du contractuel par rapport au législatif devrait encourager le développement de la négociation au niveau européen et de la production d'accords collectifs européens. Un certain nombre d'accords cadres ont été signés entre la CES et l'UNICE, mais l'Union européenne n'offre pas de cadre juridique contraignant pour vérifier leur mise en oeuvre.

Qu'en est-il de la production d'accords collectifs européens au niveau interprofessionnel et au niveau sectoriel ? Une trentaine d'accords ont été conclu au niveau des branches européennes ; mais les nouveaux pays entrants sont-ils demandeurs d'un tel niveau de négociation ?

Qu'en est-il du rôle des comités d'entreprise européens comme acteurs potentiels de la négociation supra nationale et de la production de régulations transnationales ?

3. LA TRANSFORMATION DES REGLES, L'APPORT DES NOUVELLES FORMES DE PRODUCTION DE NORMES SOCIALES.

Plus récemment, de nouvelles formes d'intervention dans le champ de la régulation sociale sont apparues. Elles ont pour caractéristiques communes de mettre en exergue des normes qui ne se veulent pas contraignantes. Sans que cela les épuise, on peut les regrouper sous le terme de "soft law" : la confrontation de bonnes pratiques, la notation sociale, l'établissement de codes de bonne conduite, les débats sur la responsabilité sociale de l'entreprise méritent d'être soumis à évaluation. Plusieurs questions se posent particulièrement à leur sujet : premièrement, comment s'articulent ces nouvelles pratiques avec les processus de régulation antérieurs ; comment les acteurs les intègrent-ils à leur panoplie ou pourquoi les refusent-ils ? Deuxièmement, ces nouvelles pratiques font souvent appel à de nouveaux acteurs : les ONG, les communautés territoriales ou sociales, les églises ou les groupes de pression. Quelles relations se nouent dans ces nouvelles procédures, quels compromis les fondent, quelle pérennité peut leur être apportée ?

Donc, globalement, la soft law, telle qu'elle se développe aujourd'hui (bonnes pratiques, RSE, notation sociale), peut-elle répondre au besoin d'encadrement du marché pour éviter les dérives sociales suscitées par la mondialisation des échanges ? Quel rôle peuvent jouer ces nouvelles formes de régulation pour favoriser la progression des salaires, encadrer ou limiter les restructurations, stopper la désindustrialisation de certains pays ou certaines régions ?

Objectif de la troisième table-ronde:

Quelle est l'efficacité de ces nouvelles formes de régulations sociales, permettent-elle d'éviter la prise d'avantage compétitif par le dumping social ? comment s'appliquent-elles au niveau européen ?

Christian Dufour et Anne-Marie Grozelier

L'EUROPE ELARGIE ET LA MONDIALISATION

LES SYSTEMES DE SANTE EN EUROPE

ATELIER 3

décembre 2004

Bien que la santé et l'assurance maladie ne constituent pas en tant que tel un domaine de compétence communautaire, ils constituent un enjeu majeur du débat européen. Trois raisons militent en ce sens :

- ils sont au cœur du modèle social européen. En assurant une couverture universelle des soins, malgré des inégalités persistantes d'accès aux soins, ils constituent une composante centrale de la solidarité ;
- en tant que systèmes publics, leurs résultats positifs ou négatifs participent de l'indicateur de déficit public défini dans le cadre du Pacte de stabilité. Ils se trouvent de ce fait soumis à une contrainte budgétaire forte ;
- enfin, plusieurs secteurs participent au marché unique : médicaments, prestations de service, mutuelles et assurances. Ils sont à ce titre soumis aux règles de la concurrence.

L'évolution des dépenses de santé d'une part, la confrontation des systèmes de l'Europe des 15 avec ceux des nouveaux pays membres, d'autre part, rendent aujourd'hui urgent une réflexion approfondie sur l'évolution de nos systèmes de santé et d'assurance maladie. Face aux déséquilibres financiers de l'assurance maladie, les pressions des organisations internationales en vue d'une privatisation de ces systèmes ne sont pas sans rencontrer un certain écho. Dans ce contexte, la défense du modèle social européen nécessite de définir une stratégie commune et de fixer des objectifs précis aux interventions des institutions européennes dans les domaines de leur compétence.

L'atelier pourrait s'organiser autour de trois interrogations : Quelle perception avons-nous de la santé et comment s'expliquent les différences de niveau de dépenses entre pays ?, quelles réponses aux inégalités face à la santé? quelle implication des acteurs sociaux dans la gouvernance du système ?

1 . LES PAYS EUROPEENS ONT-ILS LA MEME PERCEPTION DE CE QUI CONSTITUE LA SANTE ?

En pourcentage du PIB, la dépense de santé varie entre 6,8 % pour la Finlande et 6,9 % pour la Grande-Bretagne et 10,3 % pour l'Allemagne. La France se situe dans le haut de la fourchette. Toutefois, tout en offrant une couverture beaucoup plus large, les dépenses de santé des pays européens se situent très en deçà de celles observées aux Etats-Unis.

Mesurées par les indicateurs d'état de santé, les performances des différents systèmes sont assez voisines, un peu plus faibles pour le Danemark, confronté à de graves problèmes d'alcoolisme. Ils sont peu différents de ceux observés aux Etats-Unis.

L'organisation de l'offre de soins présentent aussi des différences significatives. Dans les pays à système beveridgien, à coté du National Health Service (NHS) très centralisé, on trouve des systèmes décentralisés comme dans les pays scandinaves. Dans les deux cas cependant, le système s'organise autour de centres de santé auxquels la population est rattachée et le généraliste joue le rôle d'aiguilleur vers les spécialistes et les hôpitaux.

En Allemagne et en Autriche, le système repose sur la cogestion entre les associations de caisses et les unions de médecins. Les patients doivent s'inscrire auprès d'une caisse (locale ou professionnelle) qui leur assure un accès gratuit au médecin de leur choix. Les médecins sont regroupés en unions qui négocient leurs conditions de rémunération et de travail.

Alors que les experts en santé publique estiment que la santé résulte pour 80 % de notre environnement physico-chimique et bactériologique, ce facteur n'a été pris en compte que

très récemment, et encore de façon très partielle. Accidents de la route, alcoolisme, tabagisme, drogue, mais aussi alimentation, pollution de l'air..., mais aussi conditions de travail, organisation sociale, comportements individuels et collectifs, chômage..., les déterminants de la santé sont nombreux. Ils sont à l'origine des fortes inégalités de santé constatées au sein de la population entre hommes et femmes : en France, avant 65 ans l'écart d'espérance de vie est de 7,2 ans en faveur des femmes, du essentiellement à une mortalité masculine précoce liée à l'alcool, au tabac, aux accidents de la route, au sida.... Ils sont aussi à l'origine des inégalités constatées entre catégories socio-professionnelles au détriment principalement des milieux ouvriers. Comment ces déterminants sont-ils perçus dans les différents pays ? Existe-t-il des politiques de santé publique visant explicitement à agir sur ces facteurs ? La santé au travail donne-t-elle lieu à une politique spécifique ?

Depuis un demi siècle, la médecine a accompli des progrès remarquables et spectaculaires. Des maladies ont été pratiquement éradiquées, souvent en combinant, comme pour la tuberculose, prévention, action sur l'environnement et mise au point de traitements efficaces. Les effets positifs du progrès technique sont indiscutables et se traduisent par une meilleure prise en charge médicale et une plus grande efficacité de nombreux traitements. Toute chose égale par ailleurs, ils contribuent à un meilleur état de santé de la population, à une baisse notable de la mortalité infantile et à une augmentation de la probabilité de vieillir en meilleure santé qu'autrefois. En même temps, plus que dans aucun autre secteur de consommation, l'offre de soins crée la demande. Ainsi, l'amélioration de l'imagerie médicale et la possibilité de détecter certaines maladies plus tôt comme l'amélioration des traitements créent un appel permanent de consultations et de soins ; la possibilité de soigner correctement la douleur modifie le comportement face à la demande de soins.

Mais le progrès médical soulève aussi de nombreuses questions éthiques qui émergent dans le débat public à travers des problèmes posés par la réanimation en fin de vie ou du fait des risques inhérents à certains traitements ou à des opérations au delà d'un certain âge. Où s'arrête le progrès médical où commence la demande du patient ou du praticien ? Les grossesses et les accouchements, phénomènes naturels par excellence, sont de plus en plus médicalisés à des fins de prévention, de lutte contre la douleur mais aussi de sécurité et de confort de la femme ? Tous les pays n'ont pas à cet égard les mêmes pratiques. Il serait utile de pouvoir les comparer. De même, l'appréhension du risque vital d'une intervention au delà d'un certain âge n'est pas identique d'un pays à l'autre. Qu'est-ce qui fonde le choix de nos sociétés ?

L'allongement de la durée de vie est un facteur de croissance des dépenses dont l'ampleur fait toutefois l'objet de débats. D'une part, il est rendu possible par un meilleur état général de santé de la population à tous les âges, de l'autre, il s'accompagne d'une probabilité accrue d'affections comme les maladies cardio-vasculaires ou les cancers. L'âge n'est pas en soi un facteur majeur de dépense et l'augmentation rapide de la dépense moyenne observée à partir de 60 ans est trompeuse - inférieure à l'indice 100 avant 50 ans, elle atteint 150 entre 60 et 69 ans, 230 entre 70 et 79 ans et dépasse les 300 à partir de 80 ans -. Elle est essentiellement liée à la forte concentration des soins sur la fin de vie, et cela quelque soit l'âge. Toutefois, il en résulte un trend de croissance de l'ordre de 0,5 point. Le phénomène principal reste la concentration des dépenses sur un petit nombre de personnes : en France, 51 % des dépenses et 60 % des remboursements sont ainsi le fait de 5 % des assurés. Ce phénomène s'observe-t-il dans tous les pays ?

De tous les facteurs qui concourent à l'augmentation des dépenses de santé, le besoin de sécurité est de loin celui qui fait l'objet de la moindre attention et est le moins étudié. Son importance ne saurait pourtant être négligée. La sécurité est devenue omniprésente dans l'organisation du système de soins. Du serment d'Hippocrate exigé du médecin, d'une

obligation de moyens, le progrès médical a fait glisser insensiblement la demande vers une obligation de résultats impossible à satisfaire. Pour éviter de voir sa responsabilité mise en cause, le praticien se retranchera de plus en plus derrière la technique même quand il la sait de peu de secours. Il aura tendance à prescrire ses propres examens pour ne pas être accusé de négligence, même si ceux-ci ont déjà été effectués à la demande d'un autre praticien. Face à la justice, la précaution vaut toutes les primes d'assurance. De même, cette tendance conduit à fermer les maternités, cliniques et hôpitaux qui n'offrent pas le plateau technique et la présence de multiples spécialistes supposés répondre à toutes les situations. Comment le facteur sécurité est-il appréhendé dans les différents pays ? Fait-il basculer l'obligation faite aux médecins des moyens vers le résultat attendu - la guérison -. La judiciarisation de la médecine est-elle générale ? Les tribunaux sont-ils sollicités pour juger de la non guérison ou des conséquences d'un traitement ?

Si les systèmes de prise en charge des dépenses de soins sont presque partout confrontés à la croissance des dépenses de santé, les différences de niveau des dépenses de santé entre les différents pays européens conduisent à s'interroger sur les déterminants profonds de cette croissance. Existe-t-il un « bon niveau » de la dépense de santé ?

2. LES INEGALITES FACE A LA SANTE SONT-ELLES UN ELEMENT PRIS EN COMPTE DANS LES POLITIQUES DE SANTE ?

Le caractère universel de la couverture maladie en Europe assure à tous l'accès aux soins. Mais assure-t-il un *égal* accès ? Les inégalités sont-elles la conséquence du mode de couverture - selon que la prise en charge est 100% publique ou partagée entre une couverture publique et une couverture complémentaire privée - ou de comportements culturels différents face aux soins ? Si on appréhende les inégalités par la consommation de soins, les comportements culturels semblent prédominer. Ainsi, une étude réalisée en France sur les déterminants individuels des dépenses de santé montre que les ouvriers non qualifiés consomment 15 % de soins de plus que la moyenne et les ouvriers qualifiés 8 % alors que les cadres intermédiaires et les cadres supérieurs en consomment respectivement 4 % et 13 % de moins. Par contre, les agriculteurs consomment près de 30 % de moins que la moyenne et les artisans 12 %. Ces disparités se doublent en outre de différences sensibles dans la structure des dépenses : les ouvriers ont plus systématiquement recours à l'hôpital et les cadres davantage aux spécialistes. Ainsi, la part dans l'hospitalisation dans la dépense totale est de 53 % pour les ouvriers, de 46 % pour les employés et 44 % pour les professions intermédiaires et seulement de 33 % pour les cadres et professions intellectuelles.

La consommation de soins est un indicateur imparfait de l'accès aux soins. Il dépend en effet des pathologies et des modes de soins. Une plus grande fréquentation de l'hôpital génère des coûts plus élevés. Or, celle-ci peut résulter soit de pathologies plus graves, liées à des comportements à risque - alcoolisme, tabagisme, mode de nutrition - ou à une plus grande exposition à des risques professionnels et d'environnement, soit d'une différence de prise en charge de l'hôpital et de la médecine de ville qui conduit les patients à s'orienter différemment en fonction de leurs revenus. Dans les pays où l'orientation dans le système de soins est contrainte par l'obligation de passer par le généraliste, les inégalités de consommation sont-elles d'une nature et d'une ampleur différentes de celles observées dans des pays où l'orientation est libre.

L'enjeu de ce débat est fondamental. Les inégalités dans nos systèmes de santé sont souvent mis en exergue aussi bien par les libéraux que par certains milieux de gauche comme la preuve de l'inefficacité de la couverture universelle pour justifier de réduire la solidarité aux seules personnes à faibles ressources. L'universalité de la couverture maladie, condition de la solvabilisation de l'ensemble de la population, ne peut

évidemment pas corriger les inégalités qui résultent des différences de comportements socio-culturels. Sa finalité, qu'elle assure mieux que tout autre système, est de garantir *l'égalité dans la prise en charge des soins*, à un même niveau, quel que soit leur coût. Mais ce que la couverture maladie ne peut faire, des politiques spécifiques, de prévention par exemple, peuvent le faire. Dans les différents pays européens, les populations qui présentent des risques de santé plus importants sont-elles identifiées et font-elles l'objet d'actions spécifiques ? Ces actions sont-elles construites autour du risque - alcoolisme, amiante, sida...- ou autour de groupes sociaux ou professionnels ?

Plusieurs questions pourraient être débattues. En premier lieu, une couverture 100 % publique combinée à une offre des soins également très majoritairement publique est-elle moins coûteuse qu'une couverture et une offre de soins mixtes ? Autrement dit, le mode de couverture et d'offre de soins comportent-ils en eux mêmes des éléments de régulation des coûts ? En second lieu, l'universalité de la couverture s'accompagne-t-elle d'une différence de périmètre. Cette question revêt deux aspects différents : d'une part, le « panier » de soins donnant lieu à remboursement est-il différent d'un pays à l'autre ? d'autre part, le périmètre du champ du remboursement est-il défini de la même façon dans les différents pays : jusqu'où des actes qui tendent à améliorer le « confort » de la personne sont-ils pris en charge ? Enfin, une attention particulière devrait être accordée aux pathologies liées au travail et aux maladies professionnelles : sont-elles prises en charge par l'assurance maladie ou par un régime spécifique ? Comment s'effectue le partage entre ce qui relève de l'assurance maladie et d'un régime maladies professionnelles ?

3. QUELLE IMPLICATION DES ACTEURS DANS LA GOUVERNANCE DU SYSTEME D'ASSURANCE MALADIE ?

Organisation du système de soins et assurance maladie peuvent constituer, comme en France, deux univers étroitement imbriqués mais aux missions distinctes : l'une a une mission sanitaire, l'autre financière. Il peut arriver aussi, comme dans le système anglais, qu'il n'en fasse qu'un : la couverture étant directement assurée par l'accès aux soins sous financement étatique. L'implication des acteurs sociaux dans la gouvernance est différente. En France, le système de soins est directement entre les mains de l'Etat alors que l'assurance maladie est gérée par les partenaires sociaux. En Grande-Bretagne, le NHS est dirigé par l'Etat. Dans un cas la gouvernance est partagée entre le politique et les acteurs sociaux alors que dans l'autre elle est exclusivement politique. Qu'en est-il dans les différents pays.

De la comparaison entre les systèmes britannique d'un côté, français et allemand de l'autre, on pourrait déduire l'existence d'une corrélation entre le niveau des dépenses et le mode de gouvernance. Dans la mesure où l'autorité politique a un pouvoir plus ou moins total sur l'installation des médecins, il dispose d'un moyen de limiter ou de laisser croître le nombre de praticiens, et donc indirectement, le volume de soins offert. Le système anglais se caractérise ainsi par la plus faible densité de médecins (1,8 pour 1000 habitants en 2001) très loin derrière la France ou l'Allemagne (3,3 et 3,6 pour 1000 h.) et dans une moindre mesure d'infirmières (5,3 pour 1000 h. en Grande-Bretagne contre 6,0 en France et 9,6 en Allemagne). En outre, la population n'est pas libre de consulter qui elle veut. Dans d'autres pays, le patient est aussi tenu de s'inscrire dans un cabinet et il ne peut pas en changer en cours d'année alors qu'en France la liberté est totale et le politique ne maîtrise que les postes hospitaliers (médecins et infirmières) et le nombre d'étudiants admis en 2^{ème} année.

Dans le système anglais, les partenaires sociaux sont exclus de la gouvernance. Dans le système français, ils sont aux commandes de l'assurance maladie. Pourtant dans les deux cas, il semble bien n'avoir qu'un rôle marginal dans les décisions qui agissent sur les dépenses. Faut-il le regretter ou bien admettre que leur rôle est moins de gérer et de

réguler la dépense de santé que d'être les garants de la solidarité ? Dans ce cas, leur implication passerait davantage par l'action proprement syndicale au niveau de l'accès au système de soins ou dans la définition du périmètre des soins pris en charge par un financement public. Qu'en est-il dans les autres pays de l'Europe des 15 et chez les nouveaux adhérents ? Les partenaires sociaux sont-ils plus impliqués au niveau de la santé au travail ?

La santé, l'organisation des systèmes de soins et de couverture maladie, ne font pas partie du champ des politiques communautaires. Mais si elles restent dans le champ des compétences nationales, elles sont néanmoins affectées par les décisions communautaires relatives au marché unique et à la libre circulation des personnes et des services. Cette entrée juridico-économique qui donne un poids considérable aux règles de la concurrence se heurte à la volonté des Etats de préserver le caractère de solidarité d'un système de couverture universel et du système de soins qui le sous-tend. La prégnance de l'idéologie libérale, pour qui le marché offre toujours une efficacité supérieure à tout autre mode de satisfaction des besoins, comme la pression croissante sur les systèmes de soins des groupes pharmaceutiques mondiaux, qu'ils soient américains ou européens, rendent plus urgent que jamais une réflexion collective sur un système qui constitue un pilier du modèle social européen et un facteur puissant de la cohésion sociale dans tous nos pays. Tel est l'enjeu de cet atelier.

André Gauron

L'EUROPE ELARGIE ET LA MONDIALISATION

EMPLOI, FORMATION ET MARCHE DU TRAVAIL

ATELIER 4

décembre 2004

On parle couramment d'un « modèle social européen », dont en effet les traits distinctifs semblent partagés par les pays fondateurs de l'Union Européenne, et au-delà par la plupart des 15 membres d'avant l'élargissement.

Pour s'en tenir au champ du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle - les régimes d'assurance maladie ou vieillesse faisant l'objet d'un autre atelier consacré à la protection sociale - le paysage européen frappe pourtant par sa forte diversité. Ce ne sont pas seulement les règles et les institutions qui diffèrent, mais aussi les acteurs (places respectives de l'État, des entreprises et des partenaires sociaux), les interventions publiques (ce qu'il est convenu d'appeler les politiques d'emploi et du marché du travail) et les résultats (avec par exemple un large éventail de taux d'emploi et de chômage).

Dire que les spécificités nationales demeurent très marquées serait déjà postuler qu'elles résistent à un processus de convergence par ailleurs inéluctable ; en fait, la réalité même d'une telle dynamique de rapprochement reste à établir, en préalable aux interrogations sur le modèle commun qui en serait le point d'aboutissement. Jusqu'à présent, la construction européenne ne s'est guère montrée exigeante en la matière, comme si l'unification des marchés des biens et des capitaux s'accommodait fort bien de l'hétérogénéité des marchés du travail, si même elle n'en tirait pas parti pour progresser. La « méthode ouverte de coordination » à l'œuvre depuis 1997 constitue-t-elle de ce point de vue un tournant, ou ne fait-elle qu'entériner la persistance des spécificités nationales ?

Par ailleurs la question se pose en termes tout à fait renouvelés avec l'arrivée des dix nouveaux membres, héritiers d'histoires et d'institutions sociales en elles-mêmes diverses, et fort différentes de celles des Quinze, au moins pour l'Est européen et les 60 dernières années. En accroissant fortement les écarts, l'élargissement amène à reconsidérer les normes communes et les modes de mise en communication des espaces sociaux nationaux : d'un côté, il tend par contraste à relativiser les disparités internes aux Quinze, dont il renforce ainsi l'homogénéité ou la communauté d'intérêts; de l'autre, il conduit à s'interroger sur la possibilité de bâtir des stratégies coopératives sur la base d'écarts aussi marqués entre anciens et nouveaux membres.

Pour pouvoir faire progresser la réflexion sur ces différentes questions, l'atelier se déroulera selon les trois phases suivantes :

1^{ÈRE} TABLE RONDE: Y A-T-IL UNE STRATEGIE EUROPEENNE POUR L'EMPLOI ?

Bilan de sept années de plans nationaux pour l'emploi.

Quelle effectivité et quels résultats peut-on au début 2005 assigner au processus de coordination souple des politiques de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle amorcé par les Quinze en 1997 ?

- a-t-il permis une convergence des règles, des institutions, des politiques et des performances nationales, et laquelle ?
- a-t-il à tout le moins permis la constitution d'un langage d'expertise et d'un discours politique communs ?
- n'a-t-il servi qu'à habiller la persistance, tolérable voire souhaitable, de l'hétérogénéité des systèmes de travail et d'emploi ?

De la réponse qui sera donnée à ces questions par le débat pourront bien sûr se dégager des pistes et propositions quant à la poursuite et la réforme du processus de la « MOC » en matière d'emploi et de marché du travail.

2^{EME} TABLE RONDE: EMPLOI, FORMATION PROFESSIONNELLE, LE CHOC DE L'ELARGISSEMENT.

- l'état des lieux parmi les nouveaux membres : quelles normes, quels systèmes, quelles distances à parcourir ?
- quels sont les effets potentiels de leur intégration sur les systèmes de travail et d'emploi des Quinze et sur les leurs propres ?
- selon quels objectifs, quels principes et quelles modalités assurer cette intégration ?

Les questions posées à l'occasion de cette seconde phase du débat ne sont évidemment pas sans lien avec les précédentes : il est en particulier difficile d'y répondre sans avoir défini au préalable les normes qui fondent l'identité du « modèle social européen » en la matière.

3^{EME} TABLE RONDE : FORMATION, EMPLOI, MOBILITES : QUELS ACTEURS POUR QUELLES MUTATIONS ?

- A quelles transformations des appareils productifs, des organisations et des conditions d'emploi et de travail faut-il s'attendre du fait de la mondialisation des marchés et de l'élargissement ?
- Les acteurs sociaux et les acteurs publics, chez les anciens comme chez les nouveaux membres, sont-ils en mesure d'organiser et d'accompagner ces mutations tout en préservant la cohésion sociale ?
- Quels échanges et quelles coopérations est-il possible d'organiser entre les acteurs des différents pays membres ?

L'intérêt de cette troisième phase est de s'interroger sur le rôle que peuvent jouer les institutions et les acteurs sociaux, à l'échelle nationale comme au niveau communautaire, pour inscrire ces mutations dans un cadre coopératif.

Jean-Louis Dayan

L'EUROPE ELARGIE ET LA MONDIALISATION

TERRITOIRES, POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT ET ACTEURS SOCIAUX EN
EUROPE

ATELIER 5

décembre 2004

Nos analyses sur cette question portent surtout sur la partie Ouest de l'Europe, mais nous pressentons que la situation sera vraiment différente dans les prochaines années dans la partie Est de l'Europe, et que chacune des deux parties appellera des politiques de territoire adaptées.

D'un côté, la partie Ouest sera confrontée aux nouvelles données de l'évolution industrielle mondiale et à la nécessité de relever le défi face à la Chine, l'Inde et les Etats-Unis. De ce côté là, le développement des territoires sera amené à bien s'appuyer sur deux jambes :

- une « économie de mouvement », celle du nouveau visage de l'économie industrielle (englobant les services à l'industrie), qui devra se positionner dans la redistribution des cartes consécutive à la mondialisation et à la délocalisation.
- une « économie d'accompagnement », celle du tertiaire de proximité, qui assurera la majorité des emplois et des recrutements, si l'économie de mouvement est là pour la tirer.

De l'autre côté, la partie Est bénéficiera dans ses territoires les plus attractifs (infrastructures, communications, conditions d'emploi de la main d'œuvre ...) du transfert des activités industrielles venues de l'Ouest, mais laissera sur le bord de route des régions qui seront les plus pauvres d'Europe.

Les logiques de développement du territoire ne seront pas les mêmes : relever le défi de la délocalisation, des restructurations et d'une croissance qui faiblit, et affronter des mutations profondes dans la nature des activités et des emplois, d'un côté ; et de l'autre, un développement industriel à renforcer mais qui laissera à l'écart de nombreuses zones.

Ce sera l'un des objectifs des débats de l'atelier de confirmer ou d'infirmer cette analyse, en particulier avec l'aide des participants des pays de l'Est (Pologne, Tchéquie, Slovaquie, Hongrie, Slovaquie, Pays Baltes ..)

Quelles politiques de développement des territoires mettre en œuvre face à ces deux situations : une approche, dans l'Ouest, centrée sur une meilleure articulation des différents types de territoires tels qu'ils évoluent (métropoles, pôles secondaires, zones résidentielles, zones interstices ..) pour favoriser une meilleure diffusion du dynamisme et point d'application de politiques industrielles et notamment de programmes industriels sectoriels. Et dans l'Est, des politiques de développement des territoires plus proches de celles que nous avons connues dans l'Ouest dans le passé : aide à la mise en place des infrastructures pour stimuler le développement des zones les mieux placées et combattre la pauvreté dans les autres ?

En bref, une politique de ré-équilibrage, pour combler les écarts et corriger les évolutions face à une politique, d'accompagnement dans l'affrontement de mutations très profondes. Ce point de départ devra être vérifié au préalable dans les travaux de l'atelier, car cette question traversera tous les débats que nous pourrions avoir sur le thème qui nous réunit.

Sur cette problématique générale en toile de fond, nous proposons en effet d'organiser les débats sous trois angles d'approche, successivement prospectif, structurel, politique :

- les territoires de l'Europe face à 2010 ;
- l'évolution de la structuration des territoires et du niveau de leur gouvernance ;
- de la logique d'assistance à la logique de développement : la mobilisation des acteurs

1. LES TERRITOIRES DE L'EUROPE FACE A 2010.

Quelles sont les conséquences sur la politique des territoires de l'évolution à laquelle l'Europe aura à faire face dans les prochaines années ?

La nouvelle donne est à la fois économique, l'Europe face à la Chine, à l'Inde et aux Etats-Unis et aux transferts vers sa partie Est , et sociale, la majorité des emplois viendront, au moins dans l'Europe de l'Ouest, des services de proximité .

Pour y répondre , une conceptualisation clé sera nécessaire , non seulement au niveau macroéconomique , mais aussi au niveau des territoires : « Economie de mouvement » et « Economie d'accompagnement».

«L'économie de mouvement» ou le nouveau visage de l'économie dite industrielle : celle qui assure la dynamique , le moteur qui fait avancer l'ensemble;

« L'économie d'accompagnement » : celle qui assurera la majorité des emplois si l'économie de mouvement est là pour la tirer en avant.

Le développement des territoires en Europe -particulièrement dans sa partie ouest - devra s'appuyer sur chacune de ces deux jambes .

D'un côté:

Préciser le nouveau visage de « l'économie de mouvement » et ses conséquences sur les politiques de territoire :promouvoir une industrie de services plus que de produits , adossée à un secteur de services à l'industrie important et performant . De ce point de vue , la politique des territoires n'impose t-elle pas une politique industrielle à l'échelle de l'Europe ? Ou mieux encore, n'est-ce pas au niveau des territoires que se trouve l'un des points d'application de cette politique industrielle ?

De manière opérationnelle, cela signifie repérer les leviers de cette « économie de mouvement » pour définir les priorités des politiques de territoire:

- le positionnement dans les nouvelles technologies : biotechnologies,nanotechnologies, microélectronique, énergies renouvelables, nouveaux matériaux,NTIC ...
- le positionnement sur les marchés nouveaux et en croissance : environnement, santé, agro-alimentaire de proximité, véhicules et transports propres, tourisme
- la capacité à générer les ressources humaines hautement qualifiées nécessaires et à les garder.
- la détection, le soutien, la promotion des acteurs du développement.

De l'autre, du côté de « l'économie d'accompagnement » :

Bien identifier les grands secteurs de cette économie dans les prochaines années : l' aide à domicile, la santé, l'artisanat du bâtiment, l'ensemble restauration-hôtellerie-cafes, le commerce et la distribution, une grande partie des transports et des banques, les administrations...

Concrètement, il s'agira de répondre aux défis suivants :

- la hausse de la qualité des emplois offerts (précarité, salaires , perspectives professionnelles ..) par la hausse de la qualité des services assurés .
- la hausse des coûts et des prix de ces services consécutive à la hausse de la qualité de service offerte .
- l'équilibre entre ce qui est payé par l'impôt et ce qui est payé par un client :quelle

- part au secteur public et au secteur privé en ce domaine ? Comment ne pas handicaper « l'économie de mouvement » avec trop de charges ?
- la professionnalisation des emplois de ces secteurs qui appelle une approche très renouvelée de la formation et de ses contenus .

2 . L'EVOLUTION DE LA STRUCTURATION DES TERRITOIRES ET DU NIVEAU DE LEUR GOUVERNANCE .

21 .La structuration des territoires évolue : apparition de zones résidentielles de plus en plus importantes en bordure des pôles de développement avec de forts potentiels en emplois de proximité ; importance du rôle des différents types de pôles urbains pour relancer l'économie de mouvement et renforcer leur effet d'entraînement sur les autres territoires .

Ne faut-il pas dans les prochaines années promouvoir la dynamique du développement par une articulation mieux organisée, mieux hiérarchisée entre territoires ?

Au point de départ de la dynamique, il y a *les grandes métropoles* (Milan ,Turin, Barcelone, Munich, Prague, Budapest, Manchester, Lyon , Dusseldorf, Marseille..., pour n'en citer que quelques unes à titre d'illustration) Leur positionnement ne peut- être que mondial et elles ont les moyens de pouvoir prétendre jouer un rôle à ce niveau dans « l'économie de mouvement » : grands laboratoires, université, services à l'industrie haut de gamme, qualification des ressources humaines, infrastructures, animation culturelle, grandes entreprises

Ensuite, il y a ce que l'on pourrait appeler, faute de mieux *les pôles-relais*, à la fois portés par les métropoles, mais aussi ressources pour elles .Ils peuvent être de différents niveaux, selon leur importance et leur rayonnement . En prenant l'exemple de la Région Rhône-Alpes en France, on peut ainsi distinguer : des pôles majeurs à rayonnement international (exemple Grenoble), des pôles à fort rayonnement régional (exemple Chambéry) des pôles de taille plus restreinte (exemple Oyonnax) . Par rapport aux grandes métropoles ces pôles-relais sont plus spécialisés que ce soit en recherche-développement , en enseignement supérieur, en activités économiques . Une certaine hiérarchisation s'établit dans ce que chacun de ces niveaux peut apporter dans ces fonctions (R et D, enseignement supérieur ...).

Ensuite , on peut distinguer *les zones résidentielles* périphériques aux pôles précédents, zones qui s'étendent progressivement . Ces zones sont et seront, fortement créatrices d'emplois de proximité et sont appelées à jouer un grand rôle dans « l'économie d'accompagnement » , les zones précédentes, grandes métropole et pôles-relais, étant les lieux d'application de « l'économie de mouvement » . Mais *les zones résidentielles* sont et seront aussi bien placées pour accueillir des activités de services relevant de ce dernier domaine.

Enfin, il y a *les zones interstices* , plus ou moins étendues selon les régions en Europe . Leur développement tout difficile qu'il soit, a plus de chances de se réaliser, en connexion avec les pôles et zones précédentes de leur proximité, que par les effets de décisions en leur faveur venant d'un centre politique éloigné .

22 . Le niveau de gouvernance des territoires est lui aussi en pleine évolution.

Deux niveaux se dégagent :

- la Région .
- le niveau des pôles urbains élargis .

La Région ne devient-elle pas le niveau de gouvernance du développement économique des territoires le plus approprié ?

L'exemple des pays européens où l'échelon régional existe fortement le montre : Allemagne, Italie, Espagne . En France , ce rôle de la Région est en cours d'émergence.

La nécessaire articulation entre les territoires, évoquée plus haut ne relève t'elle pas, de manière privilégiée, des Régions à l'échelle de l'Europe ? N'est-ce pas là leur vocation principale dans le domaine économique et l'échelon le plus opérationnel en prise directe avec le terrain ?

Par exemple, pour certaines fonctions-clé comme la Recherche-développement-innovation ou l'enseignement supérieur-formation professionnelle , c'est la Région qui est le mieux placé pour identifier et décider, selon la nature du territoire, ce qu'il convient d'organiser, au niveau de chacun d'eux, dans la chaîne de production de valeur de la fonction considérée ? Ainsi pour la fonction Recherche-développement, dans quel type de territoire prennent place les différents éléments de cette chaîne et dans quel continuum : les laboratoires, les pôles technologiques, les centres de transfert de technologie, les incubateurs ... ? Des monographies pourraient montrer comment les Régions répondent à ces questions ..

Comment renforcer cette évolution , comment l'accompagner ? Quelle existence donner à l'Europe des Régions ? Une traduction institutionnelle ? Un encouragement aux relations, coopérations entre Régions par dessus les frontières ?

Enfin du côté des pays qui viennent de rejoindre l'Europe, les questions ci-dessus ont-elles un sens ? Soit le pays est lui-même de la taille d'une région ailleurs (Slovénie, Lettonie ...) soit la Région existe seulement sur le papier mais n'a pas de réalité (Hongrie..) .

L'autre niveau de gouvernance du développement économique territorial qui émerge est celui du « **pôle urbain élargi** » intégrant les zones résidentielles évoquées plus haut : en France c'est le niveau des Communautés d'Agglomération .

Cette tendance est-elle confirmée en Europe? Cet autre niveau de gouvernance n'est-il pas devenu indispensable pour organiser, stimuler le développement de ces pôles ? Si la Région est le niveau où l'on définit une stratégie et où on arbitre , celui de ces « pôles urbains élargis » n'est-il pas celui où l'on agit opérationnellement et où on mobilise les acteurs ?

3. DE LA LOGIQUE D' ASSISTANCE A LA LOGIQUE DE DEVELOPPEMENT: LA MOBILISATION DES ACTEURS.

Il s'agit de la dimension politique , au sens large, du débat.

31. Quel est l'objectif prioritaire poursuivi : *corriger les inégalités du développement entre les territoires ou stimuler leur développement économique* ? Ré-équilibrer ou stimuler le développement à travers les territoires ? Où mettre l'accent ?

Après une période prospère où l'accent a été mis sur le ré-équilibre, la correction des inégalités, « l'aménagement du territoire » , nous sommes entrés dans une période difficile où notre développement s'essouffle mais dans laquelle la politique des territoires apparaît comme pouvant être un levier .

Se donner et donner aux territoires les moyens de faire face dans la compétition internationale, en agissant sur les leviers qui soutiennent « l'économie de mouvement », voilà la nouvelle urgence . La priorité n'est-elle pas devenue pour les années à venir en

Europe « la politique industrielle » à travers les territoires plutôt que « l'aménagement du territoire » de rééquilibrage entre zones riches et moins riches ?

Il restera en Europe des Régions à aider , particulièrement dans sa partie Est. Mais ,même dans une optique de ré-equilibrage, ne faudrait-il pas l'infléchir en mettant l'accent sur le développement, c'est-à-dire hausser ces régions à un niveau de développement supérieur et les mettre en mesure de mieux apporter leur contribution à l'ensemble . Comme un moyen de renforcer le potentiel économique de l'Europe face à 2010 .

32. Derrière ce débat , il y a aussi les enseignements de l'expérience sur les ressorts et les mécanismes du développement : *l'assistance n'a jamais été un ressort du développement* et de la mise en mouvement des territoires. « Il n'y a pas de territoires condamnés, il n'y a que des territoires sans projets".On pourrait ajouter, il ne peut y avoir d'aides sans projets.

Sans projet au singulier c'est à dire sans *une stratégie* ; qu'il s'agisse de projet local ou du projet de la Région dans laquelle il s'inscrit (voir ci-dessus le point 2).

Mais aussi sans projets au pluriel et surtout sans *porteurs de projets* c'est à dire sans des acteurs opérationnels les faisant naître et grandir, sans des « entrepreneurs » du développement . Ceux-ci, et plus encore les réseaux « d'entrepreneurs » constituent la première richesse d'un territoire qui détermine toutes les autres . De ce point de vue, il sera intéressant de faire le point sur la coopération inter-entreprises sur un territoire qui n'est qu'un des aspects de ces réseaux d' « entrepreneurs », qu'elle soit structurée autour d'une activité , selon l'exemple déjà ancien de l'Italie (les « Districts »), ou sur des interventions de soutien au développement local comme notamment en Grande Bretagne ou en France .

33. Enfin, si nous sommes dans une logique d'accompagnement de ce qui est source de dynamisme , *la vraie question au fond est celle de la mobilisation des acteurs, de tous les acteurs* .

La croyance que le développement territorial peut être commandé , décrété , qui se profile derrière l'approche trop institutionnalisée a montré ses limites .

Comment mobiliser tous les acteurs concernés ? :

- Comment faire en sorte que la logique « décentralisée », celle qui s'appuie sur les porteurs de projets et part des richesses de la société civile et de ses capacités d'initiative, émerge par rapport à la logique « institutionnelle » , celle qui s'appuie sur les acteurs selon leur place ou leur rôle : organisations patronales et syndicales, associations, administrations publiques d'Etat et territoriales ,élus ?. Les acteurs du développement local ou les acteurs des structures territoriales ?

- Et cependant la logique « institutionnelle » doit pouvoir s'exprimer. En particulier, quelle place faire à ceux de ces acteurs qui ont peu voix au chapitre dans le développement des territoires : organisations syndicales et associations ?

- Et l'approche « décentralisée », celle qui cherche à décloisonner, à repérer les énergies et les projets, à les mobiliser et à les fédérer, quel en sera l'animateur ?

- Qui veillera à donner la parole aux acteurs institutionnels, organisations syndicales et

associations, écartés du débat ? Car il faut un pilote dans l'avion , un stratège, avec une vision des leviers du développement dans le contexte des années à venir .

Le mieux à même d'assurer cette fonction avec une certaine durée n'est-il pas l'un des élus du territoire concerné qui s'imposerait par sa conviction, sa vision, sa capacité à construire un projet qui mobilise ? (Voir le point sur la gouvernance des territoires).

Jacques Bertherat

ANNEXES

ATELIER 1

Annexe 1

Principales données relatives à la croissance européenne

De décennie en décennie depuis les années soixante, le taux de croissance du Pib de l'Europe européenne (UE) cessé de décliner, celui des Etats-Unis (EU) est resté globalement stable.

Depuis le début des années quatre vingt, le revenu par tête des européens a cessé de rattraper celui des américains et lui reste inférieur de 30% (en parité des pouvoirs d'achat).

Cette stagnation résulte de deux évolutions contraires qui se compensent intégralement :

- déclin du nombre relatif d'heures travaillées en UE par rapport aux EU
- accroissement de la productivité horaire en UE par rapport aux EU

En niveau, aujourd'hui, les 30% d'écart entre le revenu par tête américain et européen s'expliquent pour 1/3 par une productivité horaire plus faible, pour 1/3 par un nombre d'heures travaillées plus réduit et pour le dernier tiers par un nombre d'actifs (taux d'emplois) plus réduits.

Plus qu'une « préférence plus grande pour le loisir », thème aujourd'hui dominant, ces données traduisent une pénurie structurelle d'emplois ou d'heures travaillées. Sous emploi et temps de travail réduit sont en général contraints.

Une rupture structurelle majeure est intervenue au cours du dernier cycle : pour la première fois depuis la seconde guerre mondiale les gains de productivité horaires aux EU ont dépassé ceux de l'UE.

Les petits pays semblent mieux réussir que les grands pays.

Annexe 2

Quelques données suggèrent l'ampleur du désastre de Lisbonne

En 1999 la part de la R&D dans le PIB des Etats-Unis (EU) est un tiers supérieure à celle de l'Union européenne (UE) : 2,6% contre 1,9%.

Entre 1991 et 2000 au sein de l'UE les budgets publics de la recherche ont diminué de 0,91% du PIB à 0,73% du PIB .

Mais l'essentiel du retard européen vient de la faiblesse de la recherche des entreprises européenne (1,2% du PIB en UE contre 1,8% aux EU).

Les positions de l'UE en matière d'innovation sont insuffisantes comme en témoignent les indicateurs habituels (nombre de brevets, nombre de citations, part de marchés mondiale dans les produits de haute technologie...).

Les différences entre les Etats membres sont très marquées tant au niveau de l'effort consenti que des résultats.

Cet écart est très marqué dans le domaine des industries militaires, surtout en matière de développement, plus que dans le domaine de la recherche pure. Dans ce domaine l'Europe (en fait la France le Royaume-Uni et loin derrière l'Allemagne) risque de décoller de la frontière technologique, ce qui a des implications stratégiques majeures compte tenu de la « révolution dans les affaires militaires ».

Annexe 3

Données sur les inégalités en Europe.

On ne peut s'en tenir ici qu'aux grands traits. Il faut observer quatre types d'inégalités : entre les pays, entre les régions, au sein de la ville et entre les individus. Il faut traiter séparément les pays de l'élargissement. Le diagnostic est complexe.

1. *Les inégalités entre les pays*

Il s'est bien produit (en conformité avec la théorie économique standard pour une fois) une convergence des niveaux de revenus par tête entre 1980 et 2000. Les inégalités entre les Etats membres ont été réduites d'environ 1/3, mais tant « par le haut » que « par le bas » (cf. infra) grâce à un ralentissement de la croissance des pays les plus riches.

2. *Les inégalités entre les régions*

Entre les « régions » définies par l'UE des Quinze (211 régions administratives), au sein de chaque Etat membre, les inégalités ont crû tant en terme de chômage que de Pib. On ne voit jamais aussi bien la dynamique interrégionale de l'Union qu'en comparant deux régions les plus et les moins dynamiques sur la dernière décennie, l'Irlande (8% de croissance en moyenne) et le Mezzogiorno (1% de croissance en moyenne).

En fait l'analyse peut être plus nuancée ;

- Six « grosses » régions bénéficiant des fonds structurels peuvent être distinguées : Espagne, Portugal, Grèce, Mezzogiorno, Irlande, Länder de l'Est ; elles concentrent près de 70% des fonds structurels ;

- Ce sont elles qui globalement expliquent la « divergence régionale »

- En leur sein de grandes différences existent : le Mezzogiorno est en réalité en recul, l'Espagne, la Grèce, le Portugal sont en légère avance, seules les régions de l'Est allemand et de l'Irlande bénéficient d'une croissance nettement plus forte que les autres régions.

Cette dernière analyse statistique confirme le bien fondé et l'efficacité de la politique de cohésion de l'Union européenne. Cependant les travaux plus fouillés d'économie régionale portant sur l'efficacité des fonds régionaux ne sont pas conclusifs (les données qui permettent de prendre en compte les autres facteurs - développement initial, accumulation du capital, capital humain, structures industrielles, qualité de l'administration locale, environnement de la région, influences aléatoires - qui peuvent jouer sur les écarts de croissance manquent. Il n'y a pas de théorie sûre de la croissance. Les facteurs institutionnels, dont l'importance est de plus en plus reconnue, sont difficiles à prendre en compte. Le sens des causalités est souvent difficile à déterminer.

3. *Les inégalités intra-urbaines*

On constate une polarisation sociale de l'espace urbain et une paupérisation du logement social.

4. *Les inégalités interpersonnelles*

Elles reflètent la tolérance générale de l'Union à l'inégalité. On observe globalement une assez grande stabilité, avec un déclin des inégalités sur les 30 dernières années et une légère remontée au cours de la dernière période.

Elles montrent que l'Union est restée comparativement aux autres zones et aux Etats-Unis un espace de relativement faibles inégalités (Morrisson et Murtin considèrent que le niveau des inégalités est en Europe 10 % plus bas qu'aux Etats-Unis et 50 % plus bas que dans le reste du monde).

Le système fiscal-social a joué un rôle sans doute très important dans la stabilité des inégalités en Europe comme le suggère la comparaison (dont la pertinence est cependant contestable) des inégalités avant et après prélèvements.

Ces systèmes, bien que différents selon les pays, sont tous soumis à de fortes tensions dues à la faiblesse structurelles de la croissance.

Annexe 4

Les nouvelles approches de la faiblesse de la croissance européenne (rapport Sapir, rapport Camdessus etc ...)

Ses principales thèses relatives au régime de croissance (donc hors la politique macro notamment) peuvent ainsi être résumées :

- le progrès technologique est le ressort principal de la croissance ;
- il existe deux régimes : un régime d'imitation (appliquer les découvertes des pays pionniers qui déplacent la « frontière technologique », en l'espèce depuis la seconde guerre mondiale les Etats unis) et un régime d'innovation (faire les découvertes et se maintenir sur la frontière technologique) ;
- l'Europe a obtenu ses meilleurs résultats économiques lorsqu'elle était dans une phase de rattrapage technologique vis-à-vis des Etats unis (régime d'imitation) parce qu'elle s'était dotée des institutions adéquates (pour l'essentiel les institutions dites - par d'autres que les auteurs du rapport - « fordiennes ») ;
- elle est sortie de cette phase et ses mauvais résultats s'expliquent par le fait qu'elle n'a pas su se donner les institutions et réglementations nouvelles adaptées à ce nouveau régime ; ces mauvais résultats mettent en péril le « modèle social européen » ;
- ces institutions sont celles qui favorisent l'investissement en recherche (p. 30 du rapport) :
 - o un système robuste de protection de la propriété intellectuelle ;
 - o une productivité élevée de la R&D et donc un système d'enseignement et de financement de la recherche de haute qualité ;
 - o des taux d'intérêts bas (la R&D est un investissement de long terme et un cadre macroéconomique stable) ;
 - o des marchés de produits compétitifs (notamment des barrières à l'entrée très faibles afin de stimuler l'innovation par les entreprises ayant des positions établies (« incumbent ») ;
 - o des marchés du travail flexibles ;
 - o des systèmes de capital risque ouverts aux « start-up » ou jeunes pousses.

Annexe 5

La politique macroéconomique responsable mais pas coupable ?

La politique monétaire de la BCE qui focalise toutes les critiques n'a pas la responsabilité qu'on lui prête dans les mauvais résultats économiques de l'Union :

- les critiques : politique trop rigoureuse, mauvaise communication avec les marchés, trop faible capacité d'anticipation, pas assez de prise en compte de l'activité dans la politique monétaire (cf. les dispositions la concernant dans le traité Maastricht) ne sont pas confirmés par l'examen des données (rapport Wyplosz Artus du CAE) ;
- alors que la politique de la Fed (Banque centrale eds Etats-Unis) n'est pas nécessairement un bon exemple (risque élevé de « trappe à la liquidité » comme au Japon en dépit des différences dans la répartition des risques financiers ; déséquilibres financiers ; crise boursière ; mauvaise parité du dollar).

La politique budgétaire globale de l'Union est davantage en cause :

- globalement, un mauvais policy mix : trop de déficit en bas de cycle, pas assez en bas de cycle ;
- ce n'est pas tant le Pacte de stabilité et de croissance en soi qui n'est pas bon que la procédure de gestion globale de la politique macro, c'est-à-dire la procédure des « Grandes orientations des politiques économiques », insuffisamment contraignante et insuffisamment keynésienne.
 - o nécessité d'une discipline budgétaire mais les difficultés d'en définir les modalités ;
 - o le pacte actuel peut être techniquement amélioré (principalement trop rigoureux en bas de cycle et pas assez en haut de cycle ; trop rigoureux, équilibre, en longue période) mais plutôt à la marge ;
 - o le principal défaut de la régulation budgétaire européenne tient au fait que la discipline individuelle n'est pas inscrite dans un cadre budgétaire européen d'ensemble impliquant toutes les économies y compris celles qui ont des comptes publics équilibrés mais qui sont en surchauffe (et notamment qui ont une inflation supérieure à la moyenne), en sorte qu'ainsi la charge de la stabilisation de la conjoncture ne repose que sur les pays dont les comptes publics sont sous tension (en l'espèce les grands pays) ;
 - o la Commission a mal géré l'apprentissage par les Etats de la discipline budgétaire européenne par manque de pragmatisme et de sens politique (contrairement aux autres politiques, par exemple la concurrence, pour lesquelles elle a tenu compte des nécessités de l'apprentissage).

Annexe 6

Evolution de la part salariale dans la valeur ajoutée (source : perspectives de l'OCDE, 2004)

Part salariale dans la valeur ajoutée dans le secteur privé (en %)					
	Moyenne	Moyenne			
	1982-1984	1992-1994	2002	2003	2004
France	51,5	44,2	41,9	41,9	41,7
Allemagne	52,9	52,3	52,3	52,2	51,9
Italie	54,9	50,4	47,2	47,2	47,2
Espagne	52,8	49,4	47,9	47,8	47,8
Pays-Bas	46,0	46,8	46,9	47,1	46,4
Belgique	49,4	51,2	50,9	50,0	49,9
Irlande	57,7	50,8	37,8	38,4	38,5

Annexe 7

Les insuffisances de la théorie institutionnelle des économistes

Le cadre théorique utilisé

Il repose sur un nombre réduit de concept :

- les défaillances des marchés, notamment s'agissant des biens publics

- le principe : autant d'outils que d'objectifs
qui tend à promouvoir la notion de répartition des compétences « par matière » (par politique),
gouvernance (exclusion de la violence par l'équilibre des incitations et des intérêts) et celle
d'agence (exclusion du jeu politique de la délibération et du vote). Un exemple récent : la
proposition de créer une agence de la régulation budgétaire.

Ce cadre présente un intérêt analytique indéniable, mais rencontre vite ses limites :

- impossibilité théorique de bâtir une économie politique des biens publics dès lors qu'ils
sont un peu complexes (non unidimensionnelle) ;
- caractère intrinsèquement historique de beaucoup de biens publics internationaux
(notamment le bien public considéré comme le bien public le plus « pur », la défense) ;
- impossibilité de traiter par cette théorie les questions de justice sociale et de répartition ;
- ignorance des interdépendances des politiques et notamment négation des dilemmes (et
donc des choix) alors que ceux-ci sont inévitables lorsqu'il y a plusieurs biens publics pour
une même population ;
- limites de l'efficacité des agences ;
- nécessité de prendre en compte d'autres hypothèses et paramètres que ceux de
l'économie standard (valeurs à côté des intérêts, biens symboliques ...) en tous cas dans
une analyse positive et non normative.

Annexe 7

Les dysfonctionnements institutionnels de l'Union

Le conseil général devient de plus en plus inefficace*.

La rotation de la présidence fait perdre à l'Union les avantages de la continuité et de la constance
alors que ses vertus (la pédagogie communautaire, le prestige international pour les petits Etats)
s'épuisent avec l'augmentation du nombre de membres (comparer le rythme de rotation à 6 (tous
les 3 ans) et à 25 (tous les 12 ans et demi !!)

La Commission devient trop grosse se transforme en mini parlement et perd sa principale force et
source de légitimité, la collégialité (baronnie, filiérisation et paix par accord de non-ingérence
mutuelle dans les affaires des autres) outre les problèmes de fonctionnement et de corruption de la
Commission Santer.

L'unanimité ou des règles de votation trop strictes risquent de devenir paralysantes avec
l'augmentation du nombre de membres et leur diversité, alors même que les coopérations
renforcées restent très difficilement praticables, notamment dans le domaine de la PESC.

La pondération des voix au Conseil a progressivement dérivé mécaniquement dans un sens favorable
aux petits Etats et à la démocratie des Etats (au détriment des grands et de la démocratie des
peuples)

La répartition des compétences n'est pas satisfaisante. Dans certains domaines l'union n'a pas assez
de compétences (politiques économiques, politique étrangère...). Alors que dans d'autres, elle en a
trop (concurrence, monnaie, ...).

La démocratie est trop indirecte et ne respecte pas les règles de la séparation des pouvoirs dès lors
que le Conseil n'est pas un Sénat (législateur) mais un collège de représentants d'exécutifs.

Le fractionnement en « piliers » est source d'inefficacité (par exemple dans le second pilier en
séparant la diplomatie politique (PESC) de la diplomatie économique (aide au développement,
relations commerciales,) alors même que les questions de défense et de sécurité tendent à se
fondre et que les instruments de la sécurité sont de plus en plus économiques (incitations ou
sanctions).

La méthode communautaire s'use et l'esprit communautaire s'émousse.

Annexe 8

La structure du projet de constitution, une bonne idée mal mise en œuvre

La simplification de la structure en trois parties (la première partie est relative aux institutions ; la
seconde partie est relative à la charte des droits fondamentaux ; la troisième partie aux politiques
communes (objectifs, procédures spéciales, institutions spécifiques) est une bonne idée. souhaitée
par certains (rapport Quermonne). Les grands principes (première et deuxième partie) doivent être
protégés des aléas politiques circonstanciels et leur révision moins faciles que les objectifs des
politiques économiques (qui ne sont pas de l'ordre de la constitution dans un ordre national, et qui
sont dans le traité à cause de la méfiance propre à l'intergouvernemental) ; un bon équilibre entre

norme constitutionnelle et norme législative (semblable à l'hybridation française qu'opère la loi organique). Elle est mal mise en œuvre du fait que la procédure de révision est la même dans les trois cas (unanimité des gouvernements et ratifications selon les procédures propres à chaque pays). Mais elle ouvre une possibilité de différenciation ultérieure : la séparation est faite, il ne suffit plus que de procéder à la différenciation ultérieure ; le chemin est à demi parcouru.

COMITE SCIENTIFIQUE

Jacques Bertherat

Hugues Bertrand

Françoise Crézé

Jean-Louis Dayan

Mario Dehove

Christian Dufour

Jacques Freyssinet

Anne-Marie Grozelier

André Gauron

Pierre Héritier

Jean-Louis Joliot

Antonio Lettieri

Joël Maurice

Robert Mounier-Véhier

Dominique Plihon

Udo Rehfeldt

Bruno Trentin