

# LES CAHIERS

*EUROPE TRAVAIL EMPLOI*

*L'Europe élargie et la mondialisation*

**N° 31**

*Michel Aglietta  
Mario Dehove  
Jacques Freyssinet  
Pierre Héritier  
Joël Maurice*

*mai 2005*

## SOMMAIRE

---

<b>AVANT-PROPOS.....</b>	<b>p. 3</b>
<b>INTRODUCTION.....</b> <i>Pierre Héritier</i>	<b>p. 4</b>
<b>L'EUROPE ET LA MONDIALISATION. Le Panorama.....</b> <i>Michel Aglietta</i>	<b>p. 7</b>
<b>COMMENT L'EUROPE PEUT-ELLE FONCTIONNER A 25?.....</b> <i>Mario Dehove et Joël Maurice....</i>	<b>p. 12</b>
<b>SYNTHESE DES DEBATS DES ATELIERS DE LA BIENNALE.....</b> <i>Jacques Freyssinet</i>	<b>p. 25</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>p. 40</b>
<b>LISTE DES THEMES DES DEBATS.....</b>	<b>p. 43</b>

---

## AVANT-PROPOS

---

Ce Cahier présente quelques pages significatives extraites des débats qui se sont déroulés en janvier 2005 à l'occasion du programme 2004-2005 de la 8<sup>ème</sup> biennale EUROPE TRAVAIL EMPLOI de Lasaire<sup>1</sup>.

Après la présentation par Pierre Héritier de l'orientation globale de la biennale centrée sur l'Europe élargie et la mondialisation, l'intervention de Michel Aglietta ouvrant le débat sur "l'Europe, acteur de quelle mondialisation" a dressé un panorama réaliste des courants contradictoires qui s'affrontent en matière de gouvernance économique. La contribution de Mario Dehove et de Joël Maurice intitulée "comment l'Europe peut-elle fonctionner efficacement à vingt-cinq ?" a abordé successivement les difficultés que l'Europe rencontre pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés à Lisbonne. Enfin, la synthèse des cinq ateliers par Jacques Freyssinet restitue les grands axes des interventions et des débats auxquels la rencontre de Lyon a donné lieu.

*Cette 8<sup>ème</sup> biennale "Europe élargie et mondialisation" a été réalisée avec le soutien financier de la Commission européenne*

---

<sup>1</sup> Un document plus synthétique rassemblera les interventions en séances plénières pendant ces deux jours

## **INTRODUCTION**

La mondialisation des échanges et des économies qui caractérise ce XXIème 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 a constitué le fil conducteur de la 8è 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 EUROPEENNE DOIT INFLECHIR LA MONDIALISATION**

Pour cette 8ème biennale l'objectif était 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 en effet 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 ETATS MEMBRES**

L'Union Européenne s'est élargie. Dix 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.

*Pierre Héritier*

# L'EUROPE DANS LA MONDIALISATION

## LE PANORAMA

La mondialisation a atteint une phase historique : celle dans laquelle les pôles de la croissance mondiale vont se diversifier. Or les problèmes de gouvernance qui en découlent sont exacerbés par l'incapacité des états nationaux à mettre en place les régulations transnationales qui s'imposent. A cet égard, l'Europe pourrait occuper une place spécifique, dans la mesure où elle a construit depuis un demi-siècle un projet de société transnationale qui devrait lui donner un rôle pivot dans cette phase historique. Mais ce projet semble avoir perdu son dynamisme, sapé qu'il est par les divisions entre états sur ses finalités et par l'incapacité de l'Europe à déterminer ses frontières. Tout cela révèle son impuissance à reconnaître une identité commune.

### **LA MONDIALISATION OFFRE DES OPPORTUNITES DE CROISSANCE MAIS PATIT DE DEFICIENCES DE GOUVERNANCE.**

#### ➤ *Un vrai régime de croissance mondiale est possible*

Cette possibilité repose sur deux forces motrices. D'une part la transition démographique et d'autre part le potentiel que constituent les technologies de réseaux. La force de travail va diminuer dans les pays développés au cours des prochaines décennies et augmenter fortement dans nombre de pays en développement. Cette double évolution entraînera un redéploiement du capital humain potentiel dans ces pôles. Dans le même temps, les coûts des transferts de technologie de l'information vont baisser fortement du fait que ces technologies sont structurées en réseaux qui ont des rendements croissants. En effet, les dépenses de recherche, de développement des standards, d'installation des infrastructures sont des coûts fixes. Les coûts unitaires décroissent avec l'étendue des connexions de réseau qui permettent d'acheminer des flux de prestations de plus en plus élevés, tandis que les coûts marginaux variables sont quasi-nuls. Ceci entraîne un développement contradictoire qui fait coexister, dans les pays émergents, les technologies les plus avancées et les secteurs les plus arriérés. L'Inde en est l'exemple le plus frappant. Ces énormes disparités conduisent à des symptômes de dislocation sociale, comme on le voit en Chine notamment. Lorsqu'ils auront construit les institutions capables de contenir l'essor désordonné du capitalisme, les États continentaux à très grande population vont être les nouveaux pôles de croissance. Ils vont exercer un pouvoir d'attraction régionale par la taille de leur demande des biens intermédiaires et finaux d'une part, par les opportunités d'investissements rentables d'autre part.

Ces tendances contradictoires pourraient rendre possible un échange intergénérationnel mutuellement avantageux au niveau mondial, entre les populations vieillissantes des pays développés et la forte croissance de la population jeune dans les nouveaux pôles de croissance. Cet échange devrait se traduire par le fait que le capitalisme des pays développés investisse massivement dans cette croissance des nouveaux pôles par transfert de capital. Mais c'est là que se posent des problèmes de gouvernance colossaux pour maîtriser les risques de cette interdépendance.

- *En même temps, la globalisation renforce les effets nocifs des inadaptations du politique.*

Soutenu par la globalisation financière, le néo-libéralisme inverse la hiérarchie entre le marché et le politique établie dans le cadre des États keynésiens de l'ordre de Bretton Woods qui régulait les économies et qui maîtrisait la finance. Menée dans ces conditions, la globalisation a conduit à un abaissement de l'Etat qui se manifeste par le fait que les choix collectifs, inscrits dans les budgets démocratiquement élaborés, sont soumis aux jugements des marchés de la même manière que les choix privés de n'importe quel agent économique. Cet abaissement de l'Etat rend très difficile la possibilité de construire des régulations transnationales maîtrisées par l'ensemble des Etats. D'où le déficit de politiques transnationales qui constitue un autre handicap pour maîtriser ce transfert inter générationnel.

En effet on a à la fois des sources de conflit qui surgissent de l'incertitude financière et des risques environnementaux, or il n'y a pas d'ordre hégémonique capable d'organiser les relations internationales, ni un polycentrisme coopératif. Car si l'unilatéralisme américain a un très fort pouvoir de domination il n'a absolument pas d'aptitude à organiser les relations internationales. Quant à la coopération multilatérale on peut estimer aujourd'hui qu'elle est au plus bas.

- *Ce déficit de régulation entraîne des dysfonctionnements majeurs.*

Le premier c'est l'échec total du projet du G7 de mettre en place une architecture financière internationale destinée à apporter une résolution aux crises internationales. Cela a abouti à un affaiblissement de la légitimité du FMI et à la perpétuation des rivalités sur la dette internationale. L'exemple le plus flagrant en est l'Argentine.

L'autre dysfonctionnement majeur c'est l'accumulation des déséquilibres financiers globaux qui reflètent les discordances dans les objectifs de politique économique et qui font apparaître des dérives dangereuses dont on va voir les conséquences dans les années qui viennent : fuite en avant des Etats Unis dans les déficits prenant le reste du monde otage ; fortes distorsions structurelles et à hauts risques sociaux dans la croissance des nouveaux pôles, Chine et Inde. Quant à l'Europe, c'est par son incapacité à produire une croissance autonome, à donner aux citoyens des pays de l'Europe une prospérité commune qui leur permettrait de se concevoir comme faisant partie de la même entité et d'y adhérer, qu'elle ne peut pas devenir une puissance politique capable de peser dans le monde et capable de porter une gouvernance mondiale dans le sens d'un monde multipolaire. Relever la croissance potentielle devrait être la priorité essentielle d'aujourd'hui.

## **LA PROSPERITE ECONOMIQUE ET L'IDENTITE POLITIQUE : LA DOUBLE IMPUISSANCE DE L'EUROPE.**

- *la zone euro est dans un cercle vicieux de basse croissance.*

Cinq caractéristiques structurelles sont récurrentes depuis le retournement boursier de l'an 2000 :

- croissance de la demande intérieure anémique dans les trois grands pays de la zone : Allemagne, France, Italie ;
- faiblesse de la progression des revenus salariaux ;
- réduction des coûts salariaux unitaires sous l'effet de la concurrence internationale faisant que les investissements des entreprises se limitent à essayer de combler les retards de productivité accumulés depuis 2001, ce qui, en ne développant pas de nouvelles capacités de production, n'engendre pas de potentiel de croissance ;
- des taux d'intérêt réels à long terme, faibles en apparence, mais en réalité systématiquement supérieurs au taux de croissance du fait de la croissance anémique dans les plus grands pays de la zone euro, signe d'une politique monétaire insuffisamment sensible à la sous-utilisation des ressources. L'objectif d'inflation construit sur la moyenne des pays de la zone euro, comptant de la même manière quelle que soit leur taille dans la détermination de la politique monétaire, est un sérieux handicap. Une politique accommodante pour l'Espagne et l'Irlande est indûment restrictive pour l'Allemagne et l'Italie. ;
- des politiques budgétaires dans un entre deux désastreux : trop contraintes pour exercer un effet dynamique sur la demande, mais pas assez pour parvenir à la consolidation budgétaire prévue par le pacte de stabilité. C'est une source de conflits entre les pays qui n'est pas régulée par un exécutif économique capable d'élaborer une politique budgétaire concertée pour la zone euro dans son ensemble. Les petits qui s'en tirent bien accusent les autres de ne pas respecter le pacte, alors même que ces derniers auraient besoin d'une politique active de la demande intérieure. Le pacte de stabilité s'y oppose, mais ne peut empêcher un déficit subi à cause de l'insuffisance de la demande intérieure. Au final, la situation est très négative. Pourquoi en est-il ainsi ?

➤ ***Une gouvernance européenne fondée sur les règles de concurrence qui paralyse la politique macroéconomique.***

Cette situation est le résultat de la mise en application de la doctrine préconisée par la Commission européenne et acceptée par les gouvernements de l'Union. On peut la résumer ainsi. Il faut, pour relancer la croissance, mener des politiques d'offre, c'est à dire des politiques structurelles, définies au niveau national dans une logique de *chacun pour soi* et appliquer le pacte de stabilité. Cette doctrine est profondément fautive. Elle peut fonctionner pour les petits pays mais pas pour les grands. Si le monde était gouverné par des scientifiques, une telle accumulation d'erreurs et de dysfonctionnements conduirait à changer de théorie, mais dans le monde politique l'aveuglement dans l'erreur est possible.

Actuellement, l'Europe ne dispose pas des mécanismes macroéconomiques pour que les seules politiques structurelles nationales et le Pacte de Stabilité relancent la croissance. Pour cela, il faudrait, au préalable, réunir trois conditions qui ne le sont pas :

- pour qu'une consolidation budgétaire associée à des politiques structurelles puisse relancer la croissance, il faudrait une réponse forte des taux d'intérêt. Or les épargnants européens ont une aversion pour le risque et la politique monétaire est inerte. Les taux

d'intérêt ne baissent pas car la BCE ne réagit pas aux efforts des pays en matière de réduction du déficit budgétaire.

- le chaînon qui suppose une réponse de la consommation et de l'investissement aux taux d'intérêt (la baisse des taux crée un dynamisme de la demande privée, consommation et investissement) ne peut fonctionner car il suppose un système financier que nous n'avons pas. Cela impliquerait des taux d'intérêt variables ou des comportements de renégociation de prêts à l'américaine avec les techniques adéquates de transfert de risque
- enfin il faudrait une réponse forte de la productivité et de l'emploi à la demande intérieure : mais, malheureusement la diffusion des TIC dans les entreprises a été lente et ce qui obsède le plus les entreprises c'est la compression des coûts.

La conclusion de tout cela c'est que l'Europe ne peut pas relancer la croissance sans une coordination des politiques macroéconomiques au niveau de la zone euro, donc sans un gouvernement économique à ce niveau, c'est à dire surtout pas par la voie de la politique d'offre menée chacun pour soi, forcément vouée à l'échec. C'est là un problème fondamental. Pourquoi, ne pouvons nous pas aller vers une coordination des politiques macroéconomiques, c'est à dire dans le sens d'un gouvernement économique ? Pourquoi un tel gouvernement économique est-il si difficile à mettre en place?

➤ *Nous sommes confrontés à un conflit de doctrine sur la fondation de l'identité européenne.*

Qui dit gouvernement économique dit souveraineté partagée. Or nous sommes confrontés à un conflit de doctrines sur la fondation de l'identité européenne. Il faut bien prendre la mesure de ce problème. Il existe aujourd'hui deux modèles, deux conceptions de l'identité européenne. Le premier est constitué par le modèle néo-libéral de concurrence mutuelle entre les nations européennes. Il est soutenu par la Grande-Bretagne et les nouveaux pays s'y engouffrent. C'est l'affirmation des préférences nationales et le rejet des souverainetés partagées. Le deuxième, soutenu par les fondateurs de l'Europe, préconise la construction de domaines de souveraineté transnationale avec une mise en commun des capacités stratégiques des Etats visant à constituer une puissance politique d'envergure globale dans un monde multipolaire.

➤ *Comment dépasser le conflit entre ces deux doctrines?*

Pendant longtemps on a fermé les yeux sur cette coexistence. Mais l'arrivée de l'euro braque le projecteur sur cette incohérence. Aujourd'hui, ces deux représentations contradictoires ne pourront pas continuer à coexister longtemps. Les possibilités de compromis s'amenuisent avec les institutions actuelles. Plus l'action politique doit mobiliser de ressources transnationales pour être efficace, plus elle se heurte à la source de légitimation qui, elle, demeure nationale. Or l'adhésion des opinions publiques à un projet d'Europe puissance ne peut venir que de l'affirmation audible que seule l'action coordonnée et collective peut ramener la prospérité économique. Cela est loin d'être évident pour les petits pays et les nouveaux arrivants.

En conclusion, une Europe à configuration variable avec un noyau dur de souveraineté partagée semble la seule voie qui puisse permettre au modèle coopératif de se développer et de lui donner les moyens de mettre en place les conditions d'une relance de la demande et donc de la croissance à un niveau européen. En bref faire avancer la construction de l'Europe.

*Michel Aglietta*

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

Lors des dernières Biennales de Lasaire, la problématique soumise au débat tournait autour de la dynamique 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....) bouleversent les équilibres des grands marchés mondiaux, ce qui se traduit par une flambée du prix du pétrole et de 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 : la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la coordination en matière de justice et d'affaires intérieures (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 traité constitutionnel, 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 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 constater<sup>2</sup> qu'aucune de ces promesses n'a été réellement tenue en dépit d'un immense effort institutionnel.

#### **DES RESULTATS DE CROISSANCE MEDIOCRE**

Depuis une décennie la croissance européenne a été insuffisamment forte. Elle a été en moyenne inférieure d'un point à celle des Etats-Unis.

#### **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.*

*Enfin, les petits pays semblent mieux réussir que les grands pays.*

Il existe des différences entre les pays européens, mais la croissance reste fortement tirée par la productivité et non par l'emploi ou la démographie, même si le contenu en emploi a

---

<sup>2</sup> 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. On s'inspirera beaucoup pour ce diagnostic des données rassemblées dans le rapport Sapir (2003)).

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 ?

En outre il importe d'apporter quelques tempéraments à ce diagnostic pessimiste (B. Amable, 2004). Ils portent d'abord sur la robustesse de la croissance américaine qui repose sur l'accumulation de déséquilibres financiers croissants (déficits extérieurs ; épargne des ménages) et qui bénéficient de prérogatives de grandes puissances, notamment monétaires, que l'Europe n'a pas. L'Europe n'est pas la seule zone où la croissance est plus faible qu'aux Etats-Unis. En terme de PIB par tête le Canada et l'Australie ne rattrapent pas non plus les EU (à un niveau sensiblement plus élevé de PIB par tête cependant, 85% en moyenne pour le premier, 75 % pour la seconde). Certains pays européens enregistrent des succès : le Danemark est à un niveau relatif de PIB par tête de 85% très proche de celui des Etats-Unis et la Finlande n'est pas clairement dans un processus d'arrêt du rattrapage.

En terme de productivité (horaire) l'Europe ne fait pas si mauvaise figure que cela : l'Allemagne hors réunification (Ouest) a des niveaux de productivité horaire supérieurs à ceux des EU et largement croissants (jusqu'en 1997) ; la France a aussi des niveaux de productivité horaire supérieurs même si une part de l'écart pourrait être dû au chômage (G. Cette) et si l'écart avec les EU cesse de croître, le RU parti de très bas (55 % en 1966) a bénéficié d'une phase de rattrapage qui s'est arrêtée en 1994 ; l'Australie et le Canada ont des productivités horaires plus faibles (85 %) sans rattrapage depuis 1970 ; le Danemark, la Finlande sont dans des phases de rattrapage (85 % en fin de période).

**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 auparavant. Et l'UE est globalement en excédent extérieur alors que le déficit commercial des EU est très important et fort préoccupant.

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

Les années 90 sont des années noires pour la recherche européenne, si importante désormais pour le développement des pays développés.

***Quelques données suggèrent l'ampleur de l'insuccès du processus 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 ».*

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 est essentielle pour la construction européenne et sa cohésion. L'intégration industrielle (encore peu poussée) et l'aménagement de son territoire (encore fractionné) sont encore insuffisants, ce qui met en cause les politiques industrielles et les politiques de cohésion européenne. L'effort de l'Europe dans l'éducation - point rarement abordé de la cohésion sociale européenne - est trop faible. Il est très inégal selon les pays. L'absence de compétences de l'Union dans ce domaine est peut-être souhaitable d'un point de vue politique, elle peut être préjudiciable à ses performances en matière de niveau de qualification de la main d'oeuvre. Ce retard dans la recherche et développement de l'Europe n'est pas compatible, en tout cas, avec son ambition stratégique.

Enfin, ce constat remet en cause la pertinence de la MOC (méthode ouverte de coordination) et de la stratégie de Lisbonne elle-même sur des points essentiels : faut-il des indicateurs de performance identiques pour tous les pays, ce qui contrarie la spécialisation (ex : la recherche) ; les « bonnes pratiques » tiennent-elles compte des problèmes de « compatibilité institutionnelle » qui font qu'une pratique peut être efficace dans un contexte institutionnel sans l'être dans un autre (les théories « institutionnalistes » de la croissance) ; les sanctions symboliques, (pression des pairs, déclarations de la Commission) mêmes fortes (rapport Wim Kok), sont-elles efficaces entre les Etats membres, mêmes entre les Etats dotés de l'esprit communautaire le plus affirmés ?

#### **UN DEGRE ELEVE DE COHESION NATIONAL ET EUROPEEN A CEPENDANT ETE PRESERVE**

La cohésion est un objectif essentiel de l'Union. Elle a été dotée de moyens propres (fonds structurels et fonds de cohésion) pour y contribuer. Mais ils sont faibles et d'usages ambigus car ils sont souvent utilisés pour faciliter la négociation entre les Etats membres. La cohésion européenne résulte des politiques sociales nationales et des mécanismes de l'intégration. Les données sur les inégalités montrent qu'il subsiste une forte aversion à l'inégalité dans les pays européens, dans un contexte idéologique peu favorable (voir [annexe 1](#)). Elles montrent que les systèmes sociaux, bien que toujours nationaux et plongés dans un marché unique très concurrentiel, restent inspirés par les mêmes principes de forte solidarité. Jusqu'à maintenant il n'y a pas eu d'incompatibilités manifestes entre le marché unique et des systèmes sociaux nationaux autonomes.

Mais les perspectives soulèvent des inquiétudes. Les systèmes apparaissent exposés à des pressions accrues dues à la politique fiscale et aux délocalisations tant vers les PECO 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 de forte remise en cause.

## II. DES EXPLICATIONS MULTIPLES

Comment expliquer les médiocres performances de l'économie européenne dans son ensemble ? L'économiste reste encore désarmé 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 politique de la concurrence ; l'inachèvement de l'intégration économique ; l'absence de régulation salariale et sociale.

Il faut absolument s'abstenir de les opposer, mais au contraire il faut s'évertuer à tirer de leur conjonction une explication générale des raisons des défaillances du système économique européen (de l'Union et des Etats membres). 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, qui débouchent justement sur la question des institutions européennes et de la constitution.

Quelle conception de la cohésion faut-il construire aujourd'hui pour appréhender les nouveaux problèmes de cohésion que rencontre l'Union européenne et qui freinent son développement ?

### LA DOCTRINE DE LA COMMISSION DE L'INSUFFISANTE FLEXIBILITE DES MARCHES DU TRAVAIL

#### 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

Cette explication de la nouvelle euro sclérose 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 2](#)) elle combine un diagnostic sévère, une doctrine plutôt hétérodoxe<sup>3</sup> et des propositions reprenant une large partie de l'agenda des réformes structurelles de la Commission, mais s'opposant clairement à lui en ce qui concerne les questions budgétaires (de l'union et des Etats membres).

Cette doctrine d'apparence quelque peu paradoxale (pour sauver le modèle social européen, il faut le dépouiller de ses traits les plus caractéristiques), présente des faiblesses théoriques et empiriques<sup>4</sup>, 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

---

<sup>3</sup> Pour être précis : néo-schumpetérienne teintée d'institutionnalisme et de régulationnisme.

<sup>4</sup> 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.

qui ne repose sur aucun argument théorique sérieux et qui n'est pas confirmé par les économies européennes déjà très flexibles<sup>5</sup>.

## LES ERREURS DE LA POLITIQUE MACROECONOMIQUE

Les termes du débat théorique qui sous tendent cette thèse sont connus. Il importe cependant de ne pas s'en tenir à l'idée que les réelles difficultés créées par la politique macroéconomique soient la seule cause des mauvais résultats économiques de l'Union<sup>6</sup>.

En effet cette thèse n'est que partiellement validée par l'observation, pour la fin des années 90 (en monnaie unique) en tout cas.

### 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 confirmées par l'examen des données (rapport Artus et Wyplosz du CAE) ;*

*- alors que la politique de la Fed (Banque centrale des 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).*

*- enfin la politique monétaire européenne par des raisons de structures des marchés financiers (Brender, Pisani, 2004) ne peut pas avoir la même efficacité que la politique monétaire américaine.*

*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 keynésienne.*

*- nécessité d'une discipline budgétaire mais les difficultés d'en définir les modalités ;*

*- 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 (d'où les assouplissements en cours de discussion);*

*./...*

---

<sup>5</sup> Bruno Amable (B. Amable « Reforming Europe : Is the third Way the only way » document de travail prisme N° 3 janvier 2004 Centre Saint Gobain pour la recherche en Economie) en fait un recensement convaincant : l'Europe (contrairement au EU) est composé d'un nombre élevé de modèles de capitalisme ; il importe au moins de distinguer le modèle néolibéral (RU) le plus proche des EU ; le modèle continental (Europe continentale, auquel le rapport Sapir identifie implicitement toute l'Europe) ; social démocrate (Suède, Finlande et Danemark) et le modèle méditerranéen (Espagne, Grèce, Portugal et Italie) ; le modèle libéral, hors EU, n'apparaît pas supérieur ; le RU ne rattrape pas les EU (niveau de vie par tête égal à 70 % depuis 1950...) plus vite que les autres, ni d'ailleurs les capitalismes néolibéraux non européens (Canada, Australie) ; le RU n'a pas des indicateurs relatifs à la R&D ou aux TIC supérieurs à ceux des autres pays européens ; la Finlande et la Suède ont de bons indicateurs sans être néolibéraux ; l'Europe, globalement, a mené d'importantes mesures de libéralisation sans qu'une amélioration de ses performances apparaissent : effets de seuil ou effets de complémentarité institutionnelle ?.

<sup>6</sup> 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.

*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, le paradoxe étant que ce sont souvent les moins inflationnistes).*

L'essentiel 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, capable de décisions discrétionnaires l'Europe a un ensemble de règles prédéterminées trop rigides, lentes et prévisibles.

### **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 : 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 (commerce principalement intra branche) et elle se développe selon une logique nouvelle (selon une logique de gamme plutôt que de produit) ; il y a peu d'entreprises « d'identité européenne » alors qu'il reste beaucoup d'entreprises d'identité nationale. l'absence de politique industrielle et l'excès de politique de la concurrence.

On reproche à l'Union d'avoir une politique de la concurrence trop stricte, bloquant la constitution de « champions européens ». Des cas précis confirment cet argument (de Haviland, Schneider) d'autres auraient plutôt tendance à l'infirmier (Alstom). Mais la politique de la concurrence européenne est d'abord un élément essentiel de l'intégration européenne qui la distingue de l'établissement d'une simple zone de libre-échange et elle s'applique aussi aux entreprises étrangères (Microsoft par exemple). Et il ne peut y avoir de politique industrielle sans exécutif puissant et responsable. Toute politique industrielle est aussi une politique territoriale (aménagement du territoire dans un pays), selon quels critères pourrait-elle se faire en Europe où les rivalités interétatiques sont encore très fortes ? Un autre atelier doit traiter ces questions précisément.

### **L'ABSENCE DE REGULATION SALARIALE ET UN ROLE DES PARTENAIRES SOCIAUX QUI RESTE TRES FORMEL**

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.

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 ; mais pour leurs partenaires aussi, 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 un intérêt commun<sup>7</sup> 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.

**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

L'insuffisante présence des partenaires sociaux dans la construction européenne est à cet égard un élément d'explication essentiel de la faiblesse économique européenne. Certes les institutions européennes reconnaissent l'existence institutionnelle des partenaires sociaux (CES, UNICE et CEEP) 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 conclus dans ce cadre, ils restent peu nombreux et de portée très circonscrite.

Quant au dialogue macroéconomique institué par le Conseil européen de 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.

Ces analyses, lorsqu'on les complète les unes par les autres plutôt que de les opposer, suggèrent que le manque de cohésion économique et sociale est une des causes des mauvais

<sup>7</sup> Voir Cahier Lasaire n°29 « Pour sortir du chômage de masse : jalons pour une stratégie, juillet 2004)

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.

### **III. LA NECESSAIRE REFORME DES INSTITUTIONS EUROPEENNES ET LE PROJET DE TRAITE CONSTITUTIONNEL**

Qu'elle approche adopter pour apprécier les besoins institutionnels de l'Union et évaluer les apports du projet de traité constitutionnel : une approche théorique ou une approche historique ? Le cadre théorique des économistes qui repose tout entier sur la notion de « bien public »<sup>8</sup> et sur la théorie de la démocratie comme « marché politique »<sup>9</sup> ne conduit pas à des résultats fiables, aux yeux mêmes de ceux qui l'utilisent. L'approche historique qui laisse plus de place à la dynamique et aux exigences de plus en plus pressantes de l'intégration politique est aujourd'hui de loin préférable (voir annexe 3).

#### **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 Plan<sup>10</sup>), 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).

#### *Les dysfonctionnements institutionnels de l'Union*

*La liste est longue des dysfonctionnements actuels des institutions de l'Union européenne.*

*Le conseil « affaires générales » 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 !!).*

*./...*

---

<sup>8</sup> Un bien public est un bien dont la consommation par un individu supplémentaire n'entraîne aucune diminution de consommation par les autres (un pont etc...). La théorie postule que seuls ceux qui sont en position d'utiliser ce bien public, parce qu'ils vivent sur son aire géographique d'utilisation (la proximité du pont) doivent contribuer à son financement et aux décisions le concernant. Pour l'Europe ceci se traduirait par le fait que ne reviendraient à l'Union européenne que les compétences, c'est à dire la gestion des biens publics, qui concernent les habitants de plusieurs Etats membres, voire de tous les Etats membres (commerce international par exemple).

<sup>9</sup> Les candidats aux élections n'adoptent que les programmes qui sont susceptibles de les faire élire, c'est-à-dire ceux qui rassemblent une majorité des intérêts particuliers des électeurs par delà leur conviction propre sur ce qui est bien pour la communauté dans son ensemble.

<sup>10</sup> cf. Lamassoure au colloque de Berlin sur la nouvelle constitution organisée par le centre Marc Bloch et la Humboldt Universität en 2003.

*La Commission devient trop grosse se transforme en mini parlement et perd sa principale force et source de légitimité, la collégialité (baronnies, filiérification 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 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 de régulation macro-économique, 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.*

Un gouvernement est un urgentiste, un ensamblier, un promoteur, un facilitateur, un communicateur, un arbitre. 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 aussi une série de dysfonctionnements institutionnels.

A la lumière de cette analyse le résultat de la Convention apparaît mitigé.

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 (à l'instar du président de la commission) mais le vote est très rare au Conseil. 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 est déterminé par les 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 :

- des progrès à pas comptés vers l'intégration de nouvelles politiques économiques et sociales. Il est vrai que la charte des droits fondamentaux a été intégrée au traité et

acquiert donc de ce fait, contrairement à ce qui avait été décidé à Nice, valeur contraignante. Elle ne s'applique néanmoins qu'à la législation de l'Union. Il est vrai aussi que la possibilité de créer des « services publics » (« services économiques d'intérêt général » dans le projet de constitution) ou de les maintenir est renforcée. Il est vrai enfin que la souveraineté juridique des Etats membres sur leur système de protection sociale et de relations professionnelles est plus strictement protégée qu'auparavant. Le risque de « dumping social et fiscal » délibéré est modéré car il suppose que les Etats membres adoptent des politiques non coopératives systématiques qui sont contraires à l'esprit de l'Union et à son fonctionnement régulier. Mais comme aucune harmonisation (intégration) des systèmes n'est prévue, il existe toujours un risque que la logique concurrentielle du marché unique, sans contreponds de politique économique assez forts (absence de politique budgétaire conjoncturelle commune) entraîne les systèmes nationaux dans une dérive sociale régressive ou dans une dynamique insuffisamment progressive. Le diagnostic établi plus haut des dernières années montre que cette hypothèse d'une progression malthusienne des revenus salariaux et de la protection sociale pesant sur la croissance n'est pas une vue de l'esprit.

- la modification de la « troisième partie » relative aux politiques<sup>11</sup> reste (comme dans les traités antérieurs) soumise à l'unanimité, ce risque fort d'être un frein avec 25 pays de plus en plus différents. Mais ce défaut est très atténué par la possibilité ouverte de créer des coopérations renforcées dans les compétences du seul ressort des Etats membre. La simple menace même de faire une coopération renforcée que les Etats les plus décidés pourrait brandir est de nature à empêcher les éventuelles stratégies d'obstruction d'Etats membres réticents.

***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*

## **CONCLUSIONS SUR LA REFORME 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 de nouveautés par le traité constitutionnel est faible. Pas de compétences nouvelles. Pas de pouvoirs nouveaux.

---

<sup>11</sup> Le Conseil européen peut toutefois décider à l'unanimité de réviser que telle ou telle politique peut être adoptée à la majorité.

Très peu d'institutions (reconnaissance de l'euro-groupe, mais pas de « gouvernement économique ») nouvelles. 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 fédérale<sup>12</sup>). 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 ainsi : 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 fait défaut, ce qui peut avoir des effets positifs sur la dynamique économique de l'Union.

### **POUR FINIR, UN PEU DE PROSPECTIVE**

Avec la question de des élargissements ultérieurs une nouvelle problématique institutionnelle peut émerger.

Elle signifierait 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 ne serait pas l'Europe fédérale que nombre de militants de l'Europe ont en tête ou les Etats-unis d'Europe dont les pères de l'Europe rêvaient. Cette Europe serait 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 pourquoi pas l'Ukraine.... Ainsi, pour l'avenir de l'Union telle qu'on la connaît aujourd'hui les dès auraient roulé, elle ne serait pas une fédération ou un succédané Le problème de nouveaux entrants deviendrait moins aigu, la question des frontières moins brûlante. La contribution de cette Union à la stabilité de la région, et du Monde, deviendrait sa mission essentielle. Il suffirait alors d'appliquer la Constitution actuelle et de mettre en œuvre les politiques actuelles.

Mais cette évolution laisserait 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 nécessiterait de donner un réel contenu aux coopérations renforcées permises par le traité constitutionnel, mais pour lesquelles il n'existe pas actuellement de véritable projet explicite. Il faudrait 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 le traité constitutionnel 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 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 Schäuble, puis Joska Fischer ou celles plus récentes de Dominique Strauss-Khan, allant vers un resserrement très important

---

<sup>12</sup> Cf. Magnette et colloque de Berlin

des liens, voire une fusion, des Etats membres qui décideraient d'aller ensemble de l'avant, et en premier lieu l'Allemagne et la France. Il y a encore de la place pour l'utopie et le rêve dans le projet européen. A une seule condition : refuser le repli nationaliste, quelles que soient les apparences sous lesquelles il se présente, quelles que soient les bonnes causes dont il se prétend l'avocat.

*Mario Dehove et Joël Maurice*

## SYNTHESE DES DEBATS DES ATELIERS DE LA BIENNALE

Si la problématique de la 8<sup>o</sup> Biennale se situe dans le prolongement direct des Biennales précédentes, les transformations récentes du contexte européen et mondial obligent à poser les problèmes dans des termes renouvelés et à rediscuter la définition des enjeux aujourd'hui déterminants.

### MUTATIONS DU CONTEXTE ET DEPLACEMENT DES ENJEUX

1. Dans l'histoire de la construction européenne, l'année 2004 apparaîtra probablement comme une date charnière, à la fois à cause de la décision d'élargissement à vingt-cinq et à cause de l'adoption par les chefs d'Etat et de gouvernement d'un projet de traité constitutionnel. Dans les deux cas, il ne s'agit pas de mutations à effets instantanés, mais de la mise en route de processus dont les effets s'étageront dans le temps. La question est d'apprécier la nature des dynamiques qui peuvent être créées ou infléchies par ces deux événements.

Au cours des Biennales précédentes, l'accent avait été mis sur l'interdépendance entre les **objectifs d'élargissement et d'approfondissement**. Sous cet aspect, le constat d'un déséquilibre majeur s'impose.

- L'accélération de l'élargissement est spectaculaire. Alors qu'un calendrier plus étalé était initialement prévu, dix nouveaux membres ont été simultanément admis. Les procédures concernant la Bulgarie, la Roumanie et la Turquie sont amorcées ; la Croatie s'y ajoutera peut-être ; le cas de l'Ukraine se profile à l'horizon.
- En revanche, l'approfondissement, contrairement à l'objectif précédemment affiché, n'a pas précédé l'élargissement. Il a, dans une mesure limitée, été déclenché par ce dernier. Le projet de traité constitutionnel offre certes des perspectives intéressantes en matière institutionnelle en dotant l'Union d'un embryon d'exécutif. Mais peu de politiques communes nouvelles y sont introduites, en particulier pour ce qui concerne la politique étrangère ou la politique macroéconomique. La procédure de révision ordinaire du traité est lourde (malgré l'introduction d'une procédure simplifiée), alors qu'est, une nouvelle fois, écartée la possibilité de constitution d'un « centre de gravité » ou d'un « noyau dur ».

Il faut réfléchir sur les conditions de pertinence aujourd'hui d'une problématique en termes de complémentarité et d'interdépendance entre élargissement et approfondissement. Le risque évident est que l'accélération de l'élargissement amplifie les obstacles à l'approfondissement. Rompre cette tendance exigerait une volonté politique et une imagination institutionnelle fortes de ceux des Etats qui resteraient attachés à l'approfondissement.

2. Immergée dans un **mouvement de mondialisation**, la construction européenne est nécessairement sensible aux changements qui interviennent dans ses rapports avec son environnement extérieur. Sous cet aspect, l'accent doit être mis sur deux points.

- D'une part, le décollage de nouveaux pays émergents de très grande dimension (principalement la Chine, mais aussi l'Inde, après le Brésil) pose en des termes nouveaux les problèmes de compétitivité et de délocalisations<sup>13</sup>. Il oblige l'Europe à réexaminer, à l'échelle mondiale, sa stratégie à l'égard des pays en voie de développement. Il ne permet plus de se rassurer en comptant sur une division internationale du travail où l'Europe garderait, comme les Etats-Unis, un avantage comparatif durable dans les produits de haute technologie.
- D'autre part, les performances relatives, depuis la récession du début des années 1990, tendent à imposer les Etats-Unis comme modèle de référence pour l'Europe en matière de croissance, d'efficacité économique (productivité) et de création d'emplois<sup>14</sup>. Fondée sur des écarts indiscutables, cette comparaison sert d'appui, sans démonstration convaincante, à la thèse selon laquelle ce serait la rigidité des institutions régulatrices européennes, particulièrement sur le marché du travail, qui serait la variable explicative d'une « eurosclérose ».

L'environnement international est présenté aux Européens tantôt comme source de menaces pour leur modèle social, tantôt comme source de complexes d'infériorité associés au handicap que ce dernier constituerait.

3. La réflexion sur le modèle social européen doit être reprise en tenant compte de la transformation des dynamiques internes et de l'environnement externe. Une des conclusions des ateliers est de rappeler la nécessité d'élargir la notion de « modèle social », trop souvent réduit à l'ensemble formé par les institutions de régulation de la relation d'emploi, les systèmes de protection sociale et les services publics (ou d'intérêt général). La qualité, la performance et la soutenabilité de ce modèle ne peuvent être analysées et appréciées qu'en référence à leur cohérence avec un modèle social au sens large du terme, c'est-à-dire un modèle d'organisation de la société dans ses différentes dimensions : politique, culturelle, économique et sociale (prise alors au sens étroit).

La spécificité des institutions nationales dans la sphère « sociale », leur caractère public ou privé, étatique ou contractuel, la diversité des modes de financement conduisent à s'interroger sur les principes qui doivent fonder le modèle social européen : plein emploi de qualité, égalité des droits d'accès aux services publics (ou d'intérêt général), couverture universelle par la protection sociale, mutualisation des risques grâce à la péréquation assurée par les prélèvements obligatoires...

C'est à ce niveau qu'apparaissent aujourd'hui, dans la construction européenne, les tensions majeures. La **cohésion**, condition nécessaire de la poursuite du mouvement, suppose une **cohérence**, constitutive du projet européen, entre les différents domaines de la régulation sociale, en particulier entre les politiques macroéconomiques et les objectifs sociaux (point 1). La condition de cohérence pose la question de la **gouvernance** dans un ensemble européen où les niveaux de décision sont multiples et faiblement coordonnés, tandis que des acteurs de

---

<sup>13</sup> En combinaison avec l'impact interne lié à l'élargissement.

<sup>14</sup> Voir, par exemple, le rapport Sapir (*An Agenda for a Growing Europe*, juillet 2003) ou le premier rapport Kok (*Jobs, Jobs, Jobs : Creating more employment in Europe*, novembre 2003).

nature hétérogène participent à la production des normes et à la définition des projets. La réflexion des ateliers a principalement porté, en ce domaine, sur les acteurs sociaux et sur les acteurs territoriaux (point 2). Grâce au cadre d'analyse ainsi tracé, il est possible de revenir sur le modèle social *stricto sensu* et, en particulier, sur les débats relatifs à l'existence et au contenu d'un **modèle social européen**. La réflexion des ateliers s'est limitée à deux champs précis, celui des politiques d'emploi et de formation et celui des systèmes de santé (point 3).

## 1. COHESION ET COHERENCE (OU LES TENSIONS ENTRE ELARGISSEMENT ET APPROFONDISSEMENT)

La cohésion de l'espace communautaire requiert des institutions et des politiques permettant de combattre les tendances à l'éclatement des liens sociaux qu'engendrerait un mouvement de globalisation seulement porté par une logique de marché (point 11). Les ressources et l'efficacité de ces politiques sont étroitement dépendantes du contexte macroéconomique ; la médiocrité des performances européennes est évidente, même si les explications font l'objet de controverses (point 12). Pour sortir de la quasi-stagnation actuelle, il faudrait que l'Europe soit capable de mobiliser les acteurs et de faire converger leurs comportements autour d'un projet cohérent (point 13). Notre diagnostic à court terme est pessimiste ; il rend urgent un débat sur d'autres scénarios

### 11. Les risques pesant sur la cohésion européenne

Quelle que soit l'imprécision du concept de cohésion, il semble clair qu'il inclut plusieurs conditions : un socle socialement acceptable de valeurs partagées, l'existence de liens sociaux exempts de dimensions discriminatoires, l'efficacité de dispositifs permettant de réduire les inégalités et les processus d'exclusion sociale...

Dans le cadre de l'Union européenne, des risques sérieux se manifestent aujourd'hui à plusieurs niveaux.

- Rien n'assure que les huit nouveaux Etats membres d'Europe centrale et orientale pourront bénéficier du processus de rattrapage dont ont profité, inégalement, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne et le Portugal dans un contexte macroéconomique très différent<sup>15</sup>.
- Les caractéristiques actuelles de la mondialisation risquent d'engendrer une concurrence indéfinie entre les territoires selon des logiques d'attractivité, avec un effet probable d'amplification des inégalités.
- La domination exercée sur les marchés du travail par les logiques de flexibilité, d'adaptabilité ou d'employabilité a eu des effets profonds de segmentation de ces marchés du travail et des statuts d'emploi. Les formes d'inégalité s'étagent entre la précarisation plus ou moins durable des *working poor* et l'exclusion quasi-irréversible des « sans domicile fixe », en passant par divers états intermédiaires.

---

<sup>15</sup> L'expérience de quatorze années de réunification allemande n'induit pas à l'optimisme sur ce point.

- Sous le terme, peu satisfaisant, de discriminations ethniques sont désignés des comportements qui en Europe occidentale frappent surtout des populations issues de l'immigration et en Europe orientale des minorités historiquement présentes de longue date. Ils risquent de s'étendre aux populations migrant de l'Est vers l'Ouest. L'impact politique de ces réactions (ou de ces phantasmes) ne peut être sous-estimé.

Sans verser dans un déterminisme économique sommaire, on peut, à la lumière des enseignements de l'histoire, constater qu'il est plus facile de gérer de tels problèmes dans un contexte de croissance rapide et de plein emploi que dans celui d'une croissance lente et incertaine avec un chômage persistant. La question de la cohésion au sein de l'Union européenne est donc étroitement liée à celle de sa capacité de croissance.

## **12. Le handicap d'une croissance lente et incertaine**

Mis à part quatre années exceptionnelles, de 1997 à 2000, qui ont démontré l'existence d'un potentiel de croissance, l'Union européenne est restée globalement depuis le début des années 1990 dans un contexte de stagnation ou de croissance faible, incertaine et inégalitaire. Elle semble devoir y demeurer dans l'avenir immédiat.

Ce diagnostic contraste avec les promesses associées au développement des institutions européennes :

- l'Acte unique devait accélérer la croissance grâce à l'achèvement du grand marché ;
- les Fonds structurels et Fonds de cohésion devaient maintenir un haut degré de stabilité et de cohésion ;
- le traité de Maastricht devait, avec l'Euro, garantir une conjoncture plus stable et une plus grande autonomie de la politique économique par rapport aux Etats-Unis ;
- la stratégie de Lisbonne annonçait une économie de la connaissance la plus compétitive du monde, un plein emploi de qualité et la cohésion sociale.

Dans tous ces domaines, des avancées ont été réalisées, mais le résultat global est décevant. La faiblesse de la croissance a engendré dans les grands pays continentaux un chômage de masse persistant ; la flex-sécurité à la mode reste une rhétorique ; la stratégie de Lisbonne est en panne ; le deuxième rapport Kok est bien moins ambitieux que ne l'était le Livre blanc de Jacques Delors.

Les explications avancées sont contradictoires : faible mobilisation des ressources de travail<sup>16</sup>, erreurs de politique économique, absence de politique industrielle sous la domination de l'impératif de concurrence, inachèvement de l'intégration économique, absence de régulation salariale et sociale, enfin, thème récurrent, rigidité des institutions et des marchés. S'il faut probablement combiner le jeu de ces variables explicatives, il est nécessaire de rejeter clairement le recours au remède universel que constituerait la flexibilité. S'il était efficace, on devrait constater aujourd'hui l'impact des profondes modifications en ce sens adoptées depuis quinze ans : mise en œuvre du grand marché intérieur, politique exacerbée de la concurrence,

---

<sup>16</sup> Bas niveau des taux d'emploi, niveau élevé du chômage et du sous-emploi.

privatisation de services publics et dérégulation des services de réseaux, réformes du marché du travail et de la protection sociale avec développement des « incitations au travail », etc.

Sur le plan social, il existe, certes, des acquis substantiels : conditions de travail, politique de cohésion, Charte des droits fondamentaux, rôle des « partenaires sociaux » dans l'élaboration du droit du travail communautaire... Mais le potentiel de dialogue social reste exploité de manière homéopathique, tandis que le dialogue macroéconomique et le sommet social de printemps relèvent du registre formel ou incantatoire. Les Pactes sociaux nationaux, qui s'étaient multipliés dans la phase préparatoire de l'Euro pour satisfaire les critères du traité de Maastricht, ont aujourd'hui presque disparu. Surtout, ils n'ont pas été élargis vers un pacte européen qui aurait défini un partage des revenus tourné vers une croissance plus forte. L'Agenda social, adopté en 2000 prévoyait notamment une politique de transparence dans l'évolution des salaires en vue d'intégrer les gains de productivité et de soutenir ainsi une croissance non-inflationniste. Il est, dans ce domaine, resté lettre morte.

La question reste posée de savoir comment, dans un système d'institutions et d'acteurs particulièrement complexe, assurer les compromis et la coordination indispensables pour obtenir une croissance économique assurant le retour vers un plein emploi de qualité et combinée à des gains de productivité élevés, permettant l'amélioration des conditions de vie et la préservation de la cohésion sociale.

### **13. Quelles politiques pour l'Europe ?**

Les politiques de l'Union européenne souffrent d'un double problème de cohérence.

En premier lieu, la politique économique reste morcelée, donc inefficace, en l'absence d'une volonté de coopération des Etats sur un projet de croissance partagé. La Banque centrale européenne, consacrée par les traités à un objectif prioritaire de lutte contre l'inflation, n'a pas trouvé en face d'elle des acteurs désireux ou capables de donner consistance au « dialogue macroéconomique ». Le Conseil Ecofin n'a pas assuré sa responsabilité en matière de politique de change. Le Pacte de stabilité et de croissance a démontré son caractère partiel et rigide, inapproprié pour une politique conjoncturelle active ; il a été remis en cause dès qu'il a heurté les intérêts de grands Etats. Le blocage de l'enveloppe du budget communautaire met en cause les objectifs de solidarité et de cohésion.

En second lieu, le mouvement, dans son principe positif, de mise en cohérence de la politique économique, de la politique de l'emploi et de la politique sociale s'est traduit par un renforcement de la hiérarchisation entre ces trois sphères. L'unification des calendriers fait que la stratégie pour l'emploi est désormais strictement soumise aux GOPE<sup>17</sup>. Les « MOC<sup>18</sup> sociales », purement volontaires, sont soumises à la triple pression des objectifs de compétitivité, d'équilibre budgétaire et d'accroissement des taux d'emploi.

---

<sup>17</sup> Grandes orientations de politique économique

<sup>18</sup> Méthode ouverte de coordination

Dans ces domaines, le projet de traité constitutionnel n'apporte guère d'avancées. Le risque est, surtout avec les élargissements, que l'Union se réduise tendanciellement à une institution internationale régionale, plus efficace que d'autres, mais seulement chargée de garantir le libre fonctionnement des marchés et le respect des « grands équilibres ».

Il est indispensable, en premier lieu, que le réexamen en cours de la Stratégie de Lisbonne ne favorise pas une inflexion en ce sens. La réflexion doit porter sur le rétablissement des conditions de réalisation des objectifs qu'elle exprimait et qui doivent être réaffirmés. Le réexamen ne peut se limiter, comme les orientations actuelles de la Commission le font craindre, à une adaptation « libérale » de la Stratégie à un contexte de croissance ralentie.

Il est urgent, en second lieu, que reprenne la réflexion sur l'approfondissement et que des initiatives soient prises par les Etats qui y sont attachés. Compte-tenu du mouvement d'élargissement, cet impératif implique des propositions qui, au-delà des coopérations renforcées, ouvrent la voie à la constitution d'un « noyau dur » ou « centre de gravité », moteur du projet européen<sup>19</sup>.

En résumé, la question posée est celle d'une conception de la cohésion européenne qui permette de faire face aux problèmes qui bloquent aujourd'hui son développement.

## **2. LA GOUVERNANCE EUROPEENNE : ACTEURS ET NIVEAUX**

La question de la gouvernance vient d'être évoquée à propos des rapports entre instances européennes et Etats membres. Elle ne doit pas être posée à ce seul niveau. La construction européenne, si elle ne doit pas se réduire à la simple création d'une institution internationale d'un nouveau type, mais viser à la définition d'un projet d'organisation sociale (modèle social au sens large), suppose la mobilisation de l'ensemble des acteurs politiques, économiques et sociaux aux différents niveaux de mise en œuvre du projet.

Les travaux de la Biennale ont permis de mettre l'accent sur deux aspects de cette question qui ont été jugés stratégiques.

### **21. Les acteurs sociaux**

L'expérience de près d'un demi-siècle de construction européenne a détruit l'illusion d'une convergence des systèmes nationaux de relations professionnelles, mais elle a permis la création d'un espace où, selon des modalités durablement différentes et évolutives, était reconnue la légitimité des acteurs sociaux comme co-producteurs de normes et de régulations dans la sphère sociale. Tant dans le domaine de la relation d'emploi que dans celui de la protection sociale, plus ou moins étroitement articulés selon les pays, un socle de droits s'est progressivement élargi sous le double effet de processus de concertation tripartite et de négociations collectives à différents niveaux.

Cette dynamique est doublement remise en question.

---

<sup>19</sup> Au cours de la première table-ronde de la Biennale, Jean-Cyril Spinetta proposait de « faire émerger une Europe à configurations multiples avec des noyaux durs de souveraineté partagée dans le domaine économique ».

- La mondialisation accélère l'éloignement des centres de décision des groupes industriels ou financiers et favorise des stratégies de mise en concurrence des salariats nationaux au nom de la compétitivité. Elle met en cause la cohérence de certains modèles nationaux qui pouvaient servir de références, en particulier le modèle allemand, pour les nouveaux Etats membres d'Europe centrale et orientale.
- L'élargissement introduit des espaces où les acteurs sociaux sont faiblement développés et les procédures de concertation ou de négociation encore parcellaires. Des représentants d'organisations syndicales et patronales de nouveaux pays membres ont dit leur souhait de pouvoir s'appuyer sur l'expérience du dialogue social en Europe occidentale, en particulier au niveau sectoriel. Ils ont aussi regretté que l'Union n'exerce pas une pression suffisante pour favoriser sa diffusion. Il n'est pas douteux que le maintien durable d'un faible niveau de l'organisation ou du contenu du dialogue social dans ces pays mettrait en question la nature des régulations sociales européennes.

Plusieurs enjeux émergent de manière interdépendante.

- Quels acteurs et quelles institutions du dialogue social? On observe un affaiblissement du pouvoir d'intervention des organisations syndicales à l'échelle communautaire, tandis que l'acteur patronal maintient une attitude ambiguë (ou différenciée selon les organisations) quant au développement de régulations sociales à ce niveau. Au-delà de quelques résultats positifs, mais partiels, de fortes avancées sont nécessaires sur la négociation collective européenne, interprofessionnelle et sectorielle. L'expérience des Comités d'entreprise européens a engendré, entre syndicalistes, un fructueux processus d'« apprentissage interculturel », mais il reste beaucoup à faire pour généraliser et consolider cet outil du dialogue social. Enfin, il faut donner aux instances de dialogue tripartite une fonction qui ne se réduise pas à la juxtaposition de discours hétérogènes. Par ailleurs, l'importance accrue prise par certains thèmes (environnement et cadre de vie, sécurité technique et alimentaire, droit aux services publics) favorise l'intervention de nouveaux acteurs, représentant diverses composantes de la société civile, dans des domaines qui concernent aussi la négociation collective. Il faut préciser la nature des rapports qui peuvent s'établir dans un système d'acteurs devenu plus complexe.
- Quel intérêt à négocier? L'intérêt est vital pour les syndicats qui voient dans la négociation européenne un outil nécessaire pour lutter contre la mise en concurrence systématique des salariats nationaux au nom de la compétitivité, avec à l'arrière plan une logique de dumping social. L'intérêt est, pour la même raison, moins évident pour le patronat. La négociation collective ne s'est développée dans les différents pays que lorsque l'état des rapports de forces y a conduit le patronat à estimer qu'il avait intérêt ou qu'il était contraint à en accepter le principe et les coûts pour assurer un certain degré de « paix sociale ». Cette condition n'est encore que rarement réalisée à l'échelle européenne.
- Quelles normes (publiques ou négociées)? Selon différentes formes, la *soft law* se développe dans la sphère sociale, mettant en question le rôle des normes impératives. Ces normes peuvent, par ailleurs, être indirectement mais radicalement mises en cause, comme c'est le cas avec le projet de directive, dite Bolkestein, sur les services.

L'adaptation du contenu des normes impératives, ainsi que l'introduction de modes de régulation plus souples, peuvent être, selon les cas, justifiées ; elles ne doivent pas servir de légitimation à un mouvement systématique de dégradation des normes sociales.

Si la multiplication des acteurs, des niveaux et des modalités de la régulation sociale constitue une réponse nécessaire aux transformations qui s'opèrent au sein de l'Union européenne et dans son environnement mondial, elle crée la menace d'un éclatement et d'une dégradation des normes, donc d'une multiplication des sources d'inégalité et d'exclusion. Elle pose ainsi la question de l'élargissement du dialogue social et de la négociation collective aux catégories les plus menacées par la précarisation de l'emploi ou l'exclusion du marché du travail.

## **22. Les acteurs territoriaux**

Sous le double impact de la mondialisation et de l'élargissement, les territoires de l'Union européenne voient s'amplifier un processus de mise en compétition. Ils risquent d'être pris dans une logique où, pour renforcer leur attractivité relative, ils devront indéfiniment accroître les avantages accordés aux investisseurs potentiels, au prix en particulier d'une dégradation de leur modèle social. Le choc est plus rude dans la partie orientale de l'Union, avec un risque de régression et de marginalisation des régions les moins bien dotées, mais il n'épargne pas la partie occidentale où s'accroissent les menaces de délocalisation.

L'enjeu est donc l'émergence d'une capacité des acteurs territoriaux à mobiliser leurs ressources au service d'un projet qu'ils définiraient conjointement. Les projets territoriaux de développement doivent combiner deux dimensions.

### **Créer une « économie d'entraînement » en intégrant politique industrielle et politique des territoires**

La définition du contenu d'une « économie d'entraînement », facteur dynamique du développement global du territoire, traduirait un choix de positionnement dans la division spatiale du travail (choix de marchés, nouvelles technologies, infrastructures, formation, recherche et développement...). Les conditions de cohérence impliquent que ces choix se situent dans le cadre d'une politique industrielle (incluant les activités de service aux industries) définie à l'échelle de l'Europe. Les territoires seraient l'un des points d'application de cette politique.

Si l'approche par de grands programmes sectoriels concerne surtout les métropoles urbaines, la volonté de stimuler un renouvellement du développement industriel passe aussi par le soutien, à travers les différents niveaux de territoires, à des projets plus modestes, mais tout aussi positionnés sur les nouveaux marchés et/ou les nouvelles technologies. En particulier, à chacun des niveaux des territoires, en fonction des potentiels et des moyens propres à chacun d'eux, la filière réunissant recherche et développement, transferts de technologie, production des connaissances et savoir-faire innovants doit être systématiquement privilégiée

Le développement endogène, ainsi compris, des différents niveaux des territoires constitue l'un des volets importants d'une politique industrielle permettant à l'Europe de relever les défis actuels.

## **Prendre en compte un fait nouveau : l'économie résidentielle ou « présentielle »**

L'attention a été attirée sur ce fait nouveau : l'importance prise, dans de nombreuses zones, par les revenus autres que salariaux ou d'activité, c'est-à-dire les revenus de retraite, les prestations de toute nature (chômage, assistance, logement...), les revenus importés (tourisme, résidences secondaires...). Ils créent une économie résidentielle ou « présentielle » qui a une répercussion concentrée sur le secteur des emplois de proximité et stimule la croissance de celui-ci (déjà forte avec l'évolution des modes de vie : travail des femmes, importance des questions de santé...).

Les politiques de territoire, en particulier dans les zones urbaines élargies, ne pourront ignorer ce fait et devront apporter une grande attention aux conditions dans lesquelles se développe ce secteur grandissant, principal recruteur dans les années à venir. Elles devront, notamment, mettre l'accent sur la qualité des services et des emplois correspondants.

## **Donner aux « fonds structurels » européens un objectif de développement et non d'assistance**

Face aux risques d'amplification des inégalités spatiales au sein de l'Europe élargie, mentionnés plus haut, la réponse ne peut se limiter à des politiques de redistribution qui ne viseraient qu'à atténuer le coût des restructurations et à limiter les inégalités par l'octroi de transferts financiers. L'utilisation des fonds structurels ou de cohésion doit être faite dans une optique de développement, c'est-à-dire pour soutenir, dans les zones concernées, des projets de développement identifiés, crédibles et validés. Ces fonds, denrée rare, doivent servir de levier pour créer des dynamiques et non donner lieu, politique facile, à des distributions-saupoudrages, à fonds perdus, sur des critères généraux de niveau de vie ou de richesse.

Compte-tenu des nouvelles conditions de compétition économique mondiale la politique des territoires de l'Union européenne ne peut se limiter à n'être qu'une action de rééquilibrage des zones les plus pauvres. Elle doit chercher à être la plus efficace possible, c'est-à-dire directement centrée sur des projets d'abord portés par ces zones, puis les régions et les pays dans lesquels elles s'insèrent.

« Il n'y a pas de territoires condamnés, il n'y a que des territoires sans projets et sans acteurs porteurs ».

## **Agir aux deux niveaux de gouvernance des territoires qui émergent : celui de la Région et celui des zones urbaines élargies**

Sous l'empire de la nécessité et des réalités, ces deux niveaux s'imposent en Europe comme les endroits privilégiés de la gouvernance du développement des territoires.

- Le niveau de la Région apparaît comme celui où peuvent être élaborées des **stratégies de développement concrètes** pour tout un territoire. Territoire suffisamment grand pour être en mesure d'agir sur les divers types d'espaces pouvant exister et d'articuler leur développement: métropoles, pôles secondaires, zones urbaines autres, zones interstices, zones touristiques. Mais aussi territoire suffisamment proche des réalités pour détecter et accompagner les porteurs de projets de la société civile ou des entreprises, pour appuyer ou construire des synergies entre acteurs ou encore pour organiser les leviers du développement : la présence de la filière recherche-innovation,

l'émergence de pôles de compétences ou de compétitivité, l'armature de formation supérieure et technique.

- Le niveau des zones urbaines élargies, à l'image des « communautés d'agglomération » en France, émerge de son côté, comme celui où peuvent se prendre les **décisions opérationnelles** sur les espaces où se concentre la majeure partie de la population : les transports, l'organisation des implantations d'activités et des logements, les initiatives culturelles, la construction de l'attractivité économique. C'est le niveau de la définition et de la mise en œuvre des « programmes d'actions ou d'opérations ».

La responsabilité première et essentielle de la gouvernance, à chacun de ces deux niveaux, est la mobilisation large des acteurs et des énergies au sein de la société civile, mais aussi la volonté d'y inclure les acteurs institutionnels généralement à l'écart, quand il s'agit de l'avenir des territoires : les organisations syndicales et les associations. Le développement d'une zone ou d'un territoire résulte avant tout de ses forces internes de dynamisme.

### 3. QUESTIONS SUR LE MODELE SOCIAL EUROPEEN

C'est seulement dans le cadre plus large qui vient d'être esquissé que peuvent être situés certains des problèmes qu'affronte aujourd'hui le modèle social européen, au sens usuel et étroit du terme. Les réflexions de la Biennale ont porté sur deux domaines où les enjeux apparaissent particulièrement décisifs.

#### 31. La politique de l'emploi et de la formation

##### - Un bilan controversé

La Stratégie européenne pour l'emploi, compte-tenu de la nouvelle impulsion que lui a donnée la Stratégie de Lisbonne, a donné lieu à des évaluations contradictoires.

Le débat porte d'abord sur la réalité de son impact. A-t-elle favorisé un rapprochement des politiques nationales et contribué à une amélioration des performances en matière d'emploi ? A-t-elle seulement permis la création et la diffusion d'un discours commun que chaque Etat utilise de manière opportuniste pour légitimer ses propres orientations ? Ne constitue-t-elle qu'une façade masquant une évolution où l'unification des marchés des biens et des capitaux s'accommode, voire tire parti, de l'hétérogénéité des marchés du travail ? Ou bien a-t-elle créé un processus de « coordination cognitive » qui a permis de partager les concepts, les objectifs et les pratiques et fait ainsi évoluer les systèmes nationaux ? Il n'existe pas de réponse simple et le problème est plutôt de mesurer le poids relatif de ces différentes logiques.

Un second débat concerne le contenu de cette stratégie (ou des plans d'action nationaux qui sont censés la mettre en œuvre). Ne reste-t-elle pas principalement une politique d'adaptation quantitative et qualitative des ressources de main-d'œuvre à des évolutions économiques sur lesquelles elle n'a pas prise ? Dans cette hypothèse, l'objectif d'accroissement des taux d'emploi ne sert-il pas surtout à justifier les politiques de « réforme structurelle » des marchés du travail ?

L'élargissement implique un réexamen de la stratégie pour tenir compte d'une part, de la spécificité des marchés du travail des nouveaux Etats membres et du faible outillage actuel des politiques de l'emploi dans ces pays, d'autre part, de l'impact que peuvent exercer sur les normes d'emploi à l'Ouest les délocalisations effectives ou les menaces de délocalisation. Comment concevoir des politiques d'emploi solidaires à l'échelle des 25 ?

### **Quelques objectifs prioritaires**

L'accent a été mis sur quatre thèmes.

- **Une politique pour l'emploi**

L'Europe manque cruellement d'une politique pour l'emploi, dont la condition nécessaire mais non suffisante est une politique commune de croissance. C'est le principal point faible de la Stratégie européenne pour l'emploi, malgré ses effets positifs en matière de rapprochement des représentations, des priorités, des méthodes et des acteurs. L'écart entre les objectifs de croissance et d'emploi affichés à Lisbonne et les résultats observés depuis appelle une révision des Grandes orientations de politique économique (GOPE) dans le sens d'un soutien concerté à l'investissement, à la recherche et à la compétitivité. A défaut d'être d'emblée une coordination à 25, cette nouvelle politique de croissance pourrait être l'un des terrains privilégiés de coopération renforcée entre les pays membres qui le souhaiteraient.

- **Acteurs sociaux**

Les acteurs sociaux ne se sont pas encore véritablement constitués au niveau communautaire sinon, au départ, comme lobbies. Une culture commune de la représentation des intérêts et de la négociation collective reste à construire à cette échelle (voir point 21).

L'adoption de systèmes de repères communs a eu des effets sensibles dans le domaine de l'emploi et de la formation, mais aussi dans d'autres, comme l'enseignement supérieur (exemple du 3-5-8 pour les niveaux de diplôme). C'est peut-être la bonne méthode pour enclencher des dynamiques de convergence, surtout en l'absence d'acteurs sociaux suffisamment solides.

- **Priorités**

Deux champs de construction semblent prioritaires pour l'Europe sociale : la politique des revenus (normes de progression des salaires en fonction de la productivité) et la sécurité sociale professionnelle (garanties juridiques et appui collectif aux parcours professionnels). Dans ce dernier domaine, les dispositifs visant à assurer une meilleure continuité des parcours individuels doivent reposer sur l'engagement partagé des entreprises, des collectivités publiques et des salariés, plutôt que sur la seule contribution de ces derniers à leur employabilité.

- **Qualité du travail et de l'emploi ou dumping social ?**

La qualité du travail et de l'emploi a été, au niveau européen, à l'origine de travaux méthodologiques et comparatifs d'un grand intérêt. Il reste à la traduire dans la réalité, alors que des informations concordantes mettent en évidence des phénomènes de dégradation. Cet objectif paraît difficile à atteindre par la seule méthode ouverte de coordination ou le simple

recours à la *soft law*. C'est, par excellence, le cas où s'impose le recours à des normes communes, publiques ou négociées, qui soient plus exigeantes en matière de formes d'emploi, de rémunération ou de santé et sécurité au travail, avec éventuellement un calendrier différencié selon les situations nationales.

Le dispositif actuel ne garantit pas contre les risques de dumping social liés à l'élargissement, même si les nouveaux membres semblent surtout préoccupés de flexibiliser leur réglementation nationale de l'emploi, héritée du passé, plutôt que de jouer la carte des bas salaires.

En résumé, la question est de donner concrètement, dans les politiques européennes et nationales, une place autre que symbolique ou secondaire à certains objectifs retenus à Lisbonne : plein emploi, qualité du travail et de l'emploi, formation tout au long de la vie...

## **32. La politique de la santé**

### **Diagnostics**

Les systèmes de santé européens présentent une grande diversité. Toutefois, derrière les particularités nationales, ils peuvent se regrouper en deux grands ensembles: les systèmes nationaux de santé, centralisés (Royaume-Uni) ou décentralisés (Suède) et les systèmes d'assurance à base professionnelle (France, Belgique, Allemagne, Autriche...). Ils ont en commun d'assurer une couverture universelle, sous des formes diverses, et de relever d'un financement socialisé. Les aspects privés du système résident, comme en France, principalement dans l'offre de soins et dans celle des produits de santé. Cette offre privée est une source d'inégalités considérables en même temps que la concurrence entre praticiens pousse à une surproduction de soins.

Diverses évolutions mettent de plus en plus fortement en cause les équilibres actuels. La nature des progrès techniques pilotés par l'offre, la modification des comportements (besoin de sécurité), les évolutions démographiques, la puissance des professions convergent pour accroître les coûts. Face à cette tendance, de multiples facteurs objectifs et idéologiques pèsent sur l'orientation des nécessaires réformes. En prenant appui sur les inégalités constatées, l'universalité est souvent mise en cause au profit de politiques ciblées sur les catégories défavorisées. Par ailleurs, l'impact de la mondialisation est multiforme. Il apparaît en particulier dans les pressions exercées par certaines organisations internationales dominantes en faveur de la privatisation des systèmes de soins ou dans la puissance des grands groupes multinationaux de l'industrie pharmaceutique.

Au travers de cette offre privée de soins, et bien que les politiques de santé soient de compétence nationale, l'Union européenne n'est pas absente des questions de santé. Le médicament, la mutualité, la liberté d'installation ou encore les services de soins (voir le projet de directive dite Bolkestein) relèvent des règles du marché intérieur. Cette intrusion de l'Europe via ce qui est marchand dans la santé, se double d'une contrainte financière globale exercée par le Pacte de stabilité et de croissance.

Le fait que l'Europe ne puisse intervenir dans le champ de la santé que via le marché et la contrainte financière constitue pour les libéraux une aubaine. Ceux-ci n'ont nullement à s'embarrasser des problèmes que posent la définition et la mise en oeuvre d'une politique de santé. Il est beaucoup plus simple de « vendre des produits de santé que de gérer la

complexité des facteurs de santé ». En excluant la santé des compétences communautaires, les dispositions des traités, loin de préserver ce champ social des penchants libéraux de la Commission, encouragent au contraire celle-ci à se concentrer sur ce qu'elle peut faire dans le cadre de son champ de compétence : l'introduction d'une plus grande concurrence dans le champ des produits et des services de santé.

Une telle politique n'est pas neutre. Elle constitue même un vrai risque de dérégulation de l'ensemble des systèmes de santé, notamment dans les pays qui ont solvabilisé une offre privée par un financement public. De tous les systèmes, le nôtre apparaît à cet égard comme le plus vulnérable. Pourtant, si la concurrence est à la mode, elle est largement illusoire. Dans un système largement solvabilisé par des financements publics ou mutualisés, le marché ne peut pas jouer son rôle de régulation par les prix. La contrainte financière se trouve par-là même impuissante à résoudre les problèmes d'efficacité et d'organisation qui sont aujourd'hui ceux auxquels nous sommes confrontés. C'est donc en dehors du marché que les solutions devront être trouvées. Le fait que les systèmes les moins solidaires soient ceux qui reposent sur une offre de soins privée plus ou moins importante confirme ce constat.

### **Enjeux et préconisations**

En premier lieu, il faut « faire plus pour la santé et moins pour les soins », penser « plus santé qu'assurance maladie ». Enseigner la santé constitue la première exigence. Mais celle-ci est encore mal perçue. Nos sociétés ont en réalité expulsé la santé au profit des seuls soins et réduit l'action publique sur la santé à une politique d'organisation et de financement des soins. Or, de même que la politique hygiéniste, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, a plus fait pour l'amélioration de l'état de santé de la population que les progrès, alors lents, de la médecine, une politique de santé aujourd'hui devrait définir une action publique beaucoup plus volontariste dans le domaine alimentaire, dans celui de l'environnement, dans la santé au travail, dans la lutte contre les conduites addictives à risque... Un Ministre de la santé digne de ce nom ne devrait pas être le Ministre des professions médicales mais celui de la santé des populations.

En second lieu, il faut reprendre la question de la solidarité. Si le principe de solidarité doit être réaffirmé comme expression d'un choix politique contre la logique d'assistance, il reste à discuter les problèmes que rencontre sa mise en œuvre dans le contexte actuel. Il ne s'agit pas seulement d'assurer l'égalité d'accès aux soins, grâce notamment à un financement public de l'assurance maladie, mais de réduire les inégalités face à la santé. Ce ne sont pas les mêmes leviers qu'il convient d'actionner ni les mêmes acteurs sociaux qui sont légitimes pour agir sur le système de soins et promouvoir la santé. Quant au marché, il est à cet égard doublement impuissant. Comme le montre l'exemple américain et en partie français, les systèmes les plus dépensiers sont les moins solidaires. De plus, le marché n'a pas pour objectif la vie humaine mais la marchandisation de tout ce qui y concourt. Il est intéressé à produire, voire à surproduire, des produits et des services de soins, non à prévenir le besoin de soins par une meilleure santé. Il y a plus antinomie que complémentarité.

En troisième lieu, il faut souligner les conséquences des objectifs sécuritaires et des champs corporatistes. Les normes imposées dans le domaine de l'anesthésie ont ainsi été à l'origine de la restructuration et de la fermeture de nombreuses maternités et cliniques alors même que seule une partie des actes pratiqués dans ces établissements nécessitaient le recours à un médecin anesthésiste. De plus, à la différence d'un pays comme la Suède, la France réserve à des médecins anesthésistes des actes qui pourraient parfaitement être pratiqués par des infirmiers spécialisés. On aboutit alors à une situation paradoxale: en défendant un périmètre

étendu, les anesthésistes ont créé une pénurie artificielle de praticiens et l'accroissement de leur nombre ne peut se traduire que par une pression accrue pour leur réserver un champ d'intervention encore plus large.

Quelle alternative peut-elle être opposée au marché et au corporatisme? La réponse ne peut-être que dans le débat public. Seul il permettrait de prendre en compte les finalités de la santé, de ne pas confondre l'offre et l'organisation des soins avec la promotion de la santé, de faire émerger la dimension collective et pas seulement individuelle de la santé. D'où la question : comment construire un débat public qui permette de prendre des décisions plus pertinentes que celles laissées au marché? L'urgence n'est pas dans la recherche de solutions à la croissance des dépenses d'assurance maladie, mais dans la définition d'une méthode qui permette une approche et une prise en charge collective des questions de santé. Tel doit être l'enjeu.

## QUELQUES OBSERVATIONS FINALES

- On sait l'importance qu'a occupée la dialectique élargissement-appfondissement dans les travaux des Biennales successives. Avec l'Europe à 25, l'année 2004 a été marquée par un bond en avant dans l'élargissement et le mouvement est appelé à se poursuivre. En revanche, dans le domaine de l'approfondissement, les progrès sont minimes. La question est de savoir quelles seront, à terme, les conséquences de cette conjoncture : un déséquilibre cumulatif entre les deux composantes faisant reculer la perspective d'un ensemble multinational intégré ou un nécessaire rééquilibrage pour faire face à des tensions insupportables ? Les avis sont partagés, mais tous sont d'accord sur le caractère essentiel de cet enjeu.
- L'élargissement introduit, au sein de l'Union, des disparités entre Etats jusqu'alors inconnues, même si de telles disparités existaient au sein de certains Etats. Or l'Europe traite mal cette question. En ce domaine, le problème n'est pas le risque de délocalisation, mais celui du déficit d'attraction. Il ne se comble pas en dérégulant la fiscalité et le droit social, mais en créant les nécessaires infrastructures humaines et matérielles.
- Consacrée à une réflexion sur des tendances de long terme, la 8<sup>o</sup> Biennale ne pouvait ignorer l'actualité du référendum. Si celui-ci ne sollicite qu'une réponse binaire, il appelle une analyse qui ne se ramène pas aux caricatures qu'engendre trop souvent le débat politique. Les travaux des ateliers montrent que les avancées positives du traité touchent principalement aux aspects institutionnels (certains progrès vers l'efficacité des instances européennes, rôle accru du Parlement) et à l'insertion de la Charte des droits fondamentaux. Les aspects négatifs, outre le faible poids de l'approfondissement, concernent, aux yeux de la majorité des participants, la consécration d'une politique économique libérale, au regard de laquelle la sphère dite « sociale » n'occupe qu'une place secondaire et subordonnée. Tout dépend ensuite des pondérations que chacun accorde aux différents éléments du bilan.
- Pas plus que les précédents traités, le projet de traité n'est « gravé dans le marbre ». La dynamique de moyen-long terme sera, à coup sûr, infléchie par son adoption ou son rejet, mais, dans les deux hypothèses, l'histoire n'est pas écrite d'avance, comme le démontrent les cinquante années d'expérience de la construction européenne. L'enjeu central réside, au niveau européen, dans le processus de construction des acteurs et des institutions, dans les objectifs et les stratégies qu'ils adoptent, dans les rapports de forces, les conflits et les

alliances qui s'établissent entre eux. Les travaux des ateliers ont contribué à dessiner des perspectives qui, quel que soit le contexte futur, demeureront d'actualité.

*Jacques Freyssinet*

## ANNEXE 1

### 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.

#### *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.

#### *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.

#### *Les inégalités intra-urbaines*

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

#### *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 2

### 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 3

### 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.

• **taux de croissance annuel du RNB (prix courant et PPA) du nombre d'heures travaillées et de la productivité horaire**

	Produit intérieur brut		Nombre d'heures travaillées		Productivité horaire du travail	
	EU	US	EU	US	EU	US
1970-1980	3,0	3,2	-0,5	1,8	3,5	1,4
1980-1990	2,4	3,2	0,0	1,7	2,4	1,4
1991-2000	2,1	3,6	0,3	1,9	1,8	1,7
1991-1995	1,5	3,1	-0,9	1,8	2,4	1,3
1995-2000	2,6	4,1	1,2	2,0	1,4	2,0

Source : Commission européenne (AMECO), OCDE (employment outlook) tiré du rapport Sapir

## **LISTE DES THEMES EN DEBAT**

### **8<sup>EME</sup> BIENNALE**

#### **Thème 1**

Comment l'Europe peut-elle fonctionner à 25?

#### **Thème 2**

Relations sociales/Elargissement/Mondialisation

#### **Thème 3**

Les systèmes de santé en Europe

#### **Thème 4**

Emploi, formation, marché du travail

#### **Thème 5**

Territoires, politiques de développement et acteurs sociaux en Europe.