



WORKING PAPER
COLLECTION : COHÉSION SOCIALE ET ÉCONOMIE SOCIALE

LE BILAN SOCIAL EUROPÉEN 2005

DENIS STOKKINK, JUIN 2006

Think Tank Européen *Pour la Solidarité*
Rue Coenraets, 66 – B – 1060 Bruxelles
Tél. : + 32 2 535 06 63 / Fax : +32 2 539 13 04
Email : info@pourolsolidarite.be / www.pourolsolidarite.be



Avec le soutien de la Direction générale de la Culture – Service général de la Jeunesse et de l'Éducation permanente – Service de l'Éducation permanente du Ministère de la **Communauté française de Belgique**

Introduction

L'Europe est aujourd'hui la première puissance économique mondiale en termes de production de richesses. Avec cette puissance économique elle pourrait, elle devrait même, imposer de nombreuses thématiques sur la scène internationale et œuvrer pour une mondialisation plus juste et plus durable. Pourtant, l'Europe a du mal à présenter une vision claire et cohérente du modèle qu'elle voudrait proposer au monde. La panne interne du projet européen se traduit également par une perte de crédibilité et d'efficacité sur le plan international.

I. L'État des lieux en Europe

1.1. Les luttes d'influence

1.1.1. Les différents courants

Philippe Pochet, Directeur de l'Observatoire Social Européen, recense quatre types de courants politiques qui contribuent à la construction européenne chacun à leur manière. C'est sur sa classification des divers courants de pensée politique que nous nous baserons.

Les deux premiers courants se basent sur des considérations économiques : il s'agit des économistes classiques et néoclassiques et des analystes plus progressistes qui soutiennent les théories de la croissance endogène.

Les premiers basent leur analyse sur le libre jeu du marché et de la concurrence. Pour eux, il ne doit surtout pas y avoir d'intervention de l'État. L'Europe doit se limiter à une grande zone de libre échange où les différents membres sont les acteurs les plus à même de mener des politiques sociales pour corriger les déséquilibres qui pourraient apparaître au niveau national.

Les seconds se fondent sur la théorie de la croissance endogène. Ils accordent une grande importance à la production de biens publics qui permettent de trouver les conditions nécessaires pour engendrer et favoriser la croissance. Ces biens publics sont matériels (infrastructures) ou immatériels (connaissances,

santé). Il faut donc une intervention de l'État pour assurer une croissance durable. Au niveau européen, la coopération entre les différents États permet d'optimiser la production de biens publics, notamment au niveau des grandes infrastructures transnationales, et les défenseurs de la théorie de la croissance endogène souhaitent donc un approfondissement des compétences de l'Union.

À cela s'ajoutent des acteurs qui basent leur analyse sur les phénomènes sociaux. Ce sont des acteurs qui représentent plutôt la gauche de l'échiquier politique européen. Philippe Pochet les qualifie de réformistes pour les uns, et de keynésiens traditionalistes pour les autres.

La gauche réformatrice présente un idéal européen fort. Il faut plus de règles européennes afin de permettre un fonctionnement plus juste des marchés. Pour elle, les marchés sont fondamentalement inefficaces s'ils ne sont pas contrôlés, et le niveau européen est tout indiqué pour effectuer ces contrôles.

La gauche traditionnelle est encore plus réservée face au marché. Son idéal se retrouve dans l'État Keynésien et interventionniste. Il faudrait, pour améliorer l'Europe, un super État européen qui pourrait intervenir dans l'économie et permettre une croissance forte et régulière.

1.1.2. Le compromis de Lisbonne

Au moment du sommet de Lisbonne, en 2000, la gauche domine le Conseil. Des alliances se nouent entre les économistes partisans de la Croissance endogène et la gauche réformatrice, conduisant à baser le modèle de croissance européen sur trois piliers : l'économique, le social et l'environnemental.

Les difficultés se profilent plus tard, lorsque les gouvernements conservateurs deviennent largement majoritaires au Conseil. L'application de la politique de Lisbonne est alors laissée aux seuls membres des courants politiques néoclassiques et des défenseurs de la croissance endogène. La notion de compétitivité devient centrale, et dans le même temps on assiste de plus en plus au désengagement des États dans les politiques européennes. Les États les plus riches ne veulent plus rien verser aux plus pauvres, la solidarité n'est plus une valeur qui motive la construction européenne. Les aspirations du Conseil déteignent sur la Commission qui devient de plus en plus libérale, comme le prouvent les directives qu'elle étudie (notamment la directive services) ou abandonne (par exemple le règlement sur l'association européenne).

1.2. Les pressions sur le système

Les compromis passés entre les deux groupes placés à droite sur l'échiquier européen s'inscrivent dans une logique basée sur la mondialisation des échanges et des marchés. Tout cela s'accorde et vient malmener le modèle social européen. Distinguons à présent les tensions internes, des tensions externes, toutes deux étant aussi puissantes et redoutables.

1.2.1. *Les tensions internes*

Le problème essentiel au niveau européen vient de la division des tâches au sein de l'Union Européenne. Cette dernière a traditionnellement eu pour mission d'organiser des marchés transnationaux ouverts et de réaliser des politiques macroéconomiques de redistribution au niveau européen. Ces objectifs la conduisent à mener une politique d'offre en s'occupant de l'allocation optimale des ressources, et non à mener de politique sociale, qui reste à l'apanage des États membres.

Il existe également un biais institutionnel : les politiques sociales et fiscales se décident encore à l'unanimité, ce qui empêche dans les faits toute réalisation de compromis forts et innovateurs. Dans une telle configuration, seuls les consensus mous sont adoptés par le Conseil. Il faudrait que les décisions soient prises selon la procédure de co-décision et à la majorité qualifiée¹.

Enfin et surtout, il y a le problème de la pensée économique dominante, néolibérale, qui, malgré son échec patent dans de nombreux domaines, continue à influencer les accords internationaux et la construction européenne.

1.2.2. *Les tensions externes*

1.2.3.

La principale tension externe qui pèse actuellement sur le modèle social européen est logiquement la conséquence de la mondialisation des échanges

¹ Cependant, Daniel Cohn-Bendit, président du groupe des verts au Parlement européen, fait remarquer que la disparition de ce biais ne réglerait aucun problème étant donné la majorité politique du Conseil.

commerciaux. Cette mondialisation n'est, a priori, ni une mauvaise chose ni un bienfait en soi ; c'est parce qu'elle n'est gérée par aucune super structure qu'elle entraîne des déséquilibres et met les pays en compétition. Il faudrait encadrer la mondialisation pour la rendre plus juste.

Autres problématiques européennes : la forte immigration et la pression migratoire importante que connaît actuellement le continent. Cette immigration est le pendant humain de la mondialisation, et il est vain de vouloir lutter contre elle par la seule force de la répression ou le blocage des frontières. Toutefois, force est de constater qu'il existe un problème d'intégration lorsque les flux migratoires sont trop importants. Il faudrait trouver une solution intermédiaire entre l'immigration subie, qui met à mal la cohésion sociale européenne, et l'immigration choisie, qui se traduit par un pillage des travailleurs qualifiés des pays en voie de développement.

Enfin, la mondialisation financière est, elle aussi, source de déséquilibre. En premier lieu, il s'agit du déséquilibre de la balance des paiements américaine qui permet aux États-Unis de se financer au détriment des pays en voie de développement, alors que ce sont avant tout ces derniers qui auraient besoin de fonds pour investir et améliorer le niveau de vie de leur population. Surtout, il y a le problème de la pérennité des investissements. On est passé d'une stratégie bancaire basée sur des investissements à long terme à une stratégie boursière basée sur le court terme. Les investisseurs exigent de plus en plus souvent des rendements intenable qui rendent difficile toute action tendant vers le développement durable, social et environnemental. Les investisseurs internationaux « zappent » littéralement d'une entreprise à l'autre pour réaliser le maximum de profit en un minimum de temps. Cela entraîne aussi une lutte fiscale entre États et une baisse de la fiscalité, à la fois sur l'assiette, des sommes taxées et sur les taux en vigueur, ce qui nuit aux recettes disponibles pour les États afin d'assurer le financement des programmes sociaux nécessaires à long terme.

II. Quelles actions pour une Europe mieux adaptée ?

Pour permettre à l'Europe de s'adapter à la mondialisation, la Commission a choisi de vérifier la pertinence des législations en vigueur et de passer au crible les différents textes existants. La manière dont la Commission réalise son

inventaire peut être débattue, car il semblerait qu'elle ait profité d'un prétexte justifié pour réaliser une refonte idéologique des textes législatifs en vigueur dans l'Union. Cette dérive libérale marque-t-elle la fin de la neutralité de la Commission ?

2.1. Les limites de la Better Regulation

À partir d'un constat indéniable sur le besoin de mettre à jour et de vérifier la cohérence des règles européennes, la Commission européenne a saisi l'opportunité de mener une politique clairement libérale.

2.1.1. Le constat

La Commission n'est pas la seule à vouloir améliorer la cohésion et la rationalité de son arsenal législatif. Cette préoccupation est partagée par de nombreux autres États, comme le montrent divers rapports de l'OCDE qui encouragent à revoir les règles en vigueur dans chaque pays.

L'Union européenne a un passif législatif relativement important. Toutes ces réglementations entraînent des charges administratives parfois excessives pour les acteurs économiques, et sont dans certains cas contradictoires. On pourrait donc faire des économies importantes en adaptant efficacement la législation aux besoins réels des opérateurs économiques et des citoyens. Le passage au crible de la législation (le « screening » en anglais) apparaît donc comme tout à fait justifié.

C'est ainsi que la Commission européenne a proposé une simplification de l'environnement législatif, des analyses d'impact, ainsi qu'un examen des propositions législatives et un calcul de la charge.

2.1.2. Le Débat

Derrière les affirmations apparemment consensuelles de la Commission, se cachent des problématiques plus complexes et plus fondamentales qu'il ne semblerait au premier abord :

La simplification de l'environnement législatif :

En 50 ans, l'Europe a produit 220 législations de bases et 14 000 actes juridiques de moindre importance, ce qui est finalement relativement modéré si l'on considère la taille et le poids économique de l'Union. Toutefois, une remise à jour de ces législations s'impose pour s'assurer du bien fondé et de la cohérence de tous ces actes juridiques.

On peut s'interroger sur la démarche de la Commission : pourquoi choisit-elle systématiquement de favoriser les cadres juridiques souples, principalement l'auto et la co-régulation ? Elle limite au maximum les bases législatives formelles, et laisse aux États et opérateurs une large autonomie.

Pour le chercheur Éric Van den Abeele, il y a amalgame entre simplification et amélioration : les termes du débat sont mal posés, car une simplification à outrance entraîne une forte insécurité juridique pour les opérateurs.

De plus, pour simplifier les propositions législatives en cours d'examen, on a retiré les textes qui posaient problème plus que ceux qui étaient devenus obsolètes. Dans les faits, ce sont les textes bloqués au Conseil que l'on a écartés. D'où la question : pourquoi les supprimer alors que le Parlement avait accepté ces textes dans leur grande majorité ? On peut penser qu'il s'agit en quelques sortes d'une manière de diminuer les pouvoirs du Parlement.

Les analyses d'impact :

La Commission veut à présent étudier l'impact sur l'économie, l'environnement, et le social avant la mise en œuvre de toute nouvelle législation. C'est une bonne chose, mais :

- cela conduit à retirer les textes en cours de processus d'adoption lorsque l'on juge leur impact trop négatif, ce qui peut entraîner des frustrations car on ne va pas jusqu'au bout de la démarche démocratique ;
- on constate un amalgame entre réglementation et bureaucratie. Or une réglementation précise n'entraîne pas forcément de charge bureaucratique et, à contrario, l'absence de précisions peut conduire les opérateurs à ne pas savoir comment respecter une législation ;

- il y a un problème idéologique : les cabinets qui réalisent les études ne sont pas neutres mais appartiennent tous à la même école de pensée néolibérale (par exemple le cabinet qui a réalisé l'étude sur la directive Bolkestein a fourni une analyse dithyrambique du projet en promettant une forte croissance et de nombreuses créations d'emplois, sans qu'on ait aucune assurance de l'objectivité des chiffres donnés) ;
- les analyses d'impact sont souvent réalisées avec une méthodologie qui n'est pas la plus adaptée : on trouve des résultats surprenants et peu crédibles, qui ne sont pas vérifiés par d'autres études. Il n'y a pas d'analyse contradictoire, et les chiffres avancés sont souvent dénués de fondement scientifique. Lors de l'analyse des analyses ainsi effectuées nous pouvons nous rendre compte du côté fantaisiste de certaines affirmations et des graves lacunes de ces études.

Le calcul de la charge :

On veut tout quantifier de manière économique, afin d'évaluer les coûts d'une législation pour une entreprise. Cela pose problème :

- certains coûts et externalités ont un impact sur la société dans son ensemble et sont difficilement quantifiables par les entreprises (en matière de santé publique ou d'environnement par exemple) ;
- comme pour les analyses d'impact, on a un problème méthodologique : les résultats varient de 1 à 5 selon les études. Il n'y a pas de base scientifique réelle pour ces études, les cabinets réalisent des micro-études, dans un cadre particulier, et les résultats sont difficilement généralisables.

Au final on obtient :

- un risque de délitement de l'acquis communautaire (refonte des législations existantes et suppression de certaines) ;
- une baisse de la certitude juridique qui va de pair avec la simplification ;
- un agenda de la Commission européenne « business oriented » (on oublie les autres piliers de Lisbonne : le social et l'environnemental) ;
- une moins grande implication des organes législatifs que sont le Conseil et le Parlement, et une prise de la décision par la Commission, qui réunit un groupe d'experts et a l'aval des ministres de l'économie et des finances des différents États membres.

2.2. Les différents scénarios possibles et perspectives internationales

Nous proposons ici l'analyse livrée par Philippe Pochet, Directeur de l'Observatoire Social Européen, et Pierre Defraigne, Directeur d'Eur-ifri.

2.2.1. Les différents scénarios envisagés par Philippe Pochet

Selon que des alliances se nouent entre différents acteurs, progressistes ou conservateurs, au niveau européen, Philippe Pochet envisage différents scénarios possibles :

La réaction des acteurs sociaux :

Dans ce scénario, les groupes de gauche se mobilisent et obtiennent qu'on place le social au premier plan des préoccupations européennes, ce qui entraîne des coopérations renforcées et plus nombreuses, ainsi que le rééquilibrage des objectifs de Lisbonne. Le pilier social devient alors l'égal du pilier économique.

Un nouveau compromis entre les progressistes :

On réitère un nouveau compromis entre le centre gauche et le centre droit pour faire avancer l'Europe pas à pas. C'est un consensus mou qui rassemble autour d'un petit dénominateur commun. On fait des avancées pragmatiques au jour le jour, comme cela existe depuis 50 ans, sans réelle vision d'ensemble cohérente sur le long terme.

Le retour à la subsidiarité :

C'est le scénario de l'alliance entre les groupes conservateurs néolibéraux et centre droit qui conduit à abandonner l'idée d'une Europe sociale, on laisse opérer les États en la matière. L'Europe reste une zone de libre échange et ne s'occupe que d'économie, car les États sont structurellement mieux adaptés pour gérer des problèmes nationaux forts différents les uns des autres.

2.2.2. Les perspectives proposées par Pierre Defraigne

Pour le directeur d'Eur-ifri, l'Europe doit se montrer volontariste et progressiste sur deux fronts :

Le Front interne :

L'Europe traverse une crise de confiance entre les citoyens et les élites dirigeantes. Il faut donc redonner confiance. Pour Pierre Defraigne, cela passe par une Europe sociale et une harmonisation fiscale minimum. Il faut donc changer le processus décisionnel du Conseil à ce sujet.

Front externe :

L'Union doit se donner les moyens d'influencer la mondialisation. Il lui faut une vision sociale et environnementale cohérente. M Defraigne ajoute que le seul moyen pour éviter les déséquilibres globaux entre les pays du nord, riches, et ceux du sud, économiquement plus faibles, est le commerce équitable, qui offre des ressources durables aux citoyens des pays pauvres. C'est également le seul levier pour lutter efficacement contre l'immigration économique, car les habitants

du Sud cherchent avant tout à vivre dignement, et s'ils ont la possibilité de le faire chez eux, près de leur famille, ils ne chercheront pas à partir.