

N°12 / Novembre 2012

opinion

Observatoire social européen

paper

**Au-delà des
postures : vers un
budget européen
social et durable**



Bart Vanhercke, Ramón Peña-Casas
et Matthieu Paillet

www.ose.be

rue Paul Emile Janson 13 / 1050 Bruxelles / tél.: 32 (0)2 537 19 71 / fax: 32 (0)2 539 28 08 / e-mail: info@ose.be

Au-delà des postures : vers un budget européen social et durable

Bart Vanhercke, Ramón Peña-Casas, Observatoire social européen, asbl
et Matthieu Paillet, étudiant en gestion de l'environnement à l'ULB

vanhercke@ose.be

La série "OSE Paper" prend la forme de trois publications différentes disponibles en français ou en anglais. Les "Research Papers" ont pour objectif de disséminer les résultats de recherche de l'OSE, des chercheurs associés ou des collègues du réseau de l'OSE. Les "Briefing Papers" procurent des informations accessibles et régulières sur une variété de sujets. Les "Opinion Papers" consistent en de courts avis à vocation plus politique.

"Ce Working paper reflète les opinions des auteurs, lesquelles ne sont pas nécessairement celles de l'Observatoire social européen".

Table des matières

Résumé	4
1. Le budget européen et l'intergouvernementalisme	5
2. Chacun pour soi... depuis 1972	6
3. Le « Pacte d'investissement social », nouveau paradigme sans moyens financiers ?	7
4. L'aide au plus démunis en échange d'activation sur le marché de l'emploi	8
5. Fonds social européen et Fonds d'ajustement à la mondialisation : garder les mains libres	9
6. Joindre le geste à la parole	11

Une version plus courte de cet Opinion paper a été publiée sur le site RTBF.be ⁽¹⁾

Résumé ⁽²⁾

Le Sommet européen du 22 et 23 novembre, qui avait pour objectif de parvenir à un accord sur le cadre financier pluriannuel, s'est soldé par un échec prévisible. Les États, portant en étendard leurs intérêts nationaux, ont opposé une fin de non-recevoir aux diverses propositions de la Présidence chypriote et du président du Conseil européen, Herman Van Rompuy. Le Premier ministre britannique David Cameron, poussé par un euroscepticisme croissant au sein de sa population et des parlementaires, a menacé à plusieurs reprises de poser son veto. Par delà la dramaturgie des positions et des mots, on assiste à un comportement schizophrénique de la part de l'Union européenne qui, d'un côté, parle avec emphase de l'Europe sociale et de la croissance, et de l'autre, propose de réduire les fonds de cohésion et les fonds sociaux. Dès lors, il faut maintenant joindre le geste à la parole et construire une véritable croissance sociale et durable à travers un budget européen ambitieux.

-
1. http://www.rtf.be/info/opinions/detail_joindre-le-geste-a-la-parole-l-investissement-social-a-travers-le-budget-europeen?id=7880441
 2. Les auteurs tiennent à remercier tout particulièrement Cécile Barbier, Dalila Ghailani et David Natali pour leur aide précieuse à la réalisation de ce paper, qui reflète les opinions des auteurs.

1. Le budget européen et l'intergouvernementalisme

Les dirigeants européens ont échoué - comme prévu - à s'entendre sur le budget de l'UE. Les chefs d'État et de gouvernement des 27 États membres s'étaient réunis à Bruxelles lors du Sommet européen (22-23 novembre 2012) pour essayer de parvenir à un accord sur le budget pour la période 2014-2020. Pour les politologues comme les sociologues, les négociations sur ce qu'on appelle dans le jargon communautaire « le cadre financier pluriannuel de l'UE », représentent la parfaite illustration de « l'intergouvernementalisme libéral ». Cette théorie postule que les relations internationales sont dominées par des stratégies rationnelles menées par les (grands) États visant à maximiser leurs intérêts particuliers. Toujours suivant cette théorie, développée par Andrew Moravcsik ⁽³⁾, les États agissent en acteurs principaux tandis que les institutions européennes, comme la Commission européenne, n'agissent qu'en agents.

En effet, la Commission européenne, qui avait proposé un budget de 1033 milliards d'euros ⁽⁴⁾, est largement absente du débat actuel. Cette absence contraste avec le rôle qu'elle jouait par le passé lorsqu'elle était le moteur des négociations budgétaires. Face à une Commission totalement muette depuis un an, le journaliste Jean Quatremer n'hésite pas à parler « d'un suicide orchestré par son président, José Manuel Barroso » ⁽⁵⁾, soulignant l'absence totale de communication formelle et diplomatique de la Commission pour promouvoir et soutenir sa proposition de budget auprès des États membres récalcitrants. Le président du Conseil européen dirige dès lors *de facto* les négociations avec les États membres et le Parlement européen. On peut clairement parler d'une fracture institutionnelle résultant de plusieurs facteurs : absence de vision politique et légitimité vacillante de l'institution qui semble de plus en plus au service des grands États membres. La vision d'une Commission apparaissant comme l'un des moteurs de l'Union européenne est donc de plus en plus obsolète. Notons aussi que le Parlement adopte le budget avec le Conseil et plaide invariablement pour un budget ambitieux permettant de soutenir la croissance en Europe; mais les députés européens n'oseront pas remettre en question l'accord entre les 27.

3. Moravcsik, A., *The choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, New York: Cornell University Press, 1998.

4. En comparaison avec la période 2007-2013 (976 milliards), il s'agit d'une augmentation de 4,8 % dépassant l'inflation moyenne de 2% enregistrée ces dix dernières années.

5. Quatremer, J., « Budget : Barroso euthanasie la Commission », 22 novembre 2012, <http://bruxelles.blogs.liberation.fr/coulisses/2012/11/budget-barroso-euthanasie-la-commission.html>

2. Chacun pour soi... depuis 1972

Ceci dit, les jeux politiques des États membres autour du budget européen sont loin d'être nouveaux. Ainsi, le gouvernement britannique soutint ardemment la création d'un Fonds européen de développement régional (FEDER) en 1972 (Sommet de Paris), car il avait besoin d'un résultat tangible pour convaincre une opinion publique et un parlement récalcitrants des bienfaits d'une adhésion à la CEE ⁽⁶⁾. Il obtint aussi une ristourne sur sa contribution au budget européen pour pouvoir argumenter que l'adhésion à L'UE ne coûtait rien au pays. La persistance de cette ristourne, qui ne se justifie absolument plus pour le Royaume-Uni actuel, est également un sujet d'opposition entre celui-ci et certains États membres qui voudraient la voir disparaître.

De la même manière, la décision de 1988 de doubler les allocations financières pour les fonds structurels avait été acceptée par les États membres les plus prospères comme une compensation financière pour les pays les plus pauvres de la Communauté en échange de leur soutien au programme de mise en place d'un marché unique. Enfin, la création du Fonds de cohésion en 1991 pour les États membres dont le PNB était inférieur à 90 % du PNB moyen européen était clairement soutenue par les États membres les plus pauvres – menés par l'Espagne – comme une contrepartie financière nécessaire dans le contexte de la mise en place d'une Union économique et monétaire (UEM) ⁽⁷⁾.

C'est donc sans surprise que les États membres ont continué de hausser la voix jusqu'à la dernière minute contre le projet de conclusions présenté par le président du Conseil européen sur fond de silence absolu de la Commission. Face aux mécontentements de plusieurs États – notamment l'Allemagne, la France, et le Royaume-Uni – vis-à-vis du budget proposé par la Commission, jugé trop ambitieux, la présidence chypriote avait proposé une réduction de 50 milliards d'euros. Le 22 novembre 2012, Herman Van Rompuy avait proposé une enveloppe budgétaire de 971,8 milliards ⁽⁸⁾, qui a donc été elle aussi refusée par le Conseil : pour une série d'États membres, la réduction du budget ne va pas assez loin.

Ainsi, David Cameron, premier ministre britannique, confronté à un euroscepticisme croissant au sein de sa classe politique et de son opinion publique, menace d'opposer son veto et de geler le budget européen si le système de ristourne devait disparaître du cadre financier pluriannuel. Il plaide toujours pour une réduction significative, à hauteur de 200 milliards, du budget européen.

6. Bache, I., *Europeanization and Multi-level Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*, Lanham/New York: Rowman and Littlefield, 2008.

7. Ibid.

8. Lefebvre, Jean-Sébastien, « Mise en jambes budgétaire à Bruxelles », Euractiv France, 23 novembre 2012, <http://www.euractiv.fr/economie-et-finance/premiers-pas-de-danse-budgetaire-a-bruxelles-17311.html>

Plusieurs autres États membres (Italie, Lettonie, Autriche, Danemark et Suède) ont également menacé de s'opposer au budget « si l'accord nuisait à leurs intérêts nationaux ». Pour la France, la réduction proposée dans la Politique agricole commune (le budget passerait de 386 à 372,2 milliards suivant le dernier compromis proposé par Van Rompuy) est toujours loin d'être satisfaisante. Inutile de préciser aussi qu'à un moment où l'Union européenne, sous l'impulsion de la Commission qui s'avère par contre très active sur cet aspect, impose des réductions budgétaires drastiques aux pays soumis aux règles très dures de la nouvelle gouvernance économique, peu d'États membres sont disposés à contribuer de manière plus importante au budget européen.

3. Le « Pacte d'investissement social », nouveau paradigme sans moyens financiers ?

Mais qu'en est-il de la dimension sociale du budget européen ? On se souviendra que Jacques Delors, président (socialiste) de la Commission, avait défendu à son époque un budget européen ambitieux comme contrepartie sociale au marché unique, au profit des régions les plus pauvres. Depuis 2000, cette dimension sociale s'est développée au niveau européen dans le cadre de la « Stratégie de Lisbonne » relayée par la stratégie « Europe 2020 »⁽⁹⁾ toujours en place. Devant la faiblesse de la dimension sociale de cette stratégie, le Parlement européen a proposé (20 novembre 2012) un « Pacte d'investissement social »⁽¹⁰⁾ comme réponse au « pacte pour l'euro plus ». Il vise à mieux développer et coordonner les investissements sociaux au sein de l'Union européenne. Construit à partir d'une proposition écrite en 2011 par d'éminents chercheurs⁽¹¹⁾, le Parlement demande l'élaboration de politiques ambitieuses favorables à la croissance et à l'emploi, y compris des investissements dans l'éducation à tous les niveaux. La Commission européenne a repris le défi et proposera un tel Pacte début 2013.

Dans ce contexte, on ne peut que s'étonner de voir que les scénarios sur la table des négociations du Conseil impliquent une diminution considérable du budget disponible pour la politique européenne de cohésion (dont le FEDER et le Fonds social européen). Pour le FEDER, ceci implique une diminution des moyens pour promouvoir la croissance et l'emploi (et donc la cohésion économique et sociale) dans des régions les moins développées de l'Union européenne, alors même que cet outil est pourtant essentiel pour réduire les inégalités au sein de l'Europe. Pour le FSE, cette diminution du budget implique que des centaines de projets valables en matière

9. L'objectif d'une croissance durable et intelligente, institué par Europe 2020, semble s'éloigner puisque le président Van Rompuy a proposé de réduire drastiquement le budget lié au développement durable (transport, énergie, TIC).

10. Résolution du Parlement européen du 20 novembre 2012 sur le pacte d'investissement social – une réponse à la crise, P7_TA-PROV(2012)0419.

11. Vandenbroucke, F., Hemerijck, A. and Palier, B., « The EU Needs a Social Investment Pact », OSE Paper Series, Opinion Paper No. 5, May 2011, 25p, http://www.ose.be/files/OpinionPaper5_Vandenbroucke-Hemerijk-Palier_2011.pdf

de formation, d'insertion professionnelle et de lutte contre la pauvreté sont ainsi remis en question. Même le programme Erasmus, qui favorise les actions de mobilité en Europe pour les étudiants mais également la coopération entre établissements d'enseignement supérieurs, serait menacé ⁽¹²⁾. La Commission européenne avait en fait proposé *d'augmenter* le budget du programme Erasmus pour tous à 19 milliards ⁽¹³⁾. Par ailleurs, malgré une proposition intéressante de la Commission, le domaine de la recherche n'a pas été suffisamment pris en compte par le président du Conseil européen ⁽¹⁴⁾. C'est une contradiction fondamentale avec le paradigme de l'économie de la connaissance promu par l'Europe.

Le budget alloué à la politique régionale passerait en effet de 339 milliards à 320,1 milliards d'euros, soit une diminution de 20 milliards d'euros. Cette diminution pénaliserait en premier lieu les pays de l'Europe centrale et orientale. Une catégorie « régions en transition » (29,1 milliards d'euros) serait créée pour les régions dont le niveau de richesse est compris entre 75 et 90 % du PNB. Cette proposition devrait profiter à plusieurs régions des pays bloquant actuellement l'accord budgétaire: l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni. L'histoire des « compensations » financières se répète donc.

Le Budget lié à la politique régionale n'est pas le seul touché par ces diminutions. En matière de coopération au développement, plusieurs ONG ont alerté les décideurs européens sur une possible réduction de l'aide au développement ⁽¹⁵⁾.

4. L'aide au plus démunis en échange d'activation sur le marché de l'emploi

L'histoire se répète également en ce qui concerne la proposition de la Commission de créer un « Fonds européen d'aide aux plus démunis » (FEAPD) ⁽¹⁶⁾ permettant d'acheter des biens de première nécessité comme des produits alimentaires et des vêtements pour les citoyens les plus démunis. Ce Fonds essaye en partie de sauver et perpétuer une pratique existant depuis plus de 20 ans visant à faire bon usage des excédents agricoles (plutôt que de les détruire). Cette pratique

12. Gathon, M., « Enseignement : le programme Erasmus est-il vraiment en danger », Le Vif, 13 novembre 2012.

13. L'initiative citoyenne « Fraternité 2020 » a plaidé pour que l'UE consacre 3 % de son budget à Erasmus, somme nécessaire selon elle pour la pérennité du programme. Voir le site internet « Fraternité 2020 », <http://fr.fraternite2020.eu/why.html>

14. La Commission a proposé une enveloppe de 13,2 milliards d'euros pour le Fonds du Conseil européen de la Recherche. Un collectif de scientifiques, lauréats des prix Nobels, a publié une carte blanche pour soutenir la recherche et l'excellence au niveau européen (« L'union doit soutenir la recherche », Le Soir, 23 octobre 2012).

15. http://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/lettre_pour_a.piebalgs_sur_communication_ce_fr.pdf

16. Proposition de Règlement du parlement européen et du conseil relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis, SWD(2012) 350 final, Bruxelles, 24.10.2012, COM (2012) 617.

avait été récemment contestée sur le plan légal par certains États membres, notamment l'Allemagne, car elle s'était convertie au cours du temps, et suite à la relative disparition des excédents de productions agricoles, en flux monétaires permettant de financer directement les banques alimentaires par exemple. Cette initiative contient quelques innovations importantes : ainsi le Fonds permettra l'achat de biens durables, ce qui permettrait par exemple d'offrir des « starter kits » (comprenant des meubles de base, produits de nettoyage etc.) aux personnes sans-abris.

Si le FEAPD est d'une importance vitale pour les organisations en contact direct avec les personnes les plus défavorisées, la proposition de création de ce Fonds reflète cependant une vision restrictive de la « politique sociale européenne ». Il est en effet regrettable que la proposition de la Commission conditionne l'utilisation de ce Fonds destiné aux plus vulnérables des citoyens européens à des mesures d'activation de ses bénéficiaires. Qui plus est, la proposition de la Commission (octobre 2012) s'élève à un montant de 2,5 milliards sur 7 ans (alors que les besoins étaient estimés à 4,75 milliards d'euros), montant encore revu à la baisse dans la proposition d'Herman van Rompuy, à hauteur de 2,1 milliards d'euros. Comme l'a expliqué le président Barroso lors du débat au Parlement européen avant le Conseil européen, il serait franchement impossible d'expliquer aux citoyens européens que « lorsqu'il y a des sommets à Bruxelles pour trouver des centaines de milliards d'euros pour sauver les banques, on arrive à un accord. Mais quand il s'agit de quelques millions pour aider les plus pauvres, on entend beaucoup plus de voix négatives que de voix positives » ⁽¹⁷⁾.

5. Fonds social européen et Fonds d'ajustement à la mondialisation : garder les mains libres

Le Fonds social européen (FSE) a un rôle fondamental sur le plan social comme levier financier soutenant non seulement la lutte contre la pauvreté mais aussi tout ce qui concerne la politique européenne de l'emploi (formation, reconversion socioprofessionnelle). Au niveau national, le FSE finance une myriade de projets et d'associations actives dans l'économie sociale. Une question en suspens concerne la proposition – assez osée – de la Commission d'allouer 25 % du budget de la Politique de cohésion au FSE, et au moins 20 % du FSE à la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Cette initiative pourrait donner un élan important à l'ambition (largement négligée) que les États membres se sont fixée dans le cadre d'Europe 2020 de réduire de 20 millions le nombre de personnes en situation de pauvreté d'ici 2020 (soit 16 %). Pour faire court : en dépit du lobbying intensif des organisations sociales comme le Réseau Européen des

17. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-848_fr.htm

associations de lutte contre la pauvreté (EAPN) ⁽¹⁸⁾, la plupart des États membres ne veulent pas de cette pré-affectation d'une partie du FSE. Une fois le budget européen réparti entre les pays, les États membres veulent avoir les mains libres pour dépenser cet argent comme ils le souhaitent. Chacun pour soi, encore une fois.

Le sort du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) est encore pire que celui du FSE puisqu'il arrive à terme en 2013 et que rien ne garantit qu'il soit reconduit au-delà de cette période. Plusieurs États – dont l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Finlande et sept autres contributeurs nets – s'opposent à sa reconduction, alors qu'il s'est pourtant avéré être un instrument utile pour aider les travailleurs licenciés à trouver un nouvel emploi et acquérir de nouvelles compétences suite aux restructurations d'entreprises, qui se sont dramatiquement accrues en cette période de profonde crise économique. On soulignera que parmi les pays opposés à la reconduction du FEM plusieurs ont néanmoins eu recours à ce Fonds depuis sa création, montrant encore une fois la position paradoxale de certains pays. Entre 2007 et 2011, ce sont près de 90 000 travailleurs européens, issus de vingt pays différents, qui ont été soutenus par le FEM, et une proportion importante d'entre eux ont pu ainsi retrouver un nouvel emploi. Les secteurs de l'automobile et du textile ont bénéficié à eux seuls de près d'un tiers des interventions du FEM, mais depuis 2009 et la modification du règlement permettant d'intervenir sur les licenciements liés aux crises économiques, les secteurs de la construction et des services ont de plus en plus bénéficié de son intervention ⁽¹⁹⁾.

À l'heure où des restructurations sévères continuent à s'opérer au sein de l'UE – voir par exemple les cas récents de Peugeot (FR), Ford (BE et RU) ou Arcelor Mittal (BE) - peut-on vraiment priver les travailleurs européens d'un tel soutien ? La Présidence chypriote a plaidé pour le maintien du FEM pour la période 2014-2020, mais propose de réduire le budget de ce fonds (1,7 milliard sur 6 ans au lieu de 3 milliards d'euros actuellement). Le Parlement européen a récemment réitéré l'importance du FEM et la nécessité de le reconduire jusqu'en 2020 ⁽²⁰⁾. Dans le contexte de crise profonde et durable que connaît l'Europe actuellement, la disparition d'un tel instrument ne ferait que saper encore un peu plus la crédibilité sociale de l'UE, déjà largement entamée.

18. Le 15 mai, une coalition de 18 ONG a lancé une campagne conjointe, assortie d'une pétition, « Des fonds européens pour la réduction de la pauvreté *MAINTENANT!* », demandant aux États membres de soutenir la proposition de la Commission européenne :

<http://www.eapn.eu/images/stories/docs/letters/2012-letter-Prime-Ministers-General-Affairs-Council-21-06-2012.pdf>

19. Commission Européenne (2012), *Fonds européen d'ajustement à la mondialisation – portrait statistique 2007-2011*, Office des Publications de l'Union Européenne, Luxembourg.

20. Parlement Européen – Commission Emploi et Affaires Sociales, *L'aide de l'UE aux travailleurs licenciés doit continuer après 2014*, Communiqué de Presse N° :20121105IPR54907, Bruxelles, 2012.

6. Joindre le geste à la parole

Bernadette Segol, Secrétaire générale de la Confédération Européenne des Syndicats (CES) a bien résumé l'enjeu de cette négociation budgétaire : les dirigeants européens peuvent « arrêter les politiques de récession, les politiques d'austérité qui nous ont conduits à la récession où on est maintenant et peuvent mettre en pratique les mots qu'ils emploient pour la croissance, pour une croissance durable » (21). Il ne suffit pas de remettre l'idée de la croissance sur la table, comme il ne suffit pas de lancer un « Pacte d'investissement social ». Il faut des financements pour cet investissement, et savoir se donner les moyens de son ambition. La très forte pression européenne en faveur d'une réduction des budgets des États membres contraste de plus en plus avec les objectifs sociaux d'Europe 2020 et ce nouveau discours en matière d'investissement social. Les débats et les signaux émis jusqu'à présent ne vont guère dans le sens d'une dimension plus sociale de l'Europe, bien au contraire.

Les tensions et blocages autour de l'adoption du budget européen pour la période 2014-2020 donnent l'impression d'une Europe de plus en plus schizophrène, dotée d'une double personnalité contradictoire. Dans bon nombre des sujets évoqués dans cette note, l'attitude des États membres, du moins de certains d'entre eux, revient à scier la branche sur laquelle l'Europe (sociale) est assise. L'échec prématuré du dernier Conseil montre que les tensions et contradictions inhérentes à la méthode intergouvernementale sont à leur paroxysme, la possibilité d'un retrait de l'UE étant pour la première fois clairement évoquée, notamment par le gouvernement Cameron au Royaume-Uni. Les chefs d'États et de gouvernements ont encore quelques semaines pour se doter d'un budget ambitieux et social. Espérons qu'ils y arrivent, car il s'agit là d'un enjeu vital pour l'UE, si elle veut être autre chose qu'un simple marché économique aux yeux de ses citoyens.

21. Interview de Bernadette Segol, RTBF, 14 novembre 2012, http://www.rtf.be/info/emissions/article_bernadette-segol-est-l-invitee-de-matin-premiere?id=7874101