

La dimension sociale de l'élargissement est-elle suffisamment prise en compte? ⁽¹⁾

Introduction ⁽²⁾

L'adhésion prochaine de 10 pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), et de Chypre, Malte et de la Turquie à l'Union européenne est un événement exceptionnel. Cela a été souligné à plusieurs reprises par les protagonistes : « *l'élargissement auquel l'UE est confrontée représente un défi unique, parce qu'il est sans précédent en termes de portée et de diversité : le nombre de candidats, la superficie (augmentation de 34 %), la population (augmentation de 105 millions) et la richesse de différentes histoires et cultures* » (Commission européenne, 1999a : 6). Le commissaire chargé de l'élargissement, M. Günter Verheugen, juge positifs les progrès accomplis lors des négociations sur l'adhésion en 2000 qu'il qualifie d'*année exceptionnelle* » pour l'élargissement. Il fait allusion en particulier à la réforme institutionnelle arrêtée lors du Conseil européen de Nice, qui a été qualifiée d'élément décisif de l'année ⁽³⁾. À l'exception de la réforme institutionnelle, toutefois, aucune avancée importante n'a été accomplie. Dans le cadre des négociations, les chapitres pour lesquels des progrès ont été réalisés concernent les questions les moins controversées, les questions plus délicates ayant été reportées. Outre l'*acquis communautaire*, les critères politiques et économiques dits de Copenhague (1993) font partie intégrante du processus de négociation et doivent être remplis par

1. Je voudrais remercier Renate Langewiesche (ISE) et Johannes Pakaslahti (KUI), pour leur commentaires judicieux à la version préliminaire de cet article.

2. Cet article se penche particulièrement sur l'élargissement aux Pays d'Europe Centrale et Orientale.

3. Bulletin quotidien Europe, n° 7882, 17 janvier 2001, pp.7-8.

les candidats à l'adhésion ; aucun critère social n'en fait toutefois partie. Bien que l'élargissement soit à présent techniquement possible, le pessimisme de l'après-Nice est de mise quant au fonctionnement de l'Europe élargie. La date prévue pour le remaniement institutionnel du Parlement européen signifie implicitement que l'UE sera élargie pour la participation de plusieurs futurs membres aux élections parlementaires de 2004 (OSE, 2000).

Dans le discours de légitimation de la Communauté, les avantages du prochain élargissement sont clairs. Ceux-ci incluent le renforcement de la stabilité politique et de la paix dans l'Union européenne, la constitution de l'Europe comme acteur économique puissant au plan mondial, le renforcement des valeurs économiques et sociales communes de la société, adaptées au contexte basé sur l'information et la communication. La nécessité d'améliorer les conditions sociales dans les PECO a été soulignée par la Commission dans le volet stratégique de son rapport annuel sur la progression des pays candidats sur la voie de l'élargissement. En effet, un tiers du budget PHARE pour la période 2000-2006 est destiné à la cohésion économique et sociale (Commission européenne, 2000g). Il sera en particulier consacré à la création de mécanismes et d'institutions pour la mise en œuvre des fonds structurels après l'adhésion. Le chapitre relatif à la politique sociale du Livre blanc du 3 mai 1995 sur la préparation des pays candidats à l'intégration dans l'UE inclut *l'acquis communautaire social*. Les aspects législatifs traités sont : l'égalité des chances entre hommes et femmes, la coordination des systèmes de sécurité sociale, la santé et la sécurité au travail, le droit du travail et les conditions de travail, l'étiquetage des produits du tabac et un niveau élevé d'emploi et de protection sociale. La mise en œuvre de ce dernier, à savoir un niveau élevé d'emploi et de protection sociale, a été difficile à renforcer en raison de l'absence de critères spécifiques. D'ailleurs, les critères de Copenhague ne tiennent pas compte de la dimension sociale de l'Europe. Il faut mentionner le fait que dans l'agenda social pour la période 2000-2006, qui a été adopté au Conseil de Nice, (voir Pochet, 2000) un certain nombre d'avancées ont été réalisées afin d'esquisser une stratégie pour la dimension sociale de l'élargissement. L'Union a été invitée à « appuyer de manière résolue les efforts d'adaptation et de transformation des systèmes de sécurité

sociale par les pays candidats et à encourager l'établissement d'un processus de convergence » (4). Suite aux décisions politiques à orientation sociale adoptées à Lisbonne, cette transformation dépasse en théorie *l'acquis social* juridiquement contraignant, pour englober des valeurs sociales communes. Récemment, la participation des pays candidats à la Stratégie européenne pour l'emploi a été intégrée parmi les critères. Il n'existe cependant toujours aucun critère associé pour les autres domaines « soft » de la politique sociale.

Depuis 1999, un changement est intervenu dans l'évolution de la dimension sociale au sein de l'Union européenne, notamment à l'instigation de la communication de la Commission intitulée « Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale » (Commission européenne, 1999b). Les États membres de l'UE ont opté pour la création d'un comité de protection sociale et ont décidé de coopérer en vue des défis communs auxquels leurs systèmes de protection sociale seront confrontés. « *La nécessité de confirmer la place de la protection sociale dans les valeurs communes de l'Union européenne dans le contexte de l'élargissement* » est soulignée dans la communication. Selon la Direction générale Emploi et Affaires sociales, les quatre axes de la communication – rendre le travail plus avantageux et garantir un revenu sûr ; garantir des retraites sûres et des systèmes de retraite viables ; promouvoir l'intégration sociale et garantir un niveau élevé et durable de protection de la santé – font à présent officiellement partie de l'acquis politique à adopter par les pays candidats à l'adhésion (Clotuche, 2001). Toutefois, la question de la mesure dans laquelle ces aspects sont pris en considération par les acteurs responsables des négociations reste posée. L'incorporation des normes et des valeurs de protection sociale de l'UE dans les conditions d'adhésion faisant déjà partie du Programme d'action sociale 1998-2000 (Commission européenne, 1998), dans le cadre duquel les pays candidats avaient été encouragés à « *garantir l'adoption et la mise en œuvre complètes de la législation et de la pratique de l'UE dans la sphère sociale* » Mais ce n'est qu'en 2000, comme l'illustre le présent article, qu'un consensus semble être apparu

4. Contribution du Conseil au Conseil européen de Nice en vue de l'adoption du programme social européen, paragraphe 23.

sur la portée d'un *acquis social* plus large entre les différents acteurs. Ces acteurs soulignent qu'il est urgent pour les pays candidats d'accroître les efforts consentis en vue de développer plus avant leurs politiques sociales, en particulier pour contrer les inégalités sociales grandissantes et la faiblesse de leurs systèmes de lutte contre la pauvreté. Le remplacement des anciennes structures de production et de distribution et la préparation à l'adhésion à l'UE s'est révélé coûteux et a indéniablement entraîné des conséquences sociales négatives.

Les conséquences négatives de la transition vers l'économie de marché risquent de s'accroître en raison de l'adhésion à l'UE. Il n'est donc pas seulement souhaitable, mais nécessaire, que les pays candidats formulent des politiques sociales adéquates et établissent des infrastructures sociales stables avant d'accéder à l'UEM. La prolongation de leur participation au mécanisme ERM-II permettrait aux futurs membres de compléter leur réforme structurelle, de stabiliser les politiques de faible inflation et de poursuivre les réformes dans le domaine de la politique sociale (Langewiesche et Tóth, 2000 :381-382). En outre, les systèmes des pays candidats doivent être capables de résister aux conséquences sociales indésirables lors de leur adhésion à l'UE, en ce qui concerne en particulier les marchés du travail et de la libre circulation des travailleurs. Cette épineuse question dépasse la portée du présent article. Cependant, il importe de soulever que de nombreuses prévisions ont été réalisées concernant la migration des travailleurs des pays candidats après l'adhésion. Les résultats des diverses analyses semblent indiquer qu'il n'y aura pas d'augmentation spectaculaire de l'immigration et que l'impact sur le marché du travail de l'UE devrait être limité. On s'attend à ce que les travailleurs migrants se concentrent dans certains États membres, secteurs et régions (Langewiesche et Lubyova, 2000). Afin de résoudre ce problème, la Commission européenne a rédigé une note détaillant les options concernant la libre circulation des travailleurs, et qui vont de l'application complète de l'*acquis* dans ce domaine, à différents accords de transition possibles, voire à l'absence de mise en œuvre de l'*acquis* concerné pendant une période significative (Commission européenne, 2001d).

L'objectif de cet article est d'éclairer les enjeux sociaux, du point de vue institutionnel, de l'élargissement en 2000. La première partie rappelle

brièvement les étapes principales qui ont mené à la décision d'élargir l'Union. La seconde partie expose comment la dimension sociale de l'élargissement, à savoir le dialogue social, l'emploi et la protection sociale, a pris consistance. La façon dont les différents acteurs conçoivent l'*acquis communautaire* social sera décrite. En conclusion, nous présentons une évaluation générale de la dimension sociale de l'élargissement et des progrès accomplis en 2000.

1. Contexte - Rappel des étapes clés du processus d'élargissement

Les étapes menant à cet élargissement exceptionnel ont été franchies rapidement – trop rapidement selon de nombreuses personnes – pour que l'Union puisse fonctionner avec 13 nouveaux Etats membres. Toutefois, le processus s'accélère et il importe qu'il ne perde pas son élan. Si un référendum était organisé aujourd'hui, 61 % des citoyens des pays candidats voteraient en faveur de l'adhésion à l'UE. Toutefois, la volonté d'adhérer à l'UE décroît progressivement dans les PECO. Notons qu'il existe des différences considérables entre la position des « élites sociales » et celle du reste de la population. 80 % des « meneurs d'opinion » des pays candidats sont en faveur de l'intégration ; ce qui illustre l'influence positive dans ce domaine d'un niveau élevé d'information et d'éducation sur l'opinion d'un public plus large (Deutsche Bank Research, 2001). L'opinion publique des États membres de l'UE (44 % en faveur de l'élargissement) concernant l'acceptation de nouveaux États membres connaît également une courbe descendante ⁽⁵⁾.

Rappelons brièvement les étapes du processus qui ont conduit à la décision d'élargir l'Union européenne à près de 30 membres. Après la chute du mur de Berlin en 1989, la Communauté européenne a rapidement établi des relations diplomatiques et conclu des accords commerciaux avec les PECO. Pendant les années 1990, des accords d'association, plus souvent appelés « accords européens », ont été conclus par la Communauté européenne et ses États membres avec 10

⁵. Eurobarometre, n° 54, 8 février 2001.

PECO, fournissant la base légale pour des relations bilatérales entre ces pays et l'UE. En résumé, les accords européens couvrent les questions liées au commerce, le dialogue politique, le rapprochement des législations et d'autres domaines de la coopération, y compris l'industrie, l'environnement, le transport et les douanes. Au titre de ces accords, le commerce entre l'UE et les PECO s'est rapidement développé. Pour d'autres mesures, comme la libre circulation des travailleurs, les accords européens ont facilité la conclusion d'accords bilatéraux entre les États membres de l'UE et les 10 PECO, sans qu'il n'existe toutefois, de mesure cadre. Rétrospectivement, on peut considérer que les accords européens ont ouvert la voie aux nouvelles adhésions à l'UE⁶ car ils sont « fondés sur une compréhension et des valeurs communes et qu'ils contribuent à ce que l'UE et les pays partenaires convergent sur le plan économique, politique, social et culturel » (Commission européenne, 2001e). Les demandes d'adhésion ont été soumises par les 10 PECO entre 1994 et 1996. Des accords d'association similaires excluant le dialogue politique, avaient précédemment été conclus avec la Turquie (1963), Malte (1970) et Chypre (1972) (Commission européenne, 1999). Ces pays avaient présenté leur candidature à l'adhésion avant les PECO : la Turquie en 1987 et Chypre et Malte en 1990. Comme l'a épinglé le Comité économique et social européen, la dimension sociale « transparaissait à peine dans les accords européens » et la « convergence sociale n'était pas un objectif au même titre que la coopération économique ». (Comité économique et social européen, 2000). L'intégration des PECO à l'UE pourrait être considérée comme un processus continu dans le cadre des accords européens, consistant en un retrait progressif des barrières commerciales, lequel a contraint les PECO à procéder à différents ajustements institutionnels aux fins de l'harmonisation aux normes de l'UE. Toutefois, ce processus s'est dans une large mesure limité aux domaines du commerce et du mouvement de capitaux.

En 1993, lors du Conseil européen de Copenhague, les États membres ont pris une décision importante, en ce qui concerne la Communauté : ils ont convenu que « les pays associés d'Europe centrale et orientale qui le

6. Néanmoins, légalement et politiquement, la voie aux adhésions à l'UE n'a pas été ouverte par les accords européens.

souhaitent pourraient adhérer à l'Union européenne... dès qu'un pays associé sera capable d'assumer les obligations de sa qualité de membre en répondant aux conditions économiques et politiques requises ». Le Conseil a également décidé qu'en plus de devoir se conformer à l'*acquis communautaire* y compris l'Union économique et monétaire, les futurs membres devraient adhérer à des critères politiques et économiques spécifiques, notamment :

- instaurer la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et le respect et la protection des minorités
- garantir le bon fonctionnement d'une économie de marché et la capacité d'affronter la pression de la concurrence et des lois du marché à l'intérieur de l'Union (Conseil européen, 1993).

C'est la première fois que des critères supplémentaires ont été ajoutés aux critères d'adhésion. Cette démarche se justifie par la spécificité des pays candidats d'Europe centrale et orientale qui ont dû reconstruire leur système politique et économique après l'effondrement de l'Union soviétique.

Un aspect particulier de l'élargissement est qu'il s'est révélé être un « processus en formation » ou un « processus de décision par étapes » (Falkner et Nentwich, 2000) et que d'autres critères ont progressivement été ajoutés aux critères d'adhésion. En effet, en décembre 1995, le Conseil européen de Madrid a souligné l'importance de garantir la mise en œuvre de l'*acquis* par des structures administratives et juridiques adéquates. Le Conseil européen de Luxembourg, en décembre 1997, a souligné que « le fonctionnement des institutions » devrait être renforcé. En outre, il a décidé de lancer un « processus d'élargissement global » à tous les pays souhaitant rejoindre l'UE. Les négociations en vue de l'adhésion ont été officiellement ouvertes par six pays le 31 mars 1998 : la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la Slovénie et Chypre, appelés « les pays de la première vague » ou les « précurseurs ». Les négociations concernant l'adhésion portent sur les accords - comptant 31 chapitres - en vertu desquels les candidats adoptent, mettent en œuvre et appliquent l'*acquis communautaire*. En premier lieu, la Commission a émis un ensemble d'avis évaluant la situation de chaque pays par rapport aux critères d'adhésion. Elle a

ensuite, créé un système de suivi, sous forme de « rapports annuels réguliers sur les progrès de chaque pays candidat ». Ces rapports, dont les premiers ont été soumis au Conseil en novembre 1998, doivent servir de base aux décisions du Conseil sur la conduite des négociations et sur l'intégration de nouveaux pays dans ce processus. Le caractère apparemment apolitique et technique d'aborder l'élargissement est particulièrement évident (Falkner et Nentwich, 2000).

Dans son « document composite » sur les rapports réguliers de 1999, la Commission a recommandé l'ouverture de négociations avec Malte, la Lettonie, la Lituanie, la Slovaquie, la Bulgarie et la Roumanie, et la prise en considération de la candidature de la Turquie. Lors du Conseil européen d'Helsinki du 10 décembre 1999, la recommandation d'étendre le processus a été suivie : « Le Conseil européen réaffirme la nature inclusive du processus d'adhésion qui concerne actuellement 13 États candidats au sein d'un cadre unique. Les États candidats participent au processus d'adhésion sur un pied d'égalité » (Conseil européen, 1999). À l'aube du XXI^e siècle, la perspective d'un élargissement européen vers l'Est, reconnu comme « *une occasion historique* » par M.Gunter Verheugen, le commissaire responsable de l'élargissement, est devenue réalité. L'histoire retiendra que le sommet de Helsinki a permis l'ouverture du processus d'élargissement de l'Union et l'introduction de deux principes importants, à savoir la différenciation et la transition. La différenciation concerne la mesure des progrès réalisés par chaque pays qui devient membre lorsque les critères d'adhésion sont remplis. La transition est composée de périodes transitoires préalables à l'adhésion concernant certains domaines délicats, afin de faciliter le processus tant pour l'Union que pour les futurs membres.

Les réunions bi-annuelles des chefs d'État ont contribué de façon considérable à l'évolution générale du processus d'élargissement en peaufinant et en concrétisant le mouvement. Cependant, ce n'est que récemment que la dimension sociale a été étendue pour dépasser le seul *acquis* juridiquement contraignant, et englober l'essence du « modèle social européen ». Celui-ci inclut le dialogue social et, comme le prévoit l'article 137 du Traité d'Amsterdam, la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, la lutte contre

l'exclusion sociale et la garantie d'une protection sociale adéquate pour tous les citoyens de l'Union. Toutefois, le caractère contraignant de l'acquis social élargi demeure relativement faible. Le passage à un acquis social élargi dans la stratégie communautaire et le rôle que joueront les différents acteurs à cet égard ont analysés ci-après.

2. L'extension de l'acquis social

2.1. Perception de l'acquis social par différents acteurs institutionnels

Le développement d'une compréhension élargie de la politique sociale se reflète dans les rapports réguliers les plus récents sur les progrès accomplis par les 13 pays candidats en vue de l'élargissement (octobre 2000). L'attention accordée à la dimension sociale de l'élargissement apparaît dans l'Agenda 2000, où la politique sociale a été identifiée comme « *un domaine important de l'activité de l'Union* » (Commission européenne, 1997). La nécessité de progresser dans le domaine de la politique sociale et de l'emploi a été soulignée par la Commission dans son document stratégique de 2000 : « *... l'adoption de l'acquis demeure lente dans le secteur de la politique sociale et de l'emploi... la cohésion sociale est en danger si aucun progrès n'est accompli dans ces domaines, parallèlement à d'autres réformes. Il importe dès lors que les pays candidats accroissent leurs efforts* » (Commission européenne, 2000g). Dans son calendrier, l'Union a présenté un projet d'avancement des négociations sur les chapitres restés en suspens. Le chapitre 13 relatif à la politique sociale et l'emploi devrait être clos pour tous les pays candidats dans la première partie de l'année 2001. Actuellement, ce chapitre est clos pour cinq pays (EurActiv, 2001).

Un instantané de l'analyse de la politique sociale dans les rapports réguliers de l'année 2000 sur les progrès accomplis en vue de l'adhésion témoigne d'une interprétation plus large par la Commission européenne de l'évolution de la politique sociale dans les pays candidats. En bref, l'évaluation des progrès s'est limitée à un constat des progrès accomplis au niveau de l'acquis juridique et de l'acquis politique ou « soft ». L'acquis juridique englobe le dialogue social, les règles spécifiques du droit du travail, l'égalité de traitement, la santé et la sécurité au travail, ainsi que la santé publique. L'acquis politique concerne les politiques d'emploi,

notamment la stratégie européenne pour l'emploi, et la nécessité pour les PECO d'être dotés de systèmes de protection sociale viables (pensions, soins de santé, allocations de chômage, allocations familiales, aide sociale, dispositions spéciales pour les personnes handicapées). Ces dispositions sont conformes au Traité d'Amsterdam, qui généralise la portée de l'*acquis* de la politique sociale de la Communauté. Au niveau du discours, l'identité de la politique sociale européenne dans le sens plus large du terme a été décrite par la Commission de la manière suivante : « *Nos structures sociales sont... basées sur des valeurs communes d'égalité et se distinguent par leur universalité et par la portée de leur système d'aide sociale... Les normes sociales européennes sont plus élevées et plus contraignantes que celles de toutes les autres économies comparables... les transferts sociaux dans les États membres de l'UE nous aident à prévenir la pauvreté... L'importance d'atteindre un équilibre – entre la politique économique et sociale et entre la flexibilité et la sécurité – est au cœur du processus de l'intégration européenne... les politiques sociales sont vitales pour une prospérité plus importante et plus largement partagée... la politique sociale est un facteur productif qui entraîne des bénéfices pour l'économie, l'emploi et la compétitivité...* » (Quintin, 1999).

Le Parlement européen (PE) reconnaît également qu'il importe d'accorder une plus grande attention à la dimension sociale de l'élargissement (Parlement européen, 2000a). La position globale du PE est que l'aspect social de l'élargissement est d'une importance cruciale. Il estime que l'impact social de l'élargissement sera « difficile à chiffrer » et a reconnu que « *les changements intervenus dans les pays candidats ont entraîné des problèmes sociaux et en particulier une stratification sociale marquée, et dans certains cas un niveau de chômage élevé* ». En outre, « *le dépassement de différences économiques et sociales entre les États membres actuels et futurs est le défi le plus important pour l'Union* ». À cet égard, le Parlement européen a également souligné que les citoyens des pays candidats ont placé de nombreux espoirs dans l'élargissement, pour ce qui est de la qualité de l'emploi et de la vie sociale (Parlement européen, 2000b). Le PE observe avec inquiétude que les taux de croissance dans les PECO ne sont pas à la hauteur des prédictions effectuées en 1997 par les instituts de recherche économique, et que les disparités sociales augmentent. Dans une anticipation réaliste, le PE a insisté sur le fait que « *les premières années suivant l'adhésion constitueraient un défi majeur pour les économies des nouveaux* ».

États membres, en particulier au niveau des résultats des inévitables changements qui toucheront leurs structures financières, économiques et sociales ». La dimension sociale est interprétée largement et couvre les adaptations légales et politiques dans les pays candidats ». Le Parlement demande que des mesures de politique sociale soient prises maintenant, avant l'adhésion, pour renforcer la cohésion sociale et éviter les répercussions sur les membres qui seraient dues à des différences importantes de revenus entre les États membres.

Le mouvement syndical européen conçoit lui aussi l'acquis social de manière large. D'après la Confédération européenne des syndicats (CES), le modèle social européen devrait être considéré comme « le pivot du processus d'élargissement » et représenter « non seulement les instruments législatifs qui constituent l'acquis communautaire, mais également les documents repères comme la charte des droits fondamentaux proclamée à Nice, les chartes sociales revues du Conseil de l'Europe, la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, les recommandations sur la sécurité sociale et l'Agenda social de Nice... ils préservent une série de principes communs qui font partie du modèle social européen et de la législation communautaire... » (CES). Une telle interprétation élargie de l'acquis social ne semble pas partagée par les organisations patronales européennes. L'UNICE (Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe) souligne au contraire les avantages de l'élargissement pour l'amélioration globale de la compétitivité de l'économie européenne (UNICE, 2000b).

La manière dont le Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP) conçoit l'élargissement est large et englobe une union politique, un espace économique et monétaire commun, un vaste marché élargi et un espace social et culturel. En effet, le CEEP affirme que le « modèle social européen » est une réalité vécue quotidiennement par des millions de gens dans l'Union européenne, selon lesquels la vie en société est conçue d'une manière particulière. Pour maintenir ce modèle, le CEEP prône l'économie performante, l'augmentation du taux d'emploi, le respect de l'environnement, un développement durable, la protection

des consommateurs, le progrès social, la solidarité et la lutte contre l'exclusion et la participation des citoyens à la société au niveau local (CEEP, 2000).

Le modèle social européen comporte des valeurs et des normes communes, qui selon le Comité économique et social (CES), devraient être transposées dans les pays candidats. Il souligne l'importance de l'engagement des populations et des acteurs des pays candidats en vue d'une adhésion réussie. Le CES souligne en particulier la nécessité de poursuivre le renforcement des institutions, les réformes sociales et liées à l'emploi et le développement d'une société civile active. Le CES a notamment déclaré que « *la société civile sera prête à accepter l'élargissement de l'UE et à en partager les charges uniquement si des politiques actives sont menées pour promouvoir l'emploi, ouvrir de nouvelles possibilités de formation et d'emploi, et stabiliser la situation sociale* » (Comité économique et social européen, 2000 : 17).

Le réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN) définit l'élargissement vers l'Est comme un « véritable défi » pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'EAPN encourage la participation de différents acteurs pour rendre les contextes nationaux socialement équitables. On pourrait dire que l'EAPN s'est engagé à améliorer la coopération paneuropéenne et à stimuler la participation des ONG et de la société civile dans les PECO. L'EAPN encourage activement la création de partenariat entre les ONG d'Europe occidentale et des PECO par le biais d'échange d'informations et de bonnes pratiques (EAPN, 1998). Bien que le rôle de la société civile et des ONG dans les PECO progresse, il reste limité.

Il règne parmi les acteurs au niveau européen, une unanimité sur la nécessité d'aborder la dimension sociale de l'élargissement et d'intégrer un ensemble plus large de critères pour adhérer à l'UE. En effet, le modèle social européen est constitué d'un niveau élevé de protection sociale et d'emploi et de la participation de différents acteurs, syndicats et société civile, pour rendre les contextes nationaux, régionaux et locaux socialement équitables. Nous éclaircirons ci-dessous les spécificités européennes du dialogue social, de l'emploi et de la protection sociale.

2.2. Dialogue social

Durant les années 1990, le dialogue social a progressivement pris une importance accrue au sein de l'Union européenne, avec l'intégration du protocole social de Maastricht et de l'accord de 1991 dans le Traité d'Amsterdam. La Commission européenne estime à présent que le dialogue social est le pivot du modèle social européen, alléguant que le rôle crucial qu'il joue dans les États membres de l'UE doit être développé dans les pays candidats : « Nous pensons qu'il est important que tous les pays candidats soient particulièrement attentifs à la manière dont les organisations des partenaires sociaux se développent et encouragent un dialogue actif et autonome... » (Quintin, 1999). En effet, les partenaires sociaux ont obtenu le droit d'être consultés sur les propositions de la Commission dans le domaine social et de conclure des accords-cadres susceptibles d'être transformés en législation communautaire. À l'échelon national, les partenaires sociaux jouent un rôle essentiel dans sa mise en œuvre au plan national. Dans le domaine du droit du travail et des droits fondamentaux, les directives concernant les comités d'entreprise européens et l'information des travailleurs en particulier, visent à promouvoir le dialogue social au sein des entreprises. Le renforcement du rôle des partenaires sociaux dans les PECO est dès lors crucial (Commission européenne, 2000h : 2). Selon Emilio Gabaglio, secrétaire général de la CES, « *L'élargissement constitue une évolution naturelle du processus d'intégration européenne...* ». Il souligne l'importance du rôle de la société civile pour son succès : « *l'unification et l'élargissement pourront réussir si tous les citoyens et les forces organisées y participent* ». Maria Helena André, secrétaire confédérale de la CES, souligne pour sa part que « *les syndicats jouent un rôle actif de pionniers pour montrer les effets positifs de l'élargissement, tant dans les pays membres actuels de l'UE que dans les pays candidats* » (CES, 2000a).

Cette approche participative est également soutenue par le Comité économique et social (CES) : « *à mesure que progressent les négociations liées à l'adhésion, s'impose la nécessité de l'engagement des populations et des acteurs des pays candidats afin de rendre l'adhésion possible... sans la participation active des organisations socioprofessionnelles, le processus d'élargissement ne réussira pas* » (Comité économique et social européen, 2000). Le commissaire chargé de l'élargissement, M. Gunter Verheugen, soutient lui aussi cette approche et précise qu'il importe d'impliquer des organisations

syndicales et patronales fortes, représentatives et indépendantes dans le processus d'élargissement, sans se limiter à une élite politique (CES : 2000a). En vue de contrer une opinion publique de plus en plus défavorable à l'adhésion dans les PECO et de favoriser la construction européenne, la CES et l'UNICE reconnaissent la nécessité d'améliorer le rôle joué par les syndicats dans les pays candidats en renforçant les perspectives pour les membres de l'UE, pour les travailleurs et l'entreprise (CES : 2000b). Le CEEP souligne la nécessité de renforcer le dialogue social et également d'accroître la représentativité des employeurs, qui est particulièrement faible aux niveaux de l'entreprise, du secteur et de la branche. Le CEEP relève également la nécessité de garantir un dialogue social tripartite plus équilibré pour diminuer en particulier, le rôle prépondérant de l'État dans certains pays. De la même façon, la CES encourage un dialogue continu entre les syndicats nationaux et leurs gouvernements respectifs dans l'UE et dans les PECO. Elle précise également l'importance d'instaurer ce dialogue dans les pays où il est absent. La CES invite la Commission européenne à « continuer à faire entendre à ces gouvernements que la participation des partenaires sociaux à tous les problèmes qui les concernent fait partie intégrante du modèle européen ».

Le PE insiste également pour que davantage d'efforts soient consentis au progrès du dialogue social ... afin de contribuer au développement démocratique, à l'essor des systèmes de sécurité sociale, des systèmes de santé et de pensions, à la santé et à la sécurité au travail, et de garantir l'égalité des chances et l'égalité de traitement, de même que la non-discrimination par la politique du marché de l'emploi. Dans les rapports réguliers de 2000, la Commission a relevé l'évolution insuffisante du rôle des partenaires sociaux dans plusieurs PECO, par exemple la Lituanie.

Le rôle du dialogue social dans les pays candidats est de nature différente, en partie à cause de l'héritage communiste. Il est loin d'être considéré comme un élément dynamique de leurs politiques sociales, étant donné que les syndicats sont considérés avec méfiance. En général, la population est peu consciente du fait que les syndicats souhaitent ou sont capables d'agir dans son intérêt et il est peu probable que les syndicats dans les PECO joueront à l'avenir un rôle aussi

important que dans les États membres actuels de l'UE et au niveau européen (7). Le nombre d'adhérents demeure très faible ou est en diminution. Les syndicats sont relativement actifs au niveau de l'entreprise et dans les négociations tripartites au niveau national. Pourtant, ils sont peu présents au niveau sectoriel qui devrait pourtant constituer le centre de leurs activités.

Les organisations patronales sont faibles et semblent incapables de se construire une identité stable et forte. Les organisations patronales, à l'instar des syndicats, sont actives aux niveaux de l'entreprise et du pays. Au niveau de l'entreprise, elles fournissent les informations demandées ou facilitent le travail en réseau. Au plan national, elles souhaitent participer aux débats politiques importants. Leur activité au niveau sectoriel, comme c'est le cas pour les syndicats, est pratiquement inexistante (Draus, 2000a :121-122).

Les différents acteurs européens estiment qu'il est essentiel que les négociations bipartites soient renforcées si l'objet du dialogue social dans les PECO est d'obtenir la crédibilité nécessaire pour devenir un instrument utile.

2.3. Emploi

La situation de l'emploi dans chaque pays candidat – taux de chômage, proportion de la population active ayant un emploi, niveau des salaires, etc. – a été étudiée sur une base annuelle par la Commission dans ses rapports réguliers. L'emploi dans les PECO est actuellement encore davantage pris en compte, en particulier à la lumière des repères quantitatifs fixés pour l'Union dans son ensemble – d'atteindre un taux d'emploi global de 70 % et pour les femmes de l'augmenter à 60 % d'ici 2010.

Bien qu'une amélioration de la situation ait été signalée en 2000, le résultat global n'est guère encourageant, avec des performances qui varient considérablement d'un pays à l'autre. En effet, la situation actuelle est assez alarmante dans la mesure où « *la situation typique est une situation de croissance d'emploi lente, dans certains cas, négative, couplée avec des*

7. Interview d'un représentant syndical d'Estonie, 19 octobre 2000.

niveaux de chômage élevés, en particulier pour les jeunes et la main d'œuvre non qualifiée. Le travail informel et non déclaré est pratique courante » (Commission européenne, 1999c : 109)

Une nouveauté de l'année 2000 a été la participation des PECO aux processus de décision « soft » en ce qui concerne la politique de l'emploi. Dans le cadre des processus de Luxembourg, des plans d'action nationaux pour l'emploi ont été élaborés par la plupart des PECO. Des objectifs ont été établis en fonction des besoins des contextes spécifiques, tenant compte des objectifs et des repères au niveau européen. Dans ses rapports réguliers de l'année 2000, la Commission a félicité les PECO d'avoir conçu des plans d'action nationaux ambitieux, axés sur les quatre piliers de la stratégie européenne pour l'emploi. À l'instar de la Commission européenne, le Parlement européen encourage également les PECO à élaborer ou développer des plans d'action nationaux pour l'emploi qui sont conçus comme des outils pour « un changement structurel plus rapide ». Dans ce contexte, il encourage en particulier les PECO à adapter leurs profils de qualification et leurs systèmes d'enseignement et de formation afin de s'adapter au nouveau contexte européen fondé sur la connaissance. La CES considère également que la participation des PECO à la stratégie européenne pour l'emploi est essentielle et souligne le rôle des syndicats au niveau national pour exploiter les politiques nationales de l'emploi et contribuer à la promotion d'un niveau élevé d'emploi à leurs niveaux spécifiques (dans les entreprises, les secteurs et les branches). Suivant le discours de la Commission, la CES met en exergue la nécessité pour les pays candidats de renforcer les actions au titre des quatre piliers des orientations en matière d'emploi. Considérant les orientations en matière d'emploi pour l'année 2000, elle insiste notamment sur l'importance d'améliorer l'intégration professionnelle dans le cadre du pilier « employabilité » et de moderniser l'organisation du travail dans le cadre du pilier « adaptabilité » (Commission européenne, 2000h). Le Conseil européen de Stockholm a répété que les PECO étaient invités à participer à la stratégie européenne pour l'emploi.

Les PECO participent-ils de manière efficace au processus « soft » de l'emploi ? En d'autres termes, les concepts en vogue et très appréciés

que sont « l'employabilité » et « l'adaptabilité » sont-ils traduits en critères nationaux ? Compte tenu des difficultés auxquelles sont confrontés les partenaires sociaux et la société civile en ce qui concerne la création d'un terrain d'action au sein des différents contextes nationaux, participent-ils à la stratégie pour l'emploi conformément aux règles établies ? Outre les questions de l'efficacité de ces programmes et de la participation de tous les acteurs concernés, la question qui se pose est celle de l'utilité de la création de ces programmes. En sa qualité de membre du Parlement, l'ex-ministre estonien des affaires sociales déclare : « *La stratégie européenne pour l'emploi influence l'Estonie, mais la situation et le contexte en Estonie sont très différents de ceux de l'UE. Le marché du travail estonien change constamment et je ne pense pas que les politiques européennes du marché du travail sont adaptées aux besoins du pays. La stratégie européenne pour l'emploi est fondée sur un système bien établi avec des partenaires sociaux forts et d'autres institutions. Cette vision est liée à une structure* »⁽⁸⁾. « *Bien que la stratégie européenne pour l'emploi permette aux acteurs nationaux de sélectionner des objectifs pertinents dans une vaste gamme d'objectifs, la philosophie de la stratégie demeure liée à des structures qui font partie intégrante du contexte de l'UE* ». La situation est très différente dans les pays candidats où le marché de l'emploi suit un processus de changement structurel. La prépondérance des secteurs agricole et industriel se réduit au bénéfice du développement du secteur des services. Bien qu'elles soient plus stables qu'au début des années 1990, les structures et les institutions liées aux marchés du travail sont loin de fonctionner de manière satisfaisante. En effet, bien que la transparence ait augmenté et que des mécanismes de responsabilité financière aient été mis en place, le paiement de contributions qui est essentiel pour disposer de systèmes de sécurité sociale entièrement fonctionnels (généralement sur base d'assurance) reste problématique. Ceci explique l'expansion de l'économie grise qui représente entre 20 et 30 % du PIB (Draus, 2000b).

Une série d'objectifs spécifiques adaptés à la situation particulière des futurs membres pourraient peut-être être formulés, tout en conservant la même méthode. Il s'agirait de rédiger des lignes directrices et des benchmarks au niveau européen, de préparer des programmes d'action

⁸. Interview d'un membre du Parlement estonien, 23 mars 2000.

adaptés au contexte national, de procéder à un contrôle supranational périodique, à une évaluation et à un examen par les pairs, organisés comme méthodes d'apprentissage mutuel et enfin, de produire des recommandations pour chaque pays. Un des principaux problèmes qui pourrait être traité est notamment l'absence de confiance dans les structures et les institutions qui se reflète dans les problèmes survenant dans le domaine de la politique sociale et de l'emploi. Il faut signaler que 30 % du budget PHARE est consacré au renforcement des institutions. Cependant, la dimension psychosociologique de la confiance devrait faire l'objet d'une attention particulière.

2.4. Protection sociale

En 2000, les États membres de l'UE ont décidé d'appliquer la méthode de coordination ouverte, dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale et de s'efforcer de rendre le système des pensions soutenable au plan financier et social. Dans ce contexte, la nécessité pour les pays candidats de disposer de systèmes de protection sociale stables a été intégrée parmi les conditions à l'adhésion. Cependant, l'implication de l'UE dans ce domaine étant relativement récent, les pays candidats n'ont pas reçu de précisions sur la procédure à suivre afin de prouver la conformité des systèmes de protection sociale à ceux qui siègent à l'autre extrémité de la table de négociation.

Dans son rapport intitulé « Protection sociale en Europe en 1999 », la Commission montre que les États membres de l'UE et les pays candidats sont confrontés à des problèmes semblables et que la pression exercée sur les systèmes de protection sociale dans les pays en transition, en ce qui concerne en particulier la réforme que certains pays doivent entreprendre, ne doit pas être sous-estimée. Une proportion importante et grandissante de la population vit sous le seuil de la pauvreté, comme la Commission l'a indiqué à de nombreuses reprises. Elle souligne également qu'il est urgent d'aborder le problème. Pour la première fois, un chapitre sur les cinq que compte le rapport de la Commission a été consacré aux systèmes de protection sociale dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale, et a notamment mis l'accent sur la situation de trois piliers (emploi, pensions, santé) sur quatre de la stratégie de protection sociale de l'Union européenne.

L'état des conditions sociales dans les PECO est morose, mais le rapport s'appuie sur des chiffres qui ne sont pas trop catastrophiques ⁽⁹⁾. L'analyse des systèmes de protection sociale dans les PECO a fait l'objet d'une attention plus soutenue dans les rapports annuels sur les progrès accomplis par les pays candidats pour se conformer aux exigences de l'Union européenne en vue de l'adhésion. D'autres analyses des conditions sociales et des systèmes de sécurité sociale dans les PECO évaluent de manière plus sévère l'étendue de la pauvreté et de l'inefficacité des systèmes de sécurité sociale (voir le numéro spécial de la Revue belge de sécurité sociale consacré à la dimension sociale de l'élargissement, 2001).

Le PE encourage lui aussi les pays candidats à investir dans leurs infrastructures sociales. Soutenant l'essentiel du discours de la Commission sur la protection sociale, le PE conçoit l'investissement dans la protection sociale comme un facteur productif. Il souligne que les objectifs de la protection sociale pour l'Union devraient également s'appliquer aux PECO. La CES souligne également l'importance pour les PECO d'élaborer des systèmes de protection sociale. « *Le principe essentiel est celui de la solidarité, qui est à la base de tous les systèmes de protection sociale et inclut la participation des partenaires sociaux à la création et à la gestion de ces systèmes. Les principes de l'État providence appuient le modèle social européen et doivent dès lors être considérés comme des éléments du processus de changement dans les pays candidats* ». Plus spécifiquement, en cas de croissance économique, la CES a relevé qu'elle ne devait pas seulement profiter au marché de l'emploi, mais également contribuer à renforcer les systèmes de protection sociale dans les régions frontalières, et à s'intéresser en particulier, aux infrastructures et aux politiques structurelles pour le développement régional et la promotion de l'emploi. Parallèlement, le CEEP ne considère pas que le principe de subsidiarité qui régit la politique sociale de l'EU fait obstacle à une vision politique commune pour les États membres actuels et futurs, et se réfère notamment aux objectifs clés fixés par la communication de la Commission de 1999 sur la protection sociale. Le CEEP insiste sur le fait que la réduction des

⁹. Les évaluations des systèmes de protection sociale à Chypre, Malte et en Turquie, ne figurent pas dans l'analyse.

disparités aux plans national et régional doit être prise en compte afin de renforcer la cohésion sociale et que les Fonds structurels et en particulier le Fond social européen, doivent être utilisés à cette fin. La Confédération européenne des syndicats encourage également les PECO à mettre en place des systèmes de protection sociale afin de diminuer le risque d'exclusion sociale et d'améliorer la cohésion sociale. Elle encourage en particulier les PECO à investir une partie des bénéfices du secteur privé dans la protection sociale (Lourdelle, 1999 :91-92).

De nombreux acteurs concernés soulignent que les pays candidats doivent établir des systèmes de protection sociale viables, car ils constituent un aspect essentiel du modèle social européen. À la lumière de l'objectif européen – qui est depuis peu considéré comme étant prioritaire – à savoir, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les PECO devraient être impliqués dans la procédure de rapport, de ciblage et d'évaluation qui imite le processus de Luxembourg de manière à ce que sa mise en œuvre soit adaptée aux besoins de leurs contextes nationaux. Les modalités de leur participation à ce processus n'a pas encore été envisagée.

Conclusion

Tous les principaux protagonistes européens réalisent que le processus d'élargissement est entré dans une zone rouge et qu'il est essentiel d'aller de l'avant sans attendre pour poursuivre la construction d'une Europe élargie. L'ambition et la raison sont les ingrédients clés d'une construction dont le résultat demeure incertain. Elle requiert un équilibre délicat des principaux éléments et une préparation adéquate. Agir avec précipitation ou trop de lenteur mènerait à l'échec. Eneko Landaburu, directeur général chargé de l'élargissement, souligne que ce problème est délicat et déclare que la précipitation conduirait à un échec, affaiblirait l'Europe et en particulier sa dimension sociale. D'autre part, tout ralentissement des négociations risque de fragiliser la Communauté. Dans les deux cas, les partisans d'une Europe limitée à un espace de libre-échange en sortiraient renforcés ; c'est pourquoi il importe de respecter le calendrier établi. D'un point de vue politique et pour l'opinion publique de l'UE et des PECO, il faut qu'au moins quelques nouveaux Etats membres participent aux élections du

Parlement européen en 2004. La CES, l'UNICE et la CEEP ont également souligné l'importance de progresser rapidement et prudemment et marquent leur accord avec l'approche actuelle proposée par la Commission.

D'après M. Gunter Verheugen, l'adhésion à l'Union européenne est la seule façon de progresser pour les peuples des PECO, afin de reconstruire leurs sociétés après la période de communisme qui leur a été imposée. Il a souligné, à maintes occasions, l'importance de l'élargissement dans le cadre de leur construction de ces sociétés. Cette construction dépasse la dimension du marché parce qu'elle embrasse également la dimension sociale (CES, 2000a). Toutefois, la réalité des conditions sociales dans les PECO est rarement révélée dans le discours public. Elle devrait être exposée maintenant, et la dimension sociale de l'élargissement devrait être entièrement intégrée à l'Agenda européen afin qu'elle ne génère pas de bouleversement politique. Une évolution de ce genre serait catastrophique pour l'UE et pour les pays candidats.

Des craintes se font jour dans les États membres de l'UE en ce qui concerne en particulier, la libre circulation des travailleurs. Lors des élargissements précédents, les nouveaux États membres ont demandé une dérogation temporaire pour certains *acquis*. Dans le cadre du prochain élargissement, la demande de dérogation émane des États membres. L'Allemagne a été la première à proposer une dérogation de sept ans pour la libre circulation des travailleurs. Cette position est actuellement soutenue par la plupart des États membres et d'autres acteurs concernés. À l'Est, une telle attitude est perçue de manière négative. « *Une des difficultés que présente l'élargissement est que le faire accepter par l'Allemagne et l'Autriche exige que la fermeture des frontières soit garantie, alors que le faire accepter par la Pologne, la Hongrie ou la République tchèque implique leur perméabilité et leur ouverture* » (Le Monde Interactif, 2000). La question de l'immigration est un des sujets politiques les plus sensibles et les plus controversés à l'intérieur de l'UE, de même que dans les futurs pays membres.

En outre, l'Union européenne doit envoyer un message clair et fort aux PECO dans tous les domaines et en particulier, dans le domaine de la politique sociale, afin de mettre un terme à la domination des idéologies

propagées par les institutions internationales telles que le Fonds monétaire international et la Banque mondiale dont l'influence a été considérable dans les PECO. Le calendrier qui a été proposé par la Commission représente effectivement une avancée positive. Il importe toutefois qu'il ne soit pas axé exclusivement sur les critères techniques, mais qu'il tienne compte du contexte socio-politique et culturel.