

La dimension sociale de l'Union européenne : sa signification et sa portée aujourd'hui et dans la future Europe élargie

par Pierre Wathelet*

A. La dimension sociale actuelle de l'Union européenne

I. Il est sans doute significatif que, pour le titre de cette contribution, le vocable « dimension sociale » ait été préféré à celui de « politique sociale ». Parler de politique sociale, en effet, suggérerait qu'il y ait une vision, des finalités, des objectifs et des moyens appropriés pour les atteindre, bref, évoquerait une volonté et une activité, une « politique » au sens usuel. Aussi étonnant que cela puisse paraître aujourd'hui, il y a eu une brève période – de 1969 à 1975¹ – où l'on pouvait lire que pour la Commission, l'union économique et monétaire prendrait ses « véritables dimensions » par sa contribution à la réalisation des grandes finalités de la société, à savoir : « le plein emploi et un meilleur emploi, une plus grande justice sociale et une meilleure qualité de vie. » La démocratie économique et sociale, qui conditionne l'adhésion profonde de la population à l'intégration européenne, était indissolublement liée à la reconnaissance

* Professeur honoraire I.E.E. – U.L.B., Belgique.

1. En décembre 1969, c'est au sommet de La Haye que, Pompidou ayant levé le veto de de Gaulle à l'adhésion du Royaume-Uni, les Pays-Bas cessent de « geler » le développement de la Communauté, notamment en matière sociale : « Les chefs d'État ou de gouvernement reconnaissent l'opportunité d'une réforme du Fonds social, dans le cadre d'une concertation étroite des politiques sociales. » En 1975 c'est, devant la montée du chômage depuis la crise de fin 1973, le repli sur soi et l'abandon des voies communautaires et solidaires que la réforme du Fonds social de 1971 avait commencé de mettre en place ; repli qui se traduira par le constat au Conseil du 18 décembre 1975 qu'il n'existe pas la majorité requise pour adopter une décision qui eût concerné, en fait, les secteurs les plus touchés par la crise. Certes le F.S.E. survivra, mais ce ne sera plus qu'un alibi jusqu'à la réforme de 1988.

« du rôle et des responsabilités autonomes des partenaires sociaux au niveau communautaire² ».

L'euphorie est telle qu'au Sommet de Paris en 1972 (19-20 octobre), « les chefs d'État et de gouvernement ont souligné qu'une action vigoureuse dans le domaine social revêt pour eux la même importance que la réalisation de l'Union économique et monétaire. Ils considèrent indispensable d'aboutir à une participation croissante des partenaires sociaux aux décisions économiques et sociales dans la Communauté ». Et ils se font plus explicites au Sommet de Copenhague de 1973 (14-15 décembre) où le programme d'action sociale à mettre en oeuvre se voit assigner trois objectifs principaux : « la réalisation du plein et du meilleur emploi dans la Communauté ; l'amélioration des conditions de vie et de travail permettant leur égalisation dans le progrès et la participation croissante des partenaires sociaux aux décisions économiques et sociales de la Communauté et des travailleurs à la vie des entreprises. » Ce sont bien les trois têtes de chapitre de la résolution du Conseil du 21 janvier 1974 concernant un Programme d'Action sociale³.

C'est un vaste programme définissant un ensemble de mesures à arrêter par étapes. Mais la crise commencée fin 1973 s'accompagne d'une inflation et d'une montée du chômage⁴ devant laquelle s'essouffleront bientôt les aspirations et les bonnes volontés un instant conjuguées.

Ce n'est pas par une vaine nostalgie qu'est rappelée cette brève période d'euphorie, mais pour fournir des termes de référence et faire ressortir le contraste avec la « dimension sociale » dans la politique de l'Union européenne d'aujourd'hui. C'est aussi pour souligner l'interdépendance des politiques, et notamment qu'une politique de l'emploi est étroitement liée à la politique économique et monétaire ; et, plus fondamentalement encore, combien le chancelier Kohl avait raison à Maastricht de relever qu'une véritable union économique et monétaire est indissociable d'une union politique forte, seule capable d'éviter la désunion et la désagrégation en cas de crise ou de coup dur, et, dès lors, de déplorer l'absence d'une dimension politique réelle dans le traité.

Or, ce qui frappe dans la configuration actuelle de l'Union européenne, c'est l'absence de cohésion, la multiplication des « opting out » ou

2. « Orientations préliminaires pour un programme de politique sociale communautaire », présentées par la Commission au Conseil le 17 mars 1971 (annexe au Bulletin des C.E., n° 4/1971, supplément n° 2/71).

3. Bulletin des C.E., supplément 2/74.

4. Signalée déjà dans le 8^e considérant de la résolution du Conseil concernant un Programme d'Action sociale

exceptions. Si, pour faire bref, on se borne au cas du Royaume-Uni, la liste des dérogations n'atteint-elle pas un seuil critique : refus de souscrire à la Charte des droits fondamentaux des travailleurs (Strasbourg 1989) ; protocole social excluant le Royaume-Uni de l'Accord social (procédure de consultation voire d'accords entre partenaires sociaux), annexé en 1972 au traité de Maastricht⁵. ? Son « modèle social » n'est-il pas aligné sur celui des États-Unis, c'est-à-dire fondé sur la déréglementation, sur la flexibilité du marché du travail et sur l'acceptation d'inégalités croissantes censées inciter à l'activité ? Et tout ceci ne culmine-t-il pas avec son refus⁶ de participer à l'euro, alors que c'est le seul lien fort, quasi-politique, de l'Union ? Le Royaume-Uni n'est-il pas enfin le plus enclin à endosser les thèses américaines à l'O.M.C. en faveur de la mondialisation et de la libéralisation et, donc de l'abandon de la préférence communautaire – et, en particulier, de la politique agricole commune –, et à appuyer et faire entériner d'autres positions américaines dans le traité d'Amsterdam, en ce qui concerne le coeur de la dimension politique, à savoir la Politique étrangère et de Sécurité commune (P.E.S.C.), où la primauté de l'O.T.A.N. sur l'U.E.O. a été consacrée⁷, puis confirmée au sommet du 50^e anniversaire de l'O.T.A.N. à Washington en avril 1999 ? N'est-ce pas, en effet, un seuil critique qui signale un manque de convergence des volontés politiques de nature à mettre en doute la rhétorique communautaire sur la volonté de préserver le modèle social européen ? Et, dans ces conditions, l'euro résisterait-il à un krach à Wall Street ?

2. Le contraste avec la « dimension sociale » actuelle dans l'Union européenne ne peut bien sûr qu'être esquissé.

a) la politique de l'emploi a certes obtenu la consécration d'un titre entier, le titre VIII dans le traité d'Amsterdam⁸. Mais l'article 126 précise que la réalisation des objectifs en matière d'emploi doit être assurée « d'une manière *compatible* avec les grands objectifs des politiques économiques des États membres et de la Communauté ». C'est de bon sens, dira-t-on. Et d'ailleurs « l'objectif consistant à atteindre un niveau

5. Certes inclus ultérieurement dans le traité d'Amsterdam de 1997.

6. Avec le Danemark et la Suède ; quant à la Grèce, elle ne remplissait pas les conditions requises.

7. Article 17, ex-article J7, paragraphe 1.

8. Ex-titre VIA, articles 125 à 130 (ex-articles 109N à 109S).

d'emploi élevé est pris en compte dans la définition et la mise en oeuvre des politiques et actions de la Communauté » (art. 127, paragraphe 2).

Que l'on n'ose plus parler de « plein et meilleur emploi », soit, mais pourquoi s'abstient-on de fixer des objectifs quantifiés, alors qu'en matière budgétaire, en vertu du « protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs », des valeurs de référence ont été fixées, à savoir 3 % pour le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut aux prix du marché, et 60 % pour le rapport entre la dette publique et le P.I.B. au prix du marché⁹ ? Et de même faudrait-il citer le protocole sur les critères de convergence¹⁰ et l'article 105 qui énonce que « l'objectif principal du système européen des banques centrales est de maintenir la stabilité des prix ».

La réserve fédérale américaine a un mandat plus ouvert, non exclusivement (faudrait-il dire « obsessionnellement » ?) centré sur la lutte contre l'inflation, qui doit prendre en compte le taux de croissance, et donc l'emploi.

Et même si c'est ironiser un peu lourdement, comment ne pas s'étonner, dans le domaine certes noble, mais tout de même pas sacré, de la politique monétaire, de voir réapparaître à la fin du XX^e siècle les dogmes du XIX^e siècle de l'infailibilité pontificale – l'indépendance totale des dirigeants de la Banque centrale européenne qui n'ont de comptes à rendre à aucune autorité démocratique – et de l'immaculée conception, selon lequel un banquier central est vierge de tout préjugé ou parti pris, sa politique de stabilité monétaire n'étant inspirée que de l'Esprit-Saint ? Qu'est donc devenue la démocratie dans tout cela, pour ne pas parler de « la participation croissante des partenaires sociaux aux décisions économiques et sociales de la Communauté » ?

Le lourd processus de la cascade des rapports sur l'emploi, organisé par le nouveau titre sur l'emploi du traité d'Amsterdam, pourra certes aboutir à des améliorations intéressantes – notamment grâce aux « échanges d'informations et de meilleures pratiques¹¹ » – mais on conviendra que c'est marginal par rapport aux décisions de la politique économique et monétaire dans le cadre fixé par le traité et sous les contraintes qu'il impose.

9. Article premier du Protocole

10. Article 12, ex-article 109.

11. Article 129, ex-article 109R.

b) L'autonomie conventionnelle attribuée aux partenaires sociaux, dans certains domaines sociaux circonscrits, par l'accord sur la politique sociale¹² a été intégrée à Amsterdam dans le traité même. Il s'agissait simplement de mettre fin à l'exception britannique. Quant à son importance, si l'on juge l'arbre à ses fruits, elle est jusqu'à présent restée dérisoire : un accord sur le congé parental et un accord-cadre sur le travail à temps partiel (d'un contenu limité). Lorsque la C.E.S.¹³, l'Unice¹⁴ et le C.E.E.P.¹⁵ ont remis conjointement aux institutions le texte qui est devenu, presque littéralement, l'accord sur la politique sociale, on a observé que le Parlement européen était évincé du processus et que, tant de la part de la Commission que du Conseil, c'était peut-être une manière de se défausser sur les partenaires sociaux de l'immobilisme auquel on pouvait s'attendre, tant l'Unice avait bloqué toute initiative nouvelle majeure depuis vingt-cinq ans, en particulier dans le domaine-clé de la participation des travailleurs dans l'entreprise.

Sans doute, devant le blocage par l'Unice de la proposition de directive instituant un comité d'entreprise européen dans les entreprises de dimension communautaire¹⁶ la Commission, s'appuyant sur l'Accord social, a-t-elle eu le mérite de passer outre et de revenir au Conseil¹⁷. Mais il faut dire qu'aucune autre proposition dans ce domaine de la participation au niveau de l'entreprise n'avait abouti et qu'en ce qui concerne les grandes sociétés multinationales, la proposition « Vredeling¹⁸ » de 1980, dans ses versions successives, avait échoué sur une opposition farouche des sociétés multinationales, dont les américaines qui ne furent pas les moins combattives.

Sur l'état de la question, en ce qui concerne le statut de société européenne – toujours bloqué depuis la proposition initiale de 1970 – M. Davignon, président de la Société générale de Belgique et ancien vice-président de la Commission, a tenu des propos éclairants : « La plus importante des questions [qui subsiste] est liée à la participation des

12. Annexé au Protocole n° 14 sur la politique sociale du traité de Maastricht.

13. La Confédération européenne des Syndicats.

14. L'organisation des employeurs (privés).

15. Centre européen des Entreprises à participation publique.

16. Le libellé officiel est : « Directive 94/45 C.E. du Conseil, du 22 septembre 1994, concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs (J.O.C.E., n° L254, 30/9/94).

17. Et il y avait eu blocage également en 1991 au Conseil (5^e considérant).

18. Du nom du commissaire qui la présenta.

salariés à la gestion de l'entreprise ; c'est sur ce point très sensible pour nos partenaires allemands qu'achoppent, depuis plusieurs années, les discussions. Les responsables politiques et sociaux allemands craignent, en effet, que les systèmes de protection des salariés dans les organes de direction des sociétés allemandes ne soient supprimés ou simplement rendus facultatifs. Pour diverses raisons, le Danemark, le Luxembourg, l'Autriche et les Pays-Bas partagent ces préoccupations. » Puis, pensant visiblement que si le verrou allemand est desserré, les « petits » ne puissent résister, M. Davignon adjure l'Allemagne de céder, elle qui a marqué sa volonté de coopération, « à maintes reprises, et sur des enjeux beaucoup plus ou aussi importants que celui-ci ». Et il conclut par un appel : « tous les groupes européens concernés, petits ou grands, doivent faire entendre leur voix pour que, à bref délai, la société européenne voie le jour et qu'ainsi nous soyons en mesure de renforcer notre modèle économique et social autour de l'euro¹⁹. »

En contrepoint de cette nouvelle conception du « modèle économique et social européen » resurgit à la mémoire ce qu'écrivait un autre « sage belge », August Cool, quant à lui syndicaliste (chrétien), en 1964 : « [...] ce qui a été accepté sur le plan national l'a été à contrecœur. Les forces capitalistes ont vu dans la construction de l'Europe une occasion de reprendre sur le plan communautaire l'intégrité de l'autorité qu'elles ont dû partager sur les plans nationaux²⁰. » Qu'eût-il dit après l'effondrement de l'U.R.S.S. ? Car cet effondrement, en annihilant l'utopie d'un modèle alternatif, a d'abord laissé désespérées les masses qui à l'Ouest, mais surtout en France, en Italie et dans la péninsule ibérique, avaient été trop longtemps dupées sur la vraie nature des régimes communistes ; mais il a, du même coup, débloqué les freins qui avaient bridé, du temps de la guerre froide, les aspirations du patronat à se libérer du « joug syndical » et de la recherche du consensus. À des degrés divers – mais partout – se sont imposés les mots d'ordre du néolibéralisme sous la houlette de Mme Thatcher et de M. Reagan : déréglementation, libéralisation/mondialisation et privatisation.

La contribution à ce processus de la Communauté européenne, et spécifiquement de la Commission, ne peut qu'être suggérée. Quelques exemples suffiront. En matière de privatisation – c'est-à-dire de la

19. *Le Monde* du 5 mars 1997 et *Le Soir*, quelques jours plus tard.

20. August Cool, qui fut président de la Confédération des syndicats chrétiens belges et président de l'organisation européenne des syndicats chrétiens (O.E.-C.I.S.C.), in : « Les syndicats doivent vaincre leur nationalisme, sinon l'Europe sera une Europe capitaliste », *Au Travail* (presse C.S.C.), 16 mai 1964.

suppression des services publics qui faisaient partie intégrante du modèle social européen, en termes de pouvoir non moins que d'image –, par un recours systématique à l'article 86²¹, légitimé par la Cour de justice des C.E.²², la Commission a édicté des directives qui ont abouti à la libéralisation des télécommunications, du gaz et de l'électricité, des chemins de fer (qui résistent encore), etc. Le levier majeur en fut la directive 80/273 C.E.E. du 25 juin 1980 sur la transparence des relations financières entre États membres et entreprises publiques. On pourrait estimer que cette transparence, bienvenue en elle-même, ne le serait pas moins pour les grandes sociétés multinationales, puisque selon la C.N.U.C.E.D., les cent plus grandes (General Electric, Ford, Shell, etc.) détiennent ensemble 1 800 milliards de dollars d'actifs à l'étranger, emploient plus de six millions de personnes dans le monde et réalisent un chiffre d'affaires de 2 100 milliards de dollars, soit une fois et demi le produit intérieur brut (P.I.B.) de la France, ou encore plus de six fois celui du Mexique²³.

Mais la Cour a jugé que cette différence de traitement entre secteurs public et privé n'était pas discriminatoire ! Soit, mais qu'est devenu l'article 295²⁴ qui énonce que « le présent traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les États membres » ? Qu'il s'agisse de Renault naguère ou du Crédit Lyonnais tout récemment, la Commission a subordonné à leur privatisation le coup d'éponge qu'elle a condescendu à donner sur une partie des aides d'État accumulées illégalement à son jugement²⁵.

Certes, on peut juger « ringard » le service public dans nos États, et l'on doit admettre que trop d'abus (clientélisme, financement des partis politiques, ...) y ont proliféré. Mais fallait-il jeter le bébé avec l'eau du bain, oubliant ses aspects positifs et que ces mêmes abus se retrouvent

21. Ex-article 90.

22. Arrêt du 6 juillet 1982, Commission c/ France, Italie et Royaume-Uni.

23. Rapport sur les investissements internationaux, C.N.U.C.E.D., 27 septembre 1999.

24. Ex-article 222.

25. Ce pouvoir de la Commission en matière d'aides d'État est le second levier, sinon le premier, dont use la Commission dans son entreprise de démantèlement du secteur public en Europe. Dans sa directive du 30 septembre 1993 (modifiant ses directives du 24 juillet 1985 et du 25 juin 1980) et une communication aux États membres, la Commission a énoncé le « principe de l'investisseur en économie de marché » comme critère suprême pour déterminer si il y a « aides d'État » ou non. L'élasticité de ce personnage de fiction (pouvoir discrétionnaire ... ou arbitraire ?) n'eût pas détonné dans la galerie des êtres étranges que rencontra « Alice in Wonderland ».

dans les entreprises privées, parfois aggravés : corruption, blanchiment d'argent, financement des partis politiques etc... ?

D'ailleurs, le commissaire à la concurrence sortant, M. Van Miert vient de l'avouer avec candeur : « Je reconnais que la manière dont j'ai utilisé l'instrument de la concurrence n'a pas été inspiré uniquement par un jugement au cas par cas, mais aussi par le *dessein stratégique de modifier les structures économiques* en Europe, et notamment en Italie²⁶. »

« Sancta simplicitas » ! Choix éminemment politique, mais à partir de quel mandat du Conseil, et après quel débat au Parlement européen ?

Une telle déclaration dispense de tout développement sur la transformation radicale des conceptions en matière de politique économique et sociale dans la classe politique – vers un « modèle anglo-saxon néo-libéral » – si l'on se souvient que M. Van Miert a été le président du S.P. (socialistes flamands) avant de devenir membre de la Commission européenne. Sans doute n'y a-t-il que les sots qui ne changent jamais d'avis. Mais, à lire le manifeste Blair-Schroeder, quel est donc le projet réel de la social-démocratie européenne ? Et inévitablement, se pose la même question à propos du syndicalisme européen, de la Confédération européenne des syndicats. Sa mise à l'écart progressive par la Commission et le Conseil se constate à partir de 1979 (arrivée au pouvoir de Mme Thatcher), par exemple dans l'évolution du Comité permanent de l'Emploi. Il avait été créé en 1970 par une décision du Conseil qui, sous la pression énorme de mai 1968 (et de l'automne chaud – « autunno caldo » – de 1969 en Italie) avait dû promettre au « dialogue, [à] la concertation et [à] la consultation entre le Conseil [...], la Commission et les partenaires sociaux en vue de faciliter la coordination des politiques de l'emploi dans les États membres²⁷... ».

Mais les divisions syndicales, le poids prépondérant du T.U.C. (britannique) auréolé de son prestige mais farouchement « antimarketeer », et du D.G.B. (allemand), le plus riche mais introverti, la fragmentation française, etc., firent de la C.E.S. un « colosse aux pieds d'argile » qui ne résista pas longtemps à la crise de 1973. La conversion intellectuelle s'observe à partir du 5^e Congrès de la C.E.S. à Milan en mai 1985 – où, selon le rapport d'activité, la C.E.S. n'était pas prête « à se laisser imposer une politique de régression systématique, que ce soit sous les vocables

26. Interview au *Corriere della Sera*, reprise dans l'Agence Europe, n° 7564 du 2 octobre 1999 (les termes soulignés l'ont été par l'Agence Europe).

27. Article 2, paragraphe 1^{er} de la décision du Conseil du 14 décembre 1970 portant sur la création du Comité permanent de l'Emploi des Communautés européennes. (J.O.C.E. n° L273, du 17 décembre 1970).

de flexibilité, de compétitivité ou tout autre terme qui peut encore être inventé » – jusqu'au 8^e Congrès de mai 1995 où « compétitivité » et « flexibilité positive » apparaissent dans le corps des résolutions sans états d'âme apparents. C'est la nouvelle culture du « consensus » : certes non-critiquable en soi, mais quelle évolution !

En avait attesté déjà, dans le cadre du « dialogue social » solennellement relancé par M. Delors dès sa nomination à la présidence de la Commission en 1985, la participation de la C.E.S. à la rédaction de quelques « avis communs » (avec l'Unice), d'une vacuité quasi totale quant au contenu, en sorte qu'on pouvait se demander ce que la C.E.S. allait « faire dans cette galère », sinon se prêter à un jeu de rôles dont on a peine à saisir l'intérêt, du moins pour elle.

Quant au Comité permanent de l'emploi, c'est le rapport d'activité 1995/98 de la C.E.S. qui nous apprend que « récemment réformé à la demande des Partenaires Sociaux, [il] est censé réaliser la synergie indispensable entre les Lignes directrices « emploi » de Luxembourg et les Lignes directrices macro-économiques de l'Union²⁸ ».

Tous nos vœux l'accompagnent évidemment, mais on reste interloqué devant son omission dans le traité d'Amsterdam, qui se borne à mentionner que « le Conseil [...] institue un Comité de l'emploi à caractère consultatif » intergouvernemental, lequel « dans l'accomplissement de son mandat [...] consulte les partenaires sociaux²⁹ ».

Quoi qu'il en soit – problème de « communication », d'archives mal tenues ? –, on constate la résurgence du Comité permanent de l'emploi quadripartite et, trêve d'ironie, c'est un grand bien et une nécessité devant la perspective de l'élargissement.

B. L'élargissement de l'Union européenne dans le domaine social

I. L'acquis communautaire :

L'implication étroite de la C.E.S. dans le processus d'élargissement est vitale pour sa réussite ; il y faudra son support politique mais aussi technique. On pense, par exemple, à « l'Observatoire syndical de l'application des directives en santé et sécurité » du Bureau technique

28. Rapport d'activités 1995/98, C.E.S., Helsinki 29/6-2/7/1999, p. 96.

29. Article 130, ex-article 109S.

syndical³⁰; il faudrait plusieurs pages pour simplement énumérer les directives applicables³¹.

Support non moins indispensable pour les directives du droit du travail classique: licenciements collectifs (1975)³²; maintien des droits acquis des travailleurs en cas de transfert d'entreprise, d'établissement ou de partie d'établissement (14 février 1977); protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur (20 octobre 1980); obligation d'informer les travailleurs des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail (14 octobre 1991).

Enfin, l'espace dévolu à cet article ne suffirait pas pour établir un récapitulatif sommaire de tout ce qui a trait à l'égalité de traitement entre hommes et femmes: l'article 141³³ sur l'égalité des rémunérations, l'égalité des chances et l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail; mais aussi les directives, les programmes d'action et les mesures spécifiques dans le règlement du Fonds social européen. Sans oublier la jurisprudence de la Cour qui, depuis qu'elle avait en 1976 réprimandé le Conseil et la Commission pour le retard mis à appliquer l'article 119, devenu 141, n'a cessé de se développer au point d'inquiéter le gouvernement britannique³⁴.

Cela dit, l'égalité entre hommes et femmes transcende le domaine social proprement dit: c'est devenu un problème sociétal et politique majeur, comme la question de la revendication de la «parité» dans les élections et dans les assemblées élues par exemple, qui est actuelle dans plusieurs États membres. Ce sera certainement une source de transformations, et sans doute de tensions, dans plusieurs pays candidats.

30. Rapport d'activités 1995/98, C.E.S., Helsinki 29/6-2/7/1999, pp. 109-110.

31. Y compris les textes sur la protection contre les radiations ionisantes qui intéressent surtout les voisins des pays candidats et, au premier chef, l'Autriche et l'Allemagne.

32. Modifié le 24 juin 1992.

33. Ex-article 119.

34. Qui fit joindre au traité de Maastricht un «Protocole sur l'article 119 du traité...» destiné à prémunir les assureurs britanniques contre un éventuel effet rétroactif donné par la Cour, dans un litige alors en cours, à une interprétation qui assimilerait des prestations en vertu d'un régime professionnel de sécurité sociale à la rémunération visée à l'article 119. Il est vrai que, selon la presse, l'enjeu était estimé à 1 milliard de livres.

L'acquis communautaire dans le domaine social³⁵ est donc tout sauf négligeable. Et l'intérêt direct des États membres est en cause dans certains dossiers. On pense aux transports par route (réglementation du temps de conduite³⁶) où des craintes fusent déjà devant un risque de concurrence insupportable (l'écart de salaire entre un chauffeur de poids lourd ouest-allemand et un polonais serait de 1 à 10, affirme la presse). Il peut en être de même pour nombre d'autres textes relatifs à la santé et à la sécurité (exemple de la protection contre les radiations ionisantes liée à la sécurité des réacteurs nucléaires obsolètes situés à l'Est ou de la protection contre l'amiante).

2. La libre circulation des travailleurs, qui fait aussi partie de l'acquis communautaire, est sans doute, du point de vue de l'opinion occidentale, la question la plus sensible: c'est «l'immigration» ! Il faut raison garder.

Sans doute un Jörg Haider, en Autriche, fort de ses 27,2% de voix et leader du deuxième parti du pays, a déjà proclamé son opposition à toute immigration. En revanche, un ancien premier ministre français, M. Juppé (appuyé par MM. Balladur et Seguin, mais non par M. Debré) vient d'ouvrir le débat sur un ton serein, nouveau.

Le contexte économique et l'évolution des mentalités rendent possible une «décrispation» au sujet des travailleurs étrangers: «le regroupement familial est un droit et l'Europe aura sans doute besoin d'apports de main d'oeuvre étrangère³⁷.» En Italie, le président Ciampi a fait une déclaration également ouverte à l'égard du problème de l'immigration.

Les statistiques et les projections démographiques confirment qu'il y a diminution et vieillissement de la population d'âge actif (20-59 ans). Et ce au sein d'une population totale également vieillissante, puisque le nombre de personnes âgées (60 ans et plus) doublera, dans la plupart des régions au cours des trente prochaines années, le quatrième âge – 80 ans et plus – progressant considérablement à long terme. Les systèmes de protection sociale, en particulier les retraites, sont devant des choix difficiles pour

35. Acquis communautaire signifie que, pour les deux parties, les futurs actes d'adhésion pourront comporter des délais d'entrée en vigueur, des dérogations temporaires, mais pas d'exemptions définitives.

36. Il s'agit de deux règlements de 1985 (20 décembre), l'un sur l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans les transports par route, l'autre sur l'appareil de contrôle dans les transports par route (le « tachygraphe »). Peu contrôlées, ces mesures sont souvent violées. Elles font, en ce moment, l'objet d'un réexamen par le Conseil, qui s'avère difficile ; il est pourtant indispensable avant l'élargissement.

37. *Le Monde*, 1^{er} octobre 1999.

garantir leur équilibre financier. Et les dépenses de santé croîtront fortement. La césure est proche : les « baby-boomers », nés entre 1946 et 1965, entreront dans le groupe d'âge des 60 ans et plus entre 2006 et 2025. Le rapport entre actifs et inactifs va donc se modifier dans une dizaine d'années au détriment des actifs : le pourcentage de la population d'âge actif que représentent les jeunes (0-19 ans), plus les vieux (60 ans et plus) de 100 % au milieu des années 70 a baissé à 80 % en 1995 (à cause de la chute de la natalité), mais devrait augmenter régulièrement, voire fortement, à partir de 2009, pouvant atteindre plus de 120 %³⁸.

Il devient donc urgent de réfléchir sérieusement à la perspective d'un rééquilibrage de nos pyramides des âges, selon les régions, car il y a des différences, parfois très marquées, à l'intérieur d'un même pays. Si l'on prenait la peine, dans chaque région (et surtout dans les grandes villes), d'examiner les perspectives démographiques – en faisant abstraction, pour le calcul, des enfants de travailleurs immigrés –, on provoquerait souvent un choc psychologique considérable. Il faut une immigration, en provenance des nouveaux pays adhérents, qui soit maîtrisée et organisée dans le cadre réglementaire de la libre circulation des travailleurs. Cette dernière peut être réalisée progressivement, par étapes comportant des clauses de sauvegarde, comme ce fut le cas au début de la Communauté³⁹.

C'est le coeur du problème. Il suppose, pour être résolu de manière équilibrée, d'abord que les États membres actuels respectent la préférence communautaire lorsqu'ils font appel à de la main-d'oeuvre étrangère. Cette loyauté, dans le respect des engagements pris par ses cinq partenaires en 1968, fit défaut à l'Italie comme elle le déplora dans un mémorandum au Conseil du 24 juin 1971 : en quelques années, les migrants en provenance des pays tiers étaient passés d'un quart du total aux trois quarts du total. C'est que cette main-d'oeuvre non protégée par la réglementation communautaire était « taillable et corvéable à merci », la main-d'oeuvre italienne devenant plus coûteuse en termes financiers directs, mais surtout indirects, voire psychologiques (moins flexible parce que mieux protégée).

Ensuite – c'est l'autre face du même problème – il faut prohiber la migration illégale. Reconnaisant enfin que « l'emploi illégal de main-d'oeuvre non-communautaire [...] s'effectue en général dans des conditions abusives, telles que rémunérations discriminatoires, détournement de la

38. D'après « Statistiques en bref » Statistiques générales, Thème 1, 4/1999 - Régions, publication d'Eurostat, Luxembourg (avec une bibliographie, page 7).

39. Avec successivement le règlement n° 15 en 1961, puis le règlement n° 38 en 1964, avant l'adoption du régime définitif par le règlement C.E.E. sur la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, n°1612/68 du 15 octobre 1968.

législation de sécurité sociale, méconnaissance des dispositions de la législation du travail visant la protection du travailleur ; qu'il porte préjudice à l'emploi de tous les travailleurs... », la Commission avait présenté au Conseil, le 4 novembre 1976, une proposition de directive⁴⁰ concernant la lutte contre la migration illégale et l'emploi illégal. Cette proposition ne fut jamais adoptée. Il est vrai que des sanctions étaient prévues pour les marchands de main-d'oeuvre illégale et ceux qui l'utilisent sciemment, avec, en cas de violation grave, des peines privatives de liberté et l'obligation de payer les frais de rapatriement des travailleurs concernés. C'eût été trop simple et efficace. Une pluie d'amendements paralysa la discussion. C'était ce que voulaient des gouvernements soucieux de laisser leurs entreprises s'approvisionner en main-d'oeuvre bon marché et docile, comme elles en avaient pris l'habitude.

3. Ceci dit, les Européens anxieux devant la « menace » d'immigrations rapides devraient se féliciter de la proposition d'ensemble sur l'asile et l'immigration présentée conjointement par l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, en tant que « contribution pour le Conseil européen de Tampere ». La politique de l'autruche ne sert à rien. Il faut avoir la lucidité d'observer que si la planète comptait 2,5 milliards d'êtres humains en 1950 et 3,5 milliards en 1975, elle en compte 6 milliards aujourd'hui. C'est dire qu'en termes de population, l'Europe a vu et verra encore sa part relative dans la population mondiale décroître rapidement. Et il est vain de s'imaginer que les inégalités dans la répartition des revenus et des patrimoines persisteront indéfiniment au motif que cette répartition est le résultat des « forces du marché », et donc « naturelle », inéluctable. Le tiers-monde refusera cette prétendue fatalité et cette misère qu'on se contente de voir à la télévision⁴¹.

Et même dans l'Union européenne, on peine à croire que ces inégalités croissantes entre régions et entre riches et pauvres pourront subsister.

40. Proposition de directive du Conseil relative au rapprochement des législations des États membres concernant la lutte contre la migration illégale et l'emploi illégal, J.O.C.E., n° C277 du 23/11/76.

41. James Wolfenson, président de la Banque mondiale, évalue à 1,5 milliard les personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ; 3 milliards d'êtres humains vivent avec 2 dollars par jour ou moins, et la moitié, soit 1,5 milliard, avec moins d'un dollar par jour (d'après l'*International Herald Tribune* du 4 octobre 1999). Je n'écris pas ceci pour apitoyer, mais pour inviter les Européens trop introvertis à réfléchir sur leur position relative lorsqu'ils entendent obtenir de leurs leaders respectifs qu'ils réduisent la contribution de leur pays au budget communautaire.

Dans le Livre blanc de 1993 sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, ouvrage si intéressant par ailleurs, il y a cette étrange lacune : rien n'y est dit sur la répartition (ou la distribution) des revenus et des patrimoines, comme si elle était sans influence sur la demande, ou comme si elle ne méritait pas tout simplement d'être connue pour elle-même, en tant qu'expression approximative de la justice sociale.

Aux États-Unis, le nombre des Américains ne bénéficiant pas d'une assurance-maladie s'est accru d'un million de personnes en 1998 par rapport à l'année précédente, pour atteindre près de 45 millions, soit un Américain sur six, selon le *Census Bureau*. C'est pourtant le pays le plus riche, en expansion continue et avec un excédent budgétaire considérable.

Mais revenons aux pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne : quelle est leur situation réelle sur le plan social (notamment la répartition des revenus et des patrimoines), quelle est leur pyramide des âges, et donc quel potentiel d'émigration pourrait-il en résulter ? Pourquoi n'avoir pas prévu un recensement de la population à une même date (2003 par exemple) tant dans l'Union européenne que dans les pays candidats ? Trop coûteux ? Mais je donnerais volontiers pour cela les trois quarts des innombrables rapports pondus par ces experts envoyés par des organisations internationales, qu'elles soient publiques ou privées, commerciales ou dites à but non lucratif, qui, comme des nuages de sauterelles, s'abattent sur l'Est (Russie incluse) ou le Centre, ou le Sud-Est de l'Europe. Cette prolifération de rapports – dont on voit mal comment ils peuvent être réellement lus et traités – représente un gaspillage de ressources.

Ce qui, tant à la Commission européenne qu'au F.M.I. ou à la Banque mondiale, accroît l'opacité et conduit à appliquer des solutions dogmatiques *a priori*, telle la privatisation précipitée, en Russie par exemple, qui ne pouvait déboucher que sur la corruption⁴².

Enfin, plus généralement, le retard économique, le niveau du chômage et/ou du sous-emploi, l'étendue de la misère et de la pauvreté qui accablent certaines régions dans les pays candidats, ne rendent-ils pas illusoire un rattrapage visible en quelques années, avec les ressources prévues dans l'Agenda 2000⁴³ ? Et les investissements privés, combien nécessaires, s'ils consistent surtout dans l'achat des sociétés publiques privatisées,

42. Propos prêtés à M. J. Stiglitz, *Chief economist* de la Banque mondiale, dans le même *International Herald Tribune* du 4 octobre 1999. Une telle auto-critique n'a pas, à ma connaissance, été formulée par la Commission européenne.

43. Trois milliards d'euros par an sont prévus à partir de 2000 pour dix pays candidats à l'adhésion.

engendreront un sentiment de frustration devant ce qui ne manquera pas d'apparaître comme du néo-colonialisme. Des réactions de rejet de cette greffe ne sont-elles pas à redouter si le pouvoir politique dans l'Union européenne s'en remet les yeux fermés aux forces du marché ?

Quand la Commission – et M. Prodi a hélas! persévéré⁴⁴ – et le Parlement reconnaîtront-ils qu'il n'est pas sérieux de prétendre réussir l'élargissement à l'ensemble des onze premiers candidats avec un budget communautaire plafonné à 1,27 % du P.N.B. pour la période 2000-2006 ?

Pierre Wathelet.

44. Sans doute, le climat était à la restriction au Sommet de Berlin en mars 1999, mais fallait-il faire des promesses qui sont impossibles à tenir.