

Avant-propos

L'élargissement de l'Union européenne (UE) et l'adoption du projet de traité constitutionnel sont sans conteste les deux événements principaux de la vie politique européenne en 2004. Quinze ans après la chute du Mur de Berlin, l'entrée dans l'Union de dix nouveaux États le 1^{er} mai représente, pour ces pays, l'aboutissement d'un long et parfois laborieux processus de transition. Quant à l'Union, cet élargissement ne marque pas le point final de la réunification du continent ; l'UE doit encore se préparer à l'adhésion de la Roumanie, de la Bulgarie, de la Croatie et, à plus long terme sans doute, de la Turquie et d'autres pays encore. Les décisions prises par le Conseil européen de décembre 2004 concernant ces futurs élargissements ont lancé le débat sur les frontières de l'Europe, sur son identité et son projet politique.

Parallèlement à ces discussions, la conclusion des travaux de la conférence intergouvernementale et l'adoption du projet de traité constitutionnel ont marqué la fin – provisoire – d'un long parcours qui, depuis le traité de Maastricht (1992), vise à adapter le projet politique et les institutions de cette Europe aux conséquences géopolitiques de la chute du Mur de Berlin. La réalité d'une Union à 25, et bientôt plus, diffère radicalement de celle d'avant l'effondrement de l'Union soviétique. Et l'on peut penser que l'année 2004, par l'élargissement et l'adoption du projet de traité constitutionnel, aura modifié plus que jamais dans l'histoire de la construction européenne le visage de celle-ci.

Mais si ces deux événements sont centraux, nous voudrions, en introduction de ce bilan social, mettre en évidence un autre aspect : l'Europe n'est pas une île, elle se construit dans un monde en mutation rapide. Depuis l'Acte unique de 1986 qui avait pour objectif, rappelons-le, de relancer la construction européenne dans un environnement

caractérisé par la concurrence japonaise et américaine, d'un côté, et des pays émergents tels que la Corée, Taïwan, le Brésil, de l'autre, le débat européen s'est progressivement « autocentré ». Il s'est concentré sur les projets internes – marché unique et monnaie unique – visant à construire un ensemble économique (et politique) régional. Mais peu d'attention et d'énergie ont été consacrées au reste du monde, un monde en évolution parfois radicale. La fin de l'affrontement Est-Ouest a apporté non pas la stabilité perpétuelle, voire la fin de l'histoire, mais des formes de conflits renouvelées. La domination américaine en matière militaire a relancé la question, déjà en germe dans l'Acte unique mais qui n'avait pas connu de développements spectaculaires, de la coopération européenne en matière diplomatique et militaire. Par ailleurs, on assiste à l'émergence de nouvelles grandes puissances économiques et commerciales. La Chine semble devenir l'atelier du monde et l'Inde un centre planétaire de services. Une nouvelle redistribution mondiale du travail se dessine, aidée par la poursuite du développement fulgurant des technologies de l'information et la réduction des coûts de transport des marchandises. Les marchés nationaux de l'emploi se « déterritorialisent » et la production de biens et de services connaît une nouvelle répartition à l'échelle planétaire. Ces phénomènes touchent toutes les régions du monde (les usines mexicaines d'assemblage à destination des États-Unis déménagent en Amérique centrale ou en Chine...). Les inquiétudes déjà nombreuses face à ce monde en changement rapide deviennent encore plus profondes lorsqu'on pressent qu'il s'agit de bouleversements aux conséquences encore mal évaluées, d'autant que les inégalités entre régions, entre pays, à l'intérieur de pays s'accroissent.

S'il y a des gagnants, il y a également de nombreux perdants. Comme le décrit le premier rapport du Bureau international du travail consacré à la dimension sociale de la mondialisation, *« l'économie de marché mondiale a démontré sa grande capacité productive. Gérée avec sagesse, elle peut être la source d'un progrès matériel sans précédent, créer des emplois plus productifs et de meilleure qualité pour tous, et contribuer grandement à réduire la pauvreté dans le monde. Mais (...) nous sommes très loin de réaliser ce potentiel. Le processus actuel de mondialisation génère des déséquilibres, entre les pays et à l'intérieur des pays. Des richesses sont créées, mais elles ne sont d'aucun profit pour trop de pays et trop de*

personnes »⁽¹⁾. Dans les rangs syndicaux des pays riches, la mondialisation produit un sentiment croissant d'insécurité sociale, avec son cortège de (menaces de) restructurations, délocalisations, pertes d'emploi et réduction des acquis sociaux. Dans ce contexte, les analyses critiques se multiplient, non seulement au sein des organisations de travailleurs et dans la constellation « altermondialiste », mais également au sein d'organisations internationales, pointant en particulier les carences de la gouvernance de cette mondialisation. Du côté syndical, l'année 2004 a été décisive dans l'élaboration progressive d'un mouvement syndical mondial résultant notamment du rapprochement des deux grandes confédérations que sont la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) et la Confédération mondiale du travail (CMT). Si cette nouvelle organisation internationale s'avère davantage qu'une opération d'appareils syndicaux, elle peut offrir l'opportunité de définir de nouvelles stratégies syndicales mondiales pour faire face aux défis sociaux de la mondialisation.

Dans ce cadre nouveau rapidement évoqué, comment évaluer l'impact possible des deux événements européens qu'ont été l'élargissement et l'adoption du projet de traité constitutionnel ? Deux lectures nous semblent possibles. La première soulignera que ces deux événements essentiels pour l'avenir de l'Union ont fait tous deux l'impasse sur l'avenir du modèle social européen. La réunification de l'Europe, pour indispensable et souhaitable qu'elle fût, s'est effectuée selon une approche essentiellement libérale. Pour un certain nombre d'« anciens » États membres, la solidarité budgétaire n'est guère envisagée, comme le montrent les débats préliminaires à l'adoption des prochaines perspectives financières. Par ailleurs, le principe de la libre circulation des travailleurs des nouveaux États membres a fait l'objet de nombreuses demandes de dérogations temporaires. De ce point de vue, il n'est pas certain que les citoyens d'Europe centrale et orientale aient eu l'impression d'adhérer à une Europe de la solidarité. Le seul « bénéfice » immédiat de l'élargissement se résume pour l'instant à la libéralisation

¹ « Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous », Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, Bureau international du travail, Genève, avril 2004, page x (<http://www.ilo.org/public/french/wcsdg/docs/report.pdf>).

des échanges et l'ouverture des marchés dont, apparemment, on attend tout. Cette approche de l'élargissement est libérale, mais elle l'est par défaut, par absence de projet politique permettant d'inscrire l'Europe des 25 dans une logique de progrès social pour tous. Quant au projet de traité constitutionnel, l'analyse est plus complexe. Sur le plan social, ce traité ne représente pas formellement un recul par rapport aux traités précédents. Au contraire, il contient même quelques avancées qui, si les acteurs politiques et sociaux s'en emparent, pourraient être intéressantes. Mais le maintien de la règle de l'unanimité pour la décision dans le domaine fiscal est, dans une Europe qui passe de 15 à 25 membres, une porte ouverte au dumping fiscal (et donc social). De façon plus large, d'autres problèmes subsistent qui n'ont pas trouvé de solution politique au sein de la conférence intergouvernementale, et parmi ceux-ci les lacunes de la gouvernance économique de la zone euro. Enfin, si le projet de traité a suscité tant de débats dans les milieux progressistes – y compris traditionnellement favorables à l'Europe – c'est surtout en raison de l'absence de progrès décisifs dans la préservation du modèle social européen : d'une certaine manière, la crainte est que l'acquis communautaire de l'Europe sociale, reconnu, préservé, mais dont le développement n'est apparemment plus la priorité, ne soit pas à la hauteur du défi de l'élargissement et de la mondialisation.

La seconde lecture prend un point de vue plus global sur l'Europe dans le contexte international. Selon ce point de vue, le modèle social européen et les modèles sociaux nationaux ne peuvent être préservés que par une extension géographique des valeurs fondamentales qui les fondent. Ainsi, s'il est évident que l'élargissement n'apporte pas, en soi, de progrès social au plan européen, il constitue néanmoins une opportunité d'étendre, ne fût-ce que de manière limitée, les fondements du modèle social européen aux pays d'Europe centrale et orientale. Cette extension, qui paraît sans doute peu ambitieuse, est loin d'être négligeable à l'aune des forces en présence au plan international, en particulier la domination du modèle américain (faut-il rappeler que la Chine, après avoir envisagé de calquer son modèle de relation collective et de droit du travail sur l'Allemagne, envisage désormais de prendre en exemple le modèle américain ?). Dans cette perspective globale, le traité constitutionnel représente, malgré toutes ses insuffisances, une avancée importante. À l'unilatéralisme, il oppose un multilatéralisme institutionnalisé, certes

éloigné de l'idéal fédéral mais à l'opposé du jeu unique de la domination des grandes puissances. Il stabilise un ordre social – dialogue social, droits syndicaux, services publics, protection sociale – dans un contexte international qui lui est largement défavorable, ce qui peut être considéré en soi comme une certaine réussite.

Cela étant dit, cette deuxième lecture ne peut passer sous silence le fait qu'il ne s'agit là que de potentialités. En effet, ils sont toujours bien présents ceux qui souhaitent un alignement pur et simple de l'Europe sur les tendances libérales dominantes. Deux dynamiques contradictoires continuent ainsi d'animer l'Europe : celle de l'intégration progressive dans la mondialisation libérale, via l'accroissement des libéralisations, de la mise en concurrence, de la dérégulation ; et celle de la construction d'un projet politique visant à étendre à l'ensemble du continent une dynamique législative, conventionnelle et de coordination des politiques économiques et sociales. Ces deux dynamiques correspondent à deux visions politiques bien distinctes. Aucune des deux ne fait l'unanimité dans les capitales européennes. Cette absence d'unanimité profite davantage au projet le moins régulateur (la construction d'un projet politique nécessite un consensus ; son délitement se contente de son absence...). Le risque est donc que l'Europe des Vingt-cinq et bientôt plus aboutisse, faute d'une vision politique, économique et social partagée, à une Europe marché davantage qu'à une Europe politique.

Mais cela n'est pas écrit. Les débats politiques à venir concernant la révision de la stratégie de Lisbonne, les perspectives financières mais aussi, notamment, la directive sur les services dans le marché intérieur et la révision de la directive sur le temps de travail nous montreront de manière emblématique quelle est l'Europe nouvelle qui se construit : celle de la solidarité, de la gouvernance, et de l'extension du progrès social ou celle de chacun pour soi, de la dérégulation et de la concurrence sociale – au nom d'une compétitivité censée nous apporter tous les bienfaits. Dans ces débats, les acteurs politiques, économiques et sociaux prennent toute leur importance. La décision inédite de février 2005 de « remettre à plat » la directive Bolkestein sur la libéralisation des services dans le marché intérieur montre l'importance de la délibération, du débat public, mais aussi de la mobilisation des acteurs dans la définition des choix de société européens.

Dans cette édition du Bilan social de l'Union européenne, nous nous pencherons sur huit thématiques qui nous ont semblé constituer le cœur du débat social européen en 2004 : la directive services, le dialogue social, la stratégie européenne pour l'emploi, les questions d'asile et d'immigration, la coordination des systèmes de soins de santé, la réforme des pensions, le projet de traité constitutionnel et, enfin, quelques éléments de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes dans le domaine social.

- Les débats qui ont entouré le projet de *directive sur les services dans le marché intérieur* ont été particulièrement vifs en 2004, tant au sein de la classe politique qu'auprès des organisations syndicales et sociales. Ces débats houleux ont amené la Commission européenne à annoncer, début 2005, une révision de sa proposition initiale. Dans les pages qui suivent, Éric Van den Abeele nous montre en quoi, via le fameux principe du pays d'origine initialement inclus dans le projet de directive, un changement de nature fondamental du projet de construction européenne serait à l'œuvre.

- Le *dialogue social européen* s'est poursuivi en 2004 dans un contexte extrêmement offensif du côté patronal. De nombreux conflits sociaux ont émaillé l'année dans différents États membres sur la question du temps de travail, de l'assouplissement des horaires, de la cogestion, etc. Les partenaires sociaux européens sont parvenus à s'entendre sur un accord autonome sur le stress au travail, mais, selon Christophe Degryse, la dynamique actuelle du dialogue social interprofessionnel ne permet pas d'aborder des sujets plus conflictuels tels que, par exemple, le temps de travail.

- La *stratégie européenne pour l'emploi (SEE)* a été synchronisée en 2004 avec les grandes orientations de politique économique (GOPE). Mais le fait marquant est surtout la mise en cause du fonctionnement de la méthode ouverte de coordination et de la stratégie de Lisbonne qui est censée coordonner les aspects économiques, de l'emploi et sociaux de l'intégration européenne. Cette remise en question porte sur l'efficacité, mais aussi sur les priorités à suivre ; les tenants de l'orthodoxie libérale – Commission en tête – voudraient revenir à un agenda autour de la compétitivité. *A contrario*, le pacte de stabilité et de croissance a été remis en chantier, ce qui laisse entendre des possibilités d'évolution des

règles de coordination économique vers une approche plus souple et plus sensible à la conjoncture de chaque État membre. Dans sa contribution, Philippe Pochet analyse tant les évolutions de la SEE à 25 que les grands débats qui détermineront son futur.

- La *politique d'asile et d'immigration* a connu de nouveaux développements, du fait notamment de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale. Si la nécessité d'entrouvrir les canaux de l'immigration légale semble reconnue du bout des lèvres par les quinze « anciens » États membres, dans le domaine de l'asile, ces derniers semblent moins soucieux de la protection des demandeurs d'asile que du développement de politiques destinées à les empêcher d'entrer sur le territoire de l'Union, écrit Cécile Barbier. Par ailleurs, si les compétences de l'Union en la matière sont récentes, la complexité du processus décisionnel semble en partie responsable du faible niveau d'ambition des textes adoptés.

- Les développements politiques intervenus dans le domaine des *soins de santé* ont été, cette année, extrêmement rapides. Mais ces développements ne s'effectuent pas toujours dans une grande cohérence, estime Rita Baeten : entre la directive « services » et son impact sur les soins de santé, et les initiatives lancées dans le domaine de la mobilité des patients ainsi que dans la coordination des systèmes de soins de santé, on constate que les acteurs sont multiples et leurs objectifs parfois très éloignés les uns des autres.

- Si le lancement d'une méthode ouverte de coordination dans le domaine des *pensions* est plus ancien, ce processus se place dans un contexte de débats nationaux parfois houleux sur la maîtrise des dépenses publiques, mais également sur la réforme des systèmes publics de retraite dans le cadre des évolutions démographiques à venir. Selon David Natali, le rôle de l'Union porte essentiellement sur l'employabilité des travailleurs âgés et sur le rôle croissant des fonds de pension complémentaires, censés contribuer à des systèmes de protection sociale plus soutenables à l'avenir.

- L'accord intervenu en juin 2004 sur le *projet de traité constitutionnel* et sa signature en octobre n'ont pas marqué la fin des débats sur l'avenir de l'UE. Au contraire, la préparation des procédures de ratification, en particulier dans les pays ayant choisi la voie référendaire, a été à l'origine

de controverses parfois très vives tant sur le contenu du texte proprement dit que sur les orientations socio-économiques de l'Union en général. En deçà des attentes des uns et des autres, le projet de traité contient, selon Cécile Barbier, des éléments de réponse à la nécessité pour l'UE de s'exprimer de manière coordonnée sur la scène internationale, mais également des éléments novateurs qui pourraient enrichir le débat démocratique au sein de l'Union, y compris dans la sphère sociale.

- La *Cour de justice des Communautés européennes* continue, pour sa part, de jouer un rôle décisif dans les différents domaines de l'intégration européenne. Dans le cadre de ce Bilan, Dalila Ghailani s'est penchée sur quelques arrêts significatifs relatifs à la politique sociale européenne et, en particulier, sur les thématiques concernant l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes, la sécurité sociale en droit communautaire, et les droits et obligations des travailleurs et employeurs.

Nous vous souhaitons une excellente lecture de ces différentes contributions.

Bruxelles, février 2005.