



**GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES
NOTRE EUROPE**

Président : Jacques Delors

**L'ELARGISSEMENT DE L'UNION EUROPEENNE :
UNE FUITE EN AVANT ?**

DANIEL VAUGHAN-WHITEHEAD

*Policy paper N° 5
Septembre 2003*

ETUDE DISPONIBLE EN FRANÇAIS UNIQUEMENT

© Notre Europe, septembre 2003

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, elle n'engage par son contenu que son auteur. La Commission européenne et *Notre Europe* ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
1 – UN PROCESSUS DE NEGOCIATION DESEQUILIBRE	2
2 – AGRICULTURE : LES BESOINS BEANTS D’UN MONDE AGRICOLE EN CRISE	3
3 – POLITIQUE DE COHESION : SANS COMMUNE MESURE AVEC LES DESEQUILIBRES EXISTANTS	4
Une approche moins généreuse que pour les précédents élargissements	4
Un creusement des inégalités régionales	5
4 - SOCIAL : LE PARENT PAUVRE DES NEGOCIATIONS	6
5 – EMPLOI : LES MARCHES DU TRAVAIL, REFLET D’UNE REALITE DIFFERENTE	9
6 – DUMPING SOCIAL : DES RISQUES VOLONTAIREMENT IGNORES	12
Des délocalisations sans précédents	12
L’afflux de main d’oeuvre : la politique ambigüe de l’UE	13
Des flux commerciaux déséquilibrés	14
CONCLUSION : UN AVENIR UNCERTAIN	15

INTRODUCTION

En votant avec une confortable majorité la ratification du Traité de Nice, lors du référendum du 19 octobre 2002, le peuple irlandais levait les derniers obstacles à la réforme des institutions indispensable à l'élargissement de l'UE. Quelques mois plus tard, le Sommet de Copenhague les 12-13 décembre 2002 confirmait l'adhésion imminente des dix premiers pays candidats : huit d'Europe Centrale et Orientale –République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Slovénie– et deux de la Méditerranée –Chypre et Malte. Le 16 avril 2003, la signature officielle des traités d'adhésion était conclue avec les futurs Etats membres, pour une adhésion le 1er mai 2004, donnant ainsi la possibilité aux nouveaux Etats membres de participer aux élections du Parlement Européen en juin 2004. Le rapprochement des échéances confirme désormais un fait politique et historique majeur: malgré les obstacles, le projet le plus ambitieux de ce siècle, réunifier l'Europe de l'est et l'Europe de l'ouest, est en passe d'être couronné de succès.

Les premières réactions des opinions publiques des futurs Etats membres sont très encourageantes : malgré une opinion divisée sur la question, le référendum à Malte a dégagé une majorité en faveur de l'adhésion, alors que les résultats des référendums tenus en Slovénie, Hongrie, Lituanie, Slovaquie, Pologne et République tchèque ont montré un engouement spectaculaire, avec respectivement 95, 85, 91, 92, 77,5 et 77% des votants en faveur de l'adhésion de leur pays à l'Union Européenne¹.

Pour être mené à bien, un projet de cette envergure devait suivre un calendrier précis. Pourtant, au-delà de ce succès politique, le rythme soutenu qui a caractérisé ce processus dans sa phase finale pourrait avoir un effet 'boomerang' et nous conduit aujourd'hui à nous interroger sur la qualité de cet élargissement et sur le fonctionnement futur de l'UE élargie.

Afin d'intégrer au plus vite les anciens pays du bloc communiste, n'a-t-on pas pris le risque de trahir l'esprit originel de la construction communautaire, ou du moins d'en diluer les principaux acquis ?

A-t-on pris suffisamment en considération les spécificités des futurs Etats membres ?

A-t-on donc pris le temps de réformer nos politiques en conséquence, pour mieux accueillir les nouveaux membres ?

En bref, ce qui est présenté aujourd'hui comme une opportunité historique ne pourrait-t-elle pas se révéler demain une gigantesque fuite en avant?

Cet article a pour objet de porter un autre regard sur le processus d'élargissement, désormais inéluctable, et de tenter d'évaluer, domaine par domaine, quels problèmes pourraient surgir après l'adhésion des dix nouveaux Etats membres. L'objet de ce texte est de tenter d'identifier les thèmes qui n'ont pu être suffisamment couverts lors des négociations, d'en cerner toutes les implications possibles, et de définir quelques pistes politiques qui pourraient être suivies.

¹ Même si ces chiffres sont impressionnants, ils doivent être pourtant tempérés par la faible participation des populations à ces référendums, observée dans les cinq pays ci-dessus cités. Le taux de participation était particulièrement bas en Hongrie (46%) et dépassait tout juste le seuil minimum requis des 50 % en Slovaquie (avec 52%). Le taux de participation était légèrement plus élevé en République tchèque (55,2%) et Pologne (59%).

1. UN PROCESSUS DE NEGOCIATION DESEQUILIBRE ?

Le premier constat qui s'impose après plus de trois années de négociations (elles ont duré 5 ans avec 6 pays et 3 ans avec les 4 autres) est que certains domaines ont été mieux couverts que d'autres. Les institutions européennes, la Commission européenne en première ligne, ont beaucoup insisté sur toutes les conditions requises par le marché intérieur, en termes de concurrence et de règles de marché, d'ouverture des marchés publics, de démantèlement des aides d'Etat, ainsi que sur la libéralisation des échanges commerciaux de biens et services et des mouvements de capitaux. Les chapitres dits « faciles » où il y a peu, voire pas, d'acquis communautaire (recherche, éducation, PME) ont été traités en premier et rapidement clôturés. Les domaines relatifs à l'emploi, l'environnement, les politiques sociales et de développement régional sont quant à eux passés au second plan, du fait d'un acquis communautaire moins substantiel ou d'une plus grande tendance des Etats membres à réclamer ou accepter des périodes transitoires. Ainsi a été préservé, pour la dernière ligne droite, l'espace de négociation nécessaire pour traiter les thèmes considérés comme les plus épineux, tels que l'agriculture, les fonds structurels ou la libre circulation des personnes.

Un deuxième constat ressort du processus de pré-adhésion: les Etats Membres de l'UE n'ont pas voulu faire, sur l'ensemble des dossiers, de compromis majeurs avec les pays candidats. Ceci a été particulièrement visible lors des discussions budgétaires, au sein desquels les représentants des Etats Membres ont fait preuve d'une mentalité de comptables plus que de visionnaires de l'Europe élargie. Ceci était également perceptible lors des discussions sur la libre circulation des travailleurs, qui ont abouti à un régime flexible et variable selon les Etats membres allant de la libéralisation complète (décidée en Irlande, au Royaume-Uni et au Danemark) à une période transitoire de 2 ans, pouvant être étendue de 3 années supplémentaires, voire encore de 2 autres. Le résultat final a conduit à la consternation dans l'ensemble des pays candidats. La politique agricole et les programmes de fonds structurels fournissent d'autres exemples de compromis déséquilibrés obtenus lors des négociations, qui pourraient remettre en cause un processus rapide de rattrapage des pays candidats que l'on voudrait pourtant voir s'opérer.

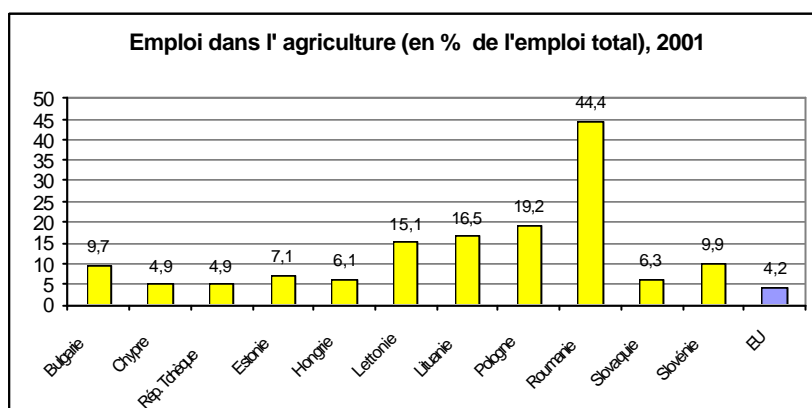
Plus généralement, tout au long des négociations, les actuels Etats Membres de l'UE ont porté l'accent sur la nécessité de changement dans les pays candidats, sans se remettre en question, sans tenter d'identifier ce qui devrait être modifié chez eux, ou dans les institutions et politiques de l'UE, afin d'assurer un fonctionnement fluide à 25 Etats membres. La future Constitution viendra peut-être combler certaines lacunes des traités de Nice et d'Amsterdam, mais le retard accumulé depuis près de dix ans sur la voie de l'approfondissement de l'intégration européenne risque d'être particulièrement préjudiciable à certaines politiques ou domaines d'activités. Elle pourrait créer des rancœurs durables et contribuer à enrayer le processus décisionnel d'une Europe à 25.

2. AGRICULTURE : LES BESOINS BEANTS D'UN MONDE AGRICOLE EN CRISE

La manière dont les questions agricoles ont été abordées lors des négociations illustre bien l'absence de stratégie de long terme au regard de l'élargissement. Dans ses propositions de « l'Agenda 2000 » sur la politique agricole commune, la Commission Européenne se proposait d'approfondir les réformes de 1992, notamment à travers des réductions substantielles dans les prix de soutien, compensées par des transferts directs aux agriculteurs non prévus pour les agriculteurs de l'Est, ainsi qu'une augmentation significative des interventions en faveur du développement rural. Or, à l'aube de l'élargissement et du fait du blocage des discussions au Conseil agricole, nombre de ses propositions sont restées lettre morte. L'essentiel des accords de Bruxelles et de Copenhague fin 2002 a consisté dans un marchandage financier, directement mené au sein du Conseil européen, sans s'inquiéter de prévoir des mesures adaptées aux pays candidats.

Or dans l'Europe Centrale et Orientale, l'agriculture joue un rôle bien plus important que dans l'UE, aussi bien en matière d'emploi que de croissance économique. La part de l'emploi dans l'agriculture est cinq fois plus importante dans les pays candidats. L'agriculture y contribue aussi à 5 % du PIB, contre 2 % dans l'UE des quinze.

De plus, les dépenses en alimentation continuent de représenter une part essentielle du budget des familles, qui sont les premières victimes de la chute annoncée de leur secteur agricole. Le destin de l'agriculture dans ces pays influencera non seulement leurs performances macro-économiques, mais aura aussi de profondes répercussions sociales et régionales. A l'heure actuelle, la pauvreté dans les pays candidats est concentrée à 60 % dans les régions rurales.



Source: Rapport sur l'emploi, CE, 2002

Au même moment, la productivité dans le secteur agricole est très faible, bien inférieure à celle dans les pays de l'UE. Seul un accès plus facile au capital et aux technologies pourrait assurer une amélioration de productivité et de compétitivité dans ce secteur en crise. Une approche plus globale est aussi requise dans les pays candidats, afin de promouvoir un développement économique et social des zones rurales et non point uniquement du secteur agricole proprement dit. C'est la principale faiblesse des aides au développement rural de la PAC, qui seront transposées dans les futurs Etats membres sans prendre en compte les plus vastes besoins de leurs zones rurales.

Enfin, une réforme qui orienterait la production agricole de l'UE vers la qualité plus que la quantité, avec un souci plus marqué pour l'environnement, reste encore à définir. Pourtant, celle-ci aurait déjà pu apporter beaucoup à l'agriculture des pays candidats en quête de synergie.

3. POLITIQUE DE COHESION : SANS COMMUNE MESURE AVEC LES DESEQUILIBRES EXISTANTS

De même que pour la politique agricole, la réforme des fonds structurels, et surtout leur ajustement aux besoins des pays candidats, n'aura pas eu lieu avant l'élargissement. Et pourtant, avec un doublement du territoire de l'UE, les déséquilibres régionaux auraient dû être traités en priorité. Mais les propositions sont restées décevantes. Sous le couvert de la capacité d'absorption mise en exergue par les Etats membres actuels, les montants de fonds structurels alloués aux pays candidats ont été limités à 4 % du PIB national. Pourtant, une meilleure réorientation de ces fonds, à travers une gestion plus simple, basée sur des objectifs, et conditionnée aux résultats, aurait permis aux nouveaux Etats membres de ne pas buter sur les limites de leur capacité administrative.

Une approche moins généreuse que pour les précédents élargissements

En ce qui concerne les fonds structurels, les sommes octroyées aux dix pays candidats sont sans commune mesure avec celles accordées, au demeurant beaucoup plus généreuses et de plus longue vision, à l'Espagne et au Portugal en 1986. Leur adhésion avait conduit alors à un double accompagnement :

- 1) une réforme en profondeur du fonctionnement des fonds structurels, en particulier du fonds social, avec le passage d'un financement d'une multitude de micro-projets à un financement de programmes plus vastes et intégrés, sur la base d'une définition des grands objectifs. Une nouvelle assistance aux actions des Etats membres avait été tentée, avec le principe de cofinancement, et des actions de soutien ou de "partenariat". Les principes de bases avaient été fixés en 1988, avec la concentration des aides, l'additionalité, la programmation pluriannuelle, le partenariat.
- 2) un élan de solidarité, au travers d'un effort financier considérable et sans précédent de l'UE, avec un doublement de l'enveloppe totale des fonds structurels, destiné à aider les nouveaux Etats membres, et en particulier leurs régions plus défavorisées, et à accélérer leur processus de rattrapage économique et social.

Alors que ce double effort, à la fois quantitatif et qualitatif, a été reconnu comme ayant atteint ses objectifs, la leçon ne semble pas en avoir été tirée pour l'élargissement actuel.

Dans ce contexte, le rattrapage de ces pays au retard économique et social plus conséquent sera beaucoup plus difficile à obtenir, avec notamment des déséquilibres régionaux qui risquent de perdurer.

Un creusement des inégalités régionales

En effet, avec l'élargissement, le fossé entre pays et régions sera plus grand. Dans une Union à 27, près d'un tiers de la population habitera dans des pays au revenu par tête inférieur à 90 % de la moyenne communautaire, contre 1/6ème de la population aujourd'hui. Plus de 116 millions de personnes, soit un quart de la population, vivra dans une région au PIB inférieur à 75 % de la moyenne communautaire (régions sous objectif 1).

Sur le plan régional, le revenu moyen par tête des 10 % de la population vivant dans les régions les plus défavorisées atteindra tout juste les 31 % de la moyenne communautaire à 27 pays, contre 61 % aujourd'hui dans l'Union des quinze. Les chiffres sur le plan territorial sont parlants: l'écart entre les régions les plus riches et les pauvres (soit les 10 % à chacun des extrêmes) passera de 2,6 dans l'Union actuelle à 4,4 dans une Union à 25 pays et même à 5,8 dans une Union à 27.

La réduction des inégalités semble être donc une mission impossible à court et moyen terme. Dans tous les cas, le rattrapage économique des nouveaux Etats membres ne pourra pas s'achever avant quinze ou vingt ans, même dans le scénario le plus optimiste d'une croissance du PIB par an dans les nouveaux Etats membres de 2 % plus forte que dans l'UE. La convergence économique ne sera donc clairement pas suffisante pour combler les différences nationales et régionales. Bien au contraire, la persistance de ces déséquilibres ne peut que venir freiner, et même entraver, le processus de rattrapage. Une politique de soutien aux régions les plus défavorisées est donc une condition incontournable pour créer une zone de croissance économique équilibrée dans l'Union élargie de demain.

Les zones les plus en difficulté sont les régions à majorité agricole, ainsi que les régions en reconversion industrielle. Face à un retard de développement régional aussi marqué, de nouvelles réformes des Fonds structurels, tout comme en 1986-88, auraient permis de définir une politique de soutien, à la fois plus adaptée et plus fine, sans se heurter aux limites administratives et d'absorption des pays candidats.

Dans son deuxième rapport d'étape sur la cohésion, la Commission propose de redresser la barre, et annonce qu'à partir de 2007 il faudrait dépenser 50 % de plus dans les régions les plus pauvres, avec des fonds structurels passant de 33 milliards aujourd'hui à 47 milliards d'euros après 2007.²

Il faut donc se mobiliser pour que cet effort soit non seulement à la hauteur des déséquilibres existants, mais surtout, qu'il soit enfin accepté par les Etats membres actuels. Compte tenu du délai d'intervention lié à la mise en place d'un nouveau cadre financier pluriannuel (2007-2013), il faut aussi espérer que les régions en crise ne se seront pas d'ici là dépeuplées au point d'avoir perdu tout ressort de développement.

² «Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale », Communication de la Commission Européenne, COM(2002) 46 final, 30 janvier 2003.

4. SOCIAL : LE PARENT PAUVRE DES NEGOCIATIONS

Le processus de négociation a aussi laissé peu de place aux considérations d'ordre social. Le chapitre sur l'emploi et les affaires sociales, considéré comme facile, a été rapidement clôturé, au prix d'insuffisances. Ainsi ont été négligées les épreuves sociales que les pays d'Europe Centrale et Orientale ont dû endurer depuis le début de la transition: l'écroulement de leurs systèmes productifs et une crise économique et sociale généralisée, tarissant soudainement toute source de travail et de revenu, des restructurations et l'apparition d'un phénomène jusque là inconnu, le chômage, une libéralisation des prix ne concernant pas les salaires d'où une chute brutale des pouvoirs d'achat, une remise en question des avantages sociaux existants au nom de la discipline budgétaire, le recours à l'économie informelle, avec l'insécurité et les excès qu'elle engendre, l'apparition de nouvelles entreprises privées, fragiles et de petite taille et un recours croissant aux formes de travail atypiques, enfin, une adaptation difficile à une économie de marché qui semble imposer des cadences de travail accélérées, une durée du travail rallongée, des conditions de santé et sécurité au travail souvent déplorables.

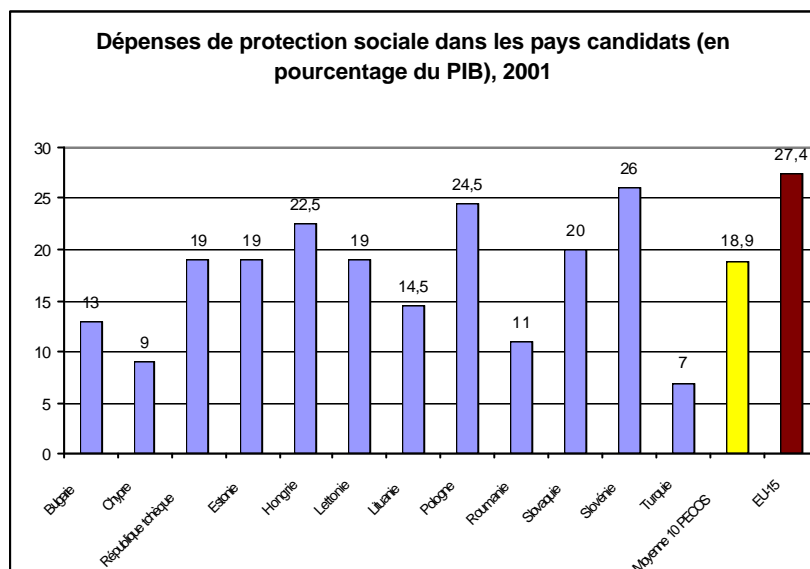
Les premières années de transition et de réformes économiques et budgétaires ont laissé des traces. Les salaires, après avoir chuté en termes réels de près de 50 % en quelques années dans nombre de pays d'Europe Centrale et Orientale, se retrouvent aujourd'hui à des niveaux très inférieurs à ceux de l'UE, face à des prix souvent déjà comparables. Le salaire moyen mensuel en 2001 ne dépassait pas les 150 euros en Roumanie et Bulgarie, et les 300 euros dans les autres pays d'Europe Centrale et Orientale, avec des moyennes plus hautes pour la République tchèque et la Pologne (480). Seule la Slovaquie sort du lot, avec des salaires de plus de 900 euros, comparables à ceux de la Grèce et du Portugal, alors que Chypre et Malte sont déjà dans la moyenne communautaire. Ces moyennes masquent des écarts salariaux qui se sont creusés en l'espace de quelques années,³ avec une majorité de la population cantonnée dans des tranches de revenu misérables et une petite minorité qui a réussi à tirer son épingle du grand jeu des privatisations et des réformes. Entre les deux, se trouve un espace vide, dû à l'absence d'une classe moyenne, pourtant la clef de voûte de toute économie de marché.

Au même moment, une dérégulation complète des systèmes de protection sociale est intervenue, avec la remise en cause des systèmes universels assurant une couverture sociale au plus grand nombre, et l'adoption du leitmotiv des institutions monétaires internationales : le ciblage des allocations sociales en direction des catégories de population considérées comme les plus vulnérables, une mission pourtant impossible dans des pays où plus de la moitié de la population est en dessous du seuil de pauvreté ou en situation sociale précaire.⁴ Les allocations sociales étaient soumises en conséquence au crible de critères d'éligibilité de plus en plus nombreux et contraignants, alors que nombre de services sociaux étaient du jour au lendemain placés sous la main mise du secteur privé. Deux-tiers des services sociaux dans les pays candidats sont aujourd'hui privatisés. Les autorités publiques ont opéré aussi des

³ Une comparaison du coefficient de GINI qui mesure la distribution des revenus fait état d'une plus forte différenciation dans les pays candidats des PECO (coefficient partout au dessus de 30 et même 40 pour la Roumanie) par rapport à l'UE (moyenne de 26) et même des Etats-Unis (34.4), pourtant renommés pour avoir généré les plus forts différentiels de revenu (base de données UN Monee, 1998).

⁴ Voir par exemple les chiffres sur la pauvreté présentés par Janos Ladanyi et Ivan Szelenyi (2002) : « The nature and social determinants of Roma poverty – a cross-national comparison », manuscrit ; chiffres présentés dans la lettre d'information de la European Anti Poverty Network (EAPN), No. 97, Novembre 2002.

coupes drastiques dans leurs dépenses de protection sociale, confirmant ainsi leur nette volonté de se désengager progressivement de leur responsabilité, y compris budgétaire, dans ce domaine. Aujourd'hui, les dépenses en sécurité et assistance sociale des pays candidats, mesurés en proportion du PIB, restent bien en dessous de la moyenne communautaire.



Source: Eurostat

A l'évidence, ces faibles niveaux de dépenses de protection sociale dans les futurs Etats membres ne constituent pas la réponse adéquate à la crise sociale qu'ils traversent, et contrastent fortement avec les ambitions de l'UE en matière de protection sociale.

Pourtant, les messages de l'UE sur la protection sociale dans le processus de négociation sont restés timorés, et n'ont pas réussi à mettre en avant avec conviction les traits marquants du modèle social européen dans ce domaine : universalité, solidarité, cohésion. Bien au contraire, ces messages, en insistant parfois à l'excès sur la libéralisation et la privatisation de nombre de services (y compris dans le domaine de la protection sociale), ont fini par se confondre avec ceux de la Banque Mondiale, qui réussissait par contre à imposer son modèle de prestations sociales, plus restrictif et réducteur.

Ce démantèlement progressif de toutes les allocations sociales, combiné avec une progression insuffisante des salaires, a contribué à placer une forte proportion de la population en dessous du seuil de pauvreté, avec en particulier un phénomène grandissant, celui des 'travailleurs pauvres'. Les chiffres recensés dans nombre de futurs Etats membres, quelques mois avant leur adhésion, sont consternants : en Pologne ou en Lituanie, 70 % de la pauvreté concerne les catégories productives, avec une moyenne de 40 % pour l'ensemble des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale.⁵ Dans un tel contexte, où la pauvreté semble concerner le plus grand nombre, il est urgent de renforcer la protection sociale dans sa fonction de redistribution, et de développer les instruments à même de combler ce déficit social. C'est un défi à relever pour l'UE qui s'est récemment dotée de nouveaux moyens de cohésion sociale avec la méthode ouverte de coordination.

⁵ Des chiffres qui grimpent pour la Turquie à 80 % de la pauvreté touchant la population active.

Cela semble d'autant plus indispensable que les salariés des pays candidats, outre une chute dans leurs revenus, sont aussi les victimes depuis le début de la transition d'un bouleversement dans les formes d'emploi, conditions de travail et relations professionnelles sur leur lieu de travail.

Ainsi la crise économique a conduit à une forte précarisation des contrats de travail, et un recours croissant, souvent à la demande de l'employeur, au statut de travailleur indépendant. Afin de réduire leurs contributions sociales et impositions diverses, nombre d'entreprises demandent à leurs salariés de convertir leur contrat de travail en contrat indépendant, une pratique qui ne concerne pas uniquement les PME mais aussi les grandes entreprises, et que l'on rencontre par exemple de plus en plus au sein de grandes banques en Hongrie. Les travailleurs perdent ainsi nombre d'avantages, tels que les prestations sociales et même le droit de grève. Cette forme d'emploi ouvre de plus la porte à l'économie informelle. Dans leur recherche de flexibilité maximale, les entreprises, souvent encouragées par un assouplissement des codes du travail, ont aussi multiplié les contrats à durée déterminée ou encore les embauches à travers les agences intérimaires.

Les cadences de travail se sont aussi intensifiées. La durée hebdomadaire du travail était en 2000 de plus de 48 heures dans chacun des pays candidats, y compris Chypre et Malte (contre 37,8 dans l'UE), avec des pointes de plus en plus fréquentes à plus de 50 heures par semaine (20 % des salariés en moyenne contre 10 % dans l'UE). Une enquête récente sur les conditions de travail dans les pays candidats fait état d'un stress au travail bien plus élevé que dans l'UE, avec de plus grands risques relatifs à la santé et sécurité des travailleurs.⁶

Alors que la transposition dans ces pays de l'acquis communautaire devrait aider à une convergence dans les conditions de travail, l'on se prépare à assister dans les prochaines années à un écart entre l'adoption formelle et la mise en application de toutes les directives communautaires. De plus, la faiblesse des partenaires sociaux ne permet pas au dialogue social de jouer un rôle de levier sur le terrain. Alors que les pays candidats ont développé nombre d'instances tripartites sur le plan national, le dialogue social autonome fait encore défaut dans les entreprises et les secteurs. Les conventions collectives conclues entre partenaires sociaux sont faibles, avec une négociation collective qui couvre en moyenne moins de 20 % de la force de travail, soit 80 % des travailleurs dont les intérêts ne sont pas représentés. Au même moment les syndicats continuent d'assister, impuissants, à une baisse continue de leurs membres.

Au vu des tendances ci-dessus, l'on est en droit de se demander si les futurs Etats membres n'ont pas déjà mis en place une flexibilité bien plus extrême que dans la plupart des actuels Etats membres. Ces tendances pourront bien évidemment influencer l'Europe sociale de l'UE élargie de demain, lorsque ces pays seront des membres à part entière et participeront aux décisions ultérieures dans ce domaine.

Nul doute que ce scénario pourrait bien se concrétiser si l'UE ne montre pas une volonté plus forte d'affirmer son modèle social.

⁶ « Conditions de travail dans les pays candidats », P. Paoli, A. Parent-Thirion, et O. Persson (2002), *Working Conditions in Candidate Countries and the European Union (in 2001)*, Fondation Européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Dublin.

5. EMPLOI : LES MARCHES DU TRAVAIL, REFLET D'UNE REALITE DIFFERENTE

L'emploi est un autre domaine pour lequel les caractéristiques des Etats candidats se distinguent fortement de celles de l'UE des quinze.

Il est certes incontestable que la transition dans l'ensemble des pays d'Europe Centrale et Orientale a été couronnée de succès, dans la mesure où ces pays ont non seulement mis en place des économies de marché, mais aussi assuré toutes les conditions de base au fonctionnement fluide de leurs marchés du travail, un processus que leur ancrage dans les pratiques et politiques de l'UE ne pourra que renforcer.

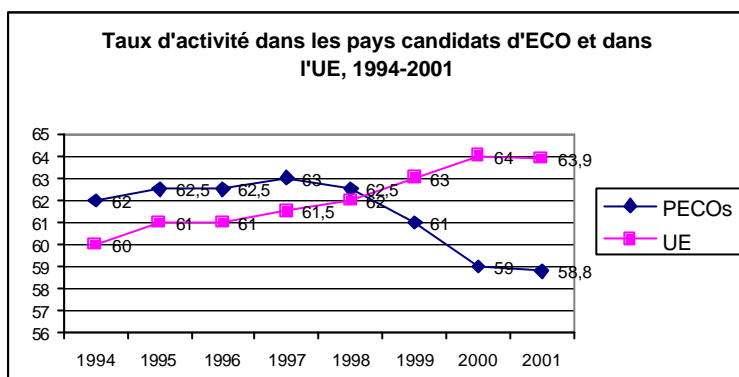
Pourtant, le passage d'un régime à l'autre a besoin de plus de temps, et les mentalités ne se modifient pas d'un jour à l'autre, les habitudes des administrations nationales et locales non plus. De plus, les marchés du travail reflètent souvent les imperfections rencontrées dans d'autres sphères économiques ou sociales. C'est en quelque sorte le baromètre de la conjoncture et de la société dans leur globalité.

Or la plupart des futurs Etats membres semblent déjà suivre en matière d'emploi des trajectoires parfois radicalement différentes de celle de l'UE, avec notamment deux phénomènes inquiétants : l'importance de l'économie informelle, qui s'est stabilisée à des niveaux très élevés, et la présence d'un chômage de long terme qui n'en finit pas d'augmenter.

L'ampleur de l'économie informelle dans les pays candidats est immense, celle-ci générant une grande partie de leur PIB: plus de 40 % en Estonie et Lettonie, 35 % en Bulgarie, Roumanie et Turquie, 30 % en Pologne et Lituanie, 25 % en Hongrie et Slovénie, et 20 % en Slovaquie.⁷ La persistance de ce fléau s'explique par une forte demande à la fois du côté des employeurs (pour ne pas payer de taxes et rester totalement libres quant aux conditions d'emploi et de travail) et des travailleurs (comme alternative à une absence d'emploi ou complément à un salaire de misère dans le secteur formel). L'économie informelle est donc bien le reflet du mal-être de la société dans ces économies de marché émergentes qui semblent laisser nombre d'acteurs potentiels au bord de la route.

C'est sans aucun doute la place de l'économie informelle qui contribue à expliquer la présence d'un faible taux d'activité, bien en dessous de la moyenne communautaire: en 2001 le taux d'activité était de 58,8 % dans les dix pays candidats d'Europe Centrale et Orientale, soit moins de cinq points de la moyenne dans l'Union des quinze (63,9 %). Cet écart n'est pas un héritage du passé, ni la résultante des restructurations du début des réformes : le taux d'activité après avoir fortement baissé dans les premières années de transition, était passé dans ces pays au-dessus de la moyenne communautaire, avec même une différence d'un point et demi en 1997, avant une inversion de tendance et un écart de plus en plus marqué depuis 1999.

⁷ Selon les estimations de Schneider (2002): "The size and development of the shadow economies of 22 transition and 21 OECD countries", IZA Discussion Paper No. 514, Juin, Bonn.

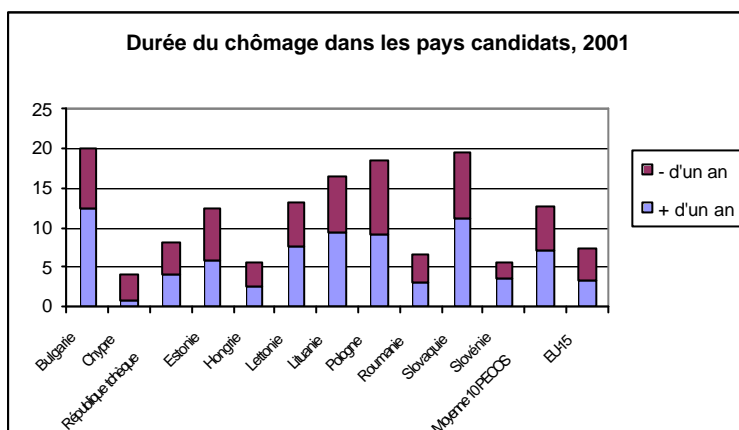


Source: *Rapports sur l'emploi, 2001 et 2002, Commission Européenne.*

Même si le creusement de cet écart peut être partiellement dû à des restructurations tardives, il retranscrit en fait un problème plus profond : celui d'une dynamique de création d'emploi enrayée dans les futurs Etats membres.

Ce problème est bien illustré par la deuxième caractéristique majeure de l'emploi dans ces pays: l'augmentation du chômage, et surtout, son caractère de longue durée. Dans nombre de pays candidats, le taux de chômage est au-dessus des 13 %, donc déjà bien supérieur à la moyenne de l'UE de 7,4 %, avec des situations encore plus graves en Bulgarie, Pologne et Slovaquie qui devraient dépasser bientôt le seuil des 20 %. Mais c'est surtout du côté de la durée du chômage que le bât blesse. Dans les futurs Etats membres, à l'exception peut-être de Chypre, le taux de chômage de longue durée dépasse les 7 %, soit plus du double de la moyenne communautaire (3,3 %), avec des chiffres encore plus élevés en Bulgarie (12,5 %), Slovaquie (11,3 %), Lituanie (9,3 %) et Pologne (9,2 %). Dans la plupart des pays candidats, plus de la moitié des chômeurs recherchent un travail depuis plus d'un an, souvent depuis deux ou trois ans, si bien qu'ils finissent par être rayés des statistiques officielles alors qu'ils demeurent exclus du marché du travail: cela explique à la fois le faible taux d'activité et le recours fréquent à l'économie informelle. Cela démontre aussi que les taux officiels du chômage, pourtant à la hausse, ne sont qu'un pâle reflet de la réalité.

L'emploi dans les pays candidats est aussi caractérisé par d'importantes disparités régionales : les régions rurales, celles plus éloignées des capitales ou des frontières avec l'UE connaissent les taux de chômage les plus élevés, sans perspective d'amélioration à moyen terme. Mais les régions les plus développées sont également touchées, et la croissance économique dans son ensemble n'est pas suffisante: même un pays plus développé, tel que la Slovénie, doit faire face à un chômage à 60 % de longue durée. 25 % des chômeurs sont toujours sans travail après trois ans, le délai moyen d'attente étant de 30 mois. De même, en Hongrie, les taux d'activité et de chômage sont restés totalement déconnectés de la forte croissance économique que le pays a connu au cours des dernières années.



Source: Eurostat

Cette déficience des marchés du travail est principalement due à un décalage entre les caractéristiques d'une grande partie de la main d'œuvre, qui ne correspondent plus à la nouvelle demande des employeurs, qui recherchent surtout des salariés très qualifiés. Les salariés à faibles éducation ou qualification, ou même avec une expérience acquise lors des années du communisme, ou encore les jeunes ou les minorités, sont les premiers à occuper les bancs des services de l'emploi, dont le fonctionnement est aussi très rustique, souvent totalement inadapté, et contribue donc à l'inertie des marchés du travail. Les politiques de l'emploi, aussi bien passives qu'actives, dans les pays candidats sont d'ailleurs généralement défailtantes, faute de moyens financiers et humains.

Une comparaison des fonds destinés à la politique de l'emploi révèle d'ailleurs ces carences. Les pays candidats consacrent moins de 1 % de leur PIB à leur politique de l'emploi, contre 2,5 % dans les pays de l'UE.⁸ La situation de l'emploi reflète donc des malaises profonds, en matière d'éducation, de formation professionnelle, de politique de l'emploi en général. Ils ne seront donc pas uniquement résolus par un rattrapage économique hypothétique, mais par une politique de grande ampleur, dans plusieurs domaines et à plusieurs niveaux.

Dans un tel contexte, l'on peut se demander si l'UE a été suffisamment présente pour aider les pays candidats dans le domaine de l'emploi, et si les instruments proposés étaient adaptés : l'Union européenne connaissait en 2000 un gain net de 3 millions d'emplois, contre une perte de 600.000 emplois dans les pays candidats. Certes, la Stratégie européenne de l'emploi a été expliquée, et des rapports conjoints sur les marchés du travail ont même été préparés dans les pays candidats, comme première étape de leur future participation à cette politique coordonnée de l'emploi⁹. Mais celle-ci peut-elle répondre à leurs préoccupations ? Aidera-t-elle les futurs Etats membres à surmonter leurs insuffisances et carences sur les marchés de l'emploi ? Ainsi, les rapports sur l'emploi dans chacun des pays candidats ne mentionnent que trop rarement la présence de l'économie informelle, qui devrait pourtant représenter la grande priorité, et ne s'attaquent pas aux causes du chômage de longue durée. Pourtant, la politique européenne de l'emploi devra aussi s'adapter aux nouvelles réalités qui seront celles des marchés du travail dans une UE élargie.

⁸ R. Eamets, E. Kallaste, J. Masso, et M. Room, (2003) "How flexible are the labour markets in CEE countries? A macro level approach", dans *Transfer*, N°1 vol.9, Spring 2003, Institut Syndical Européen.

⁹ K. Gwozdz (2002) « La stratégie de l'emploi appliquée aux pays candidats, premier essai d'évaluation », Note Europe.

6. DUMPING SOCIAL : DES RISQUES VOLONTAIREMENT IGNORES?

L'ouverture d'un marché si important, de plus de 500 millions de personnes, devrait s'accompagner de mouvements à la fois commerciaux, de capital et de main d'œuvre. Malgré cette évidence, peu d'études ont tenté d'évaluer les mouvements à attendre et la diffusion de leurs résultats est restée cantonnée à un cercle d'initiés ou d'experts. Il n'est pas surprenant que les citoyens européens, aient eu le sentiment qu'on leur dissimulait quelque chose et que trois craintes majeures aient progressivement pris de l'ampleur dans leur esprit : tout d'abord la crainte d'assister à des délocalisations d'entreprises d'Ouest à l'Est motivées par des coûts salariaux et conditions de travail inférieures; ensuite, la crainte de voir déferler une vague d'immigration des pays candidats, cette fois-ci dans le sens Est-Ouest, poussée par l'attrait de meilleures conditions de travail et protection sociale; enfin, la crainte de voir les nouveaux Etats membres, toujours avantagés par des coûts salariaux et des normes inférieures, gagner rapidement en parts de marché et "mettre sur la paille" nombre de nos entreprises. De telles peurs sont assurément exagérées, mais ces risques ne peuvent être totalement balayés. Pour leur redonner leur juste taille et en limiter les effets, il importe de bien analyser les phénomènes et de prendre diverses mesures préventives.

Des délocalisations sans précédents?

A quelques mois de l'adhésion des dix premiers pays candidats, il faut tout d'abord se rendre à l'évidence : ce processus d'élargissement a suscité toute une série de transferts d'activités économiques, y compris des délocalisations, dans les futurs Etats membres. Et ce dans toutes les branches d'activité. Des compagnies aussi diverses que Ikea, ABB, Audi-Volkswagen, Philips, Whirlpool, Nokia ont déjà constitué dans les futurs Etats membres de véritables plateformes d'exportations ; ce processus a été encouragé par les opportunités à saisir dans le processus de privatisations, ainsi que par des conditions salariales et de travail alléchantes.

Une stratégie en deux étapes est poursuivie : une implantation dans les pays candidats pour couvrir les nouveaux marchés émergents, pour dans un second temps, profiter de cette base productive et des rendements d'échelle ainsi atteints pour alimenter l'ensemble des marchés de l'Union Européenne élargie. Déjà, les multinationales de l'UE implantées dans les futurs Etats membres exportent plus de 90 % de leur production, généralement en direction de l'UE. L'afflux des investissements étrangers a été tel dans les pays candidats (plus de 100 milliards d'euros en 2000) que ces nouveaux acteurs venus d'Europe de l'ouest, des Etats-Unis ou du Japon dominent déjà la scène économique. Ils contribuent certes à la croissance, mais sèment aussi quelques doutes sur la viabilité de ces économies: qu'arrivera-t-il lorsque ces économies auront perdu de leur attrait aux yeux des capitaux étrangers¹⁰? Plus de 75 % des exportations de la Hongrie (ou encore 70 % des exportations slovènes ou 50 % des exportations polonaises) sont l'œuvre des investisseurs étrangers, qui contribuent à plus de 40 % de son PIB. Même si ces mouvements entraînent des ajustements parfois douloureux, ils sont cependant globalement positifs pour les pays d'origine, dans la mesure où ils leurs apportent le surplus de compétitivité que toute entreprise de l'UE recherche désespérément dans une période de forte concurrence et de faibles marges de rentabilité. Encore faut-il expliquer clairement et dans la transparence tous les avantages et désavantages de ce processus.

¹⁰ Ce qui semble être le cas aujourd'hui en Hongrie avec un nombre croissant d'entreprises qui prennent la décision de repartir.

L'afflux de main d'œuvre: la politique ambiguë de l'UE

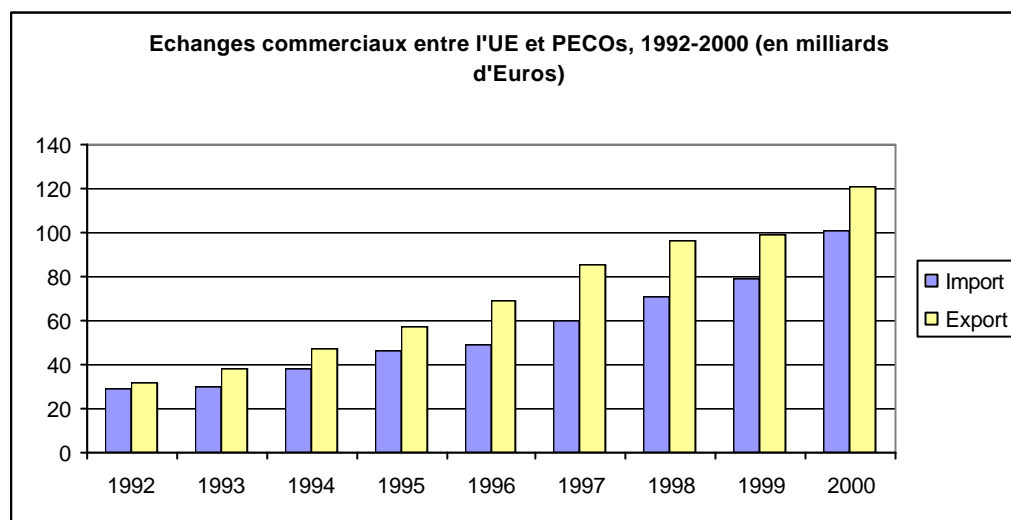
La libre circulation des travailleurs est aussi un thème sur lequel les Etats membres de l'UE n'ont pas fait preuve de beaucoup de transparence et de solidarité, se confondant souvent même dans leurs contradictions. D'un côté, les études se sont tout d'abord accumulées pour démontrer qu'une vague d'immigration massive en provenance des futurs Etats membres n'aurait pas lieu. Sur la base d'éléments concrets : la faible mobilité actuelle au sein de l'UE, l'expérience des précédents élargissements, et surtout les faibles migrations constatées après l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, enfin, des mouvements de main d'œuvre jusqu'ici limités entre les pays d'Europe Centrale et Orientale et les pays de l'UE. Et pourtant, malgré ces conclusions, l'UE, poussée par les craintes de ses Etats membres, et surtout de l'Allemagne et de l'Autriche qui partagent le plus de frontières communes avec les futurs Etats membres, décidait de mettre en place des périodes transitoires avant que le droit de libre circulation des travailleurs puisse être exercé par les futurs Etats membres. Pendant une période de cinq ans, les accords bilatéraux devraient donc prévaloir, avec une possibilité d'étendre de deux ans supplémentaires cette période probatoire. Cette mesure politique a suscité la colère et la déception à l'Est.

Pourtant, les deux éléments de la politique de l'UE dans ce domaine (réfutation d'une migration massive et périodes transitoires) apparaissent non seulement comme contradictoires, mais aussi dénués de fondement. Tout d'abord la possibilité de vagues d'immigration a été trop rapidement écartée. Après tout, le prochain élargissement n'a pas son pareil dans l'histoire si bien que nul ne peut en prévoir les conséquences exactes. De plus, les conditions particulières des pays candidats, que nous avons tenté de cerner ci-dessus, pourraient se révéler d'importantes sources de migration : un chômage de longue durée, qui affecte surtout les jeunes, les non-qualifiés et les minorités ethniques pourrait motiver ces catégories plus vulnérables à tenter leur chance à l'ouest. Des salaires très bas, des prestations sociales à la baisse, des conditions de travail difficiles pourraient aussi inciter la main-d'œuvre à partir, surtout si la croissance économique dans ces pays n'est pas au rendez-vous. Tous ces facteurs n'ont pas été suffisamment pris en compte. Les périodes transitoires doivent en principe permettre une réaction flexible et adaptée à chaque marché du travail. On peut cependant parier que la prolifération de régimes distincts dans les 15 Etats membres sera source de confusion pour tous, travailleurs des actuels et des futurs Etats membres.

Pourtant, même si les risques de migration s'avèrent plus importants que ce que l'on a annoncé, la liberté immédiate de circulation, aurait eu bien des mérites. En accompagnant la libre circulation du capital, des biens et des services, elle aurait donné à l'ensemble du processus une autre tonalité politique, apportant aux pays candidats le sentiment d'être traités équitablement et d'égal à égal. En facilitant la fluidité des marchés du travail, la mobilité aurait pu contribuer à combler le fossé entre la main d'œuvre qualifiée (qui est celle qui souffre le moins des périodes transitoires car bénéficiaire des accords bilatéraux de mobilité) et la main d'œuvre moins qualifiée, plus marginalisée, qui peuple la myriade de chômeurs de longue durée de ces pays. Une libre circulation immédiate des travailleurs aurait aussi eu le mérite d'assurer un rattrapage plus rapide des salaires et des conditions de travail, limitant ainsi les tentations de succomber au 'dumping social'. Enfin, la légalisation des mobilités est le meilleur moyen de lutter contre l'immigration clandestine, qui reste l'un des problèmes les plus délicats que l'UE élargie devra affronter.

Des flux commerciaux déséquilibrés

Dans le processus d'élargissement, la libéralisation des échanges avec les pays candidats, qui bénéficient d'avantages comparatifs en coûts de travail, a souvent été présentée comme une mauvaise opération, une idée qui persiste souvent aux yeux des citoyens de l'UE. Pourtant, il n'en est rien, comme le confirment les données statistiques: non seulement les Etats membres de l'UE ont une balance commerciale excédentaire avec les pays candidats, mais cet excédent ne fait que s'accroître au fil des ans, provoquant des déséquilibres économiques au sein de nos partenaires. Dans ce contexte, l'on est en droit de se demander si les restrictions douanières que les actuels Etats membres imposent encore aux pays candidats, par exemple pour les produits agricoles ou pharmaceutiques, sont toutes bien raisonnables.



Source: Eurostat

De plus, même si certains secteurs des pays candidats ont réussi à se spécialiser dans des industries à plus forte valeur ajoutée et plus haut contenu technologique, à l'image de la Hongrie dans l'équipement électrique et électronique, c'est avant tout une division traditionnelle des échanges qui prévaut entre l'Est et l'Ouest de l'Europe. Les pays d'Europe Centrale et Orientale se sont spécialisés dans des secteurs intensifs en main d'œuvre, tels que la chaussure, le textile ou des industries de base comme l'acier et tous les sous-produits possibles de la métallurgie.

Là où ces pays ont réussi à évoluer vers des échanges plus intégrés avec l'UE, par exemple dans l'industrie automobile ou dans l'informatique, c'est souvent grâce à l'afflux des investissements étrangers, qui ont intégré les pays candidats dans leurs chaînes de spécialisation. C'est le cas pour la Slovénie et Malte dans l'équipement électrique, de la Hongrie, la République tchèque, et la Slovaquie dans les équipements et véhicules de transport. Des échanges commerciaux plus fournis, aussi bien en termes d'importations que d'exportations, sont uniquement dus à l'influence des investissements étrangers, marquant ainsi leur rôle moteur dans le rattrapage économique, mais aussi le lien intime entre les mouvements de capital, ceux des biens et services, et de la main d'œuvre. Un large débat sur l'imbrication possible de ces trois mouvements et de leurs conséquences économiques et sociales n'a pourtant pas encore pris place.

CONCLUSION : UN AVENIR INCERTAIN

A la lumière des arguments et des données apportés dans ce papier, l'on peut conclure à un bilan mitigé: si l'Union Européenne n'a pas laissé passer l'opportunité historique que représentait la réunification de l'Europe, elle a par contre négligé la préparation stratégique de l'élargissement.

Elle n'a pas assez investi dans l'analyse des conséquences de l'adhésion des dix prochains Etats membres sur son mode de fonctionnement interne. Ainsi, l'acquis communautaire leur a été imposé, malgré leurs différences culturelles, économiques, sociales et politiques. A aucun moment l'Union Européenne ne s'est demandé si il fallait envisager d'adapter, éventuellement de modifier, mais surtout d'améliorer, l'acquis communautaire dans la perspective de l'élargissement, aussi bien l'acquis législatif que l'ensemble des politiques communautaires en cours, telles que la politique agricole commune, la politique de cohésion, la politique de l'emploi ou la politique sociale. Il est grand temps de profiter de l'élargissement en cours pour réformer nos politiques sans plus attendre 2006 ou d'autres échéances.

L'Union Européenne n'a pas non plus mis en place des moyens à la hauteur de cet élargissement. La période de pré-adhésion ainsi que les négociations finales qui sont intervenues au Sommet Européen de Copenhague ont montré des Etats Membres avant tout crispés sur leurs propres intérêts nationaux, à la poursuite d'une seule stratégie, saisir l'opportunité de l'élargissement, tout en minimisant son coût pour le fonctionnement des institutions et programmes communautaires. C'est ainsi que les discussions se sont cristallisées sur les aspects financiers, présentant l'élargissement aux opinions publiques comme une opération avant tout budgétaire, mettant en évidence les intérêts divergents plus que les intérêts communs dans la construction de cette UE élargie.

Pourtant, il existe, au-delà de ce descriptif à dominante sombre, nombre de raisons de rester optimistes.

Tout d'abord, et c'est certainement là l'essentiel, l'enthousiasme de venir participer à l'aventure communautaire est immense de la part des futurs Etats membres, qui embrassent avec élan et détermination l'ensemble des politiques de l'Union, malgré des conditions d'adhésion souvent déséquilibrées. Les résultats récents à leurs référendums sur l'adhésion en apportent la confirmation.

Les nouveaux venus apporteront un héritage culturel riche et contribueront à relancer la dynamique communautaire. A nous de ne pas les décevoir à tout jamais par des politiques sociales et de cohésion qui pêchent par leur manque de transparence et de solidarité.

Sur le plan économique, même si ces pays ont un retard considérable, tous ont réussi leur transition vers une économie de marché et ont par ailleurs rempli le critère 'économique' de Copenhague. Nombre d'entre eux connaissent une croissance rapide, même si l'on peut regretter son aspect parfois éphémère, basé sur l'investissement étranger par définition plus volatile. Et tous ont également réussi à réorienter leur commerce, en direction des pays de l'Union Européenne, On peut légitimement s'attendre à ce que les effets économiques de l'intégration, comme ce fut le cas pour l'Espagne et le Portugal en 1986, soient encore plus importants que ce que semblent désigner les premiers chiffres.

Sur le plan social, il est vrai que l'Union Européenne n'a pas toujours compris quels étaient les besoins réels des pays candidats après quarante années de communisme et plus de dix années de transition. Malgré tout, en quelques années seulement, les pays candidats ont mis en place

tout le dispositif législatif et institutionnel nécessaire afin qu'ils occupent toute leur place dans le concert européen. Des efforts soutenus en matière de capacité administrative devraient permettre d'assurer progressivement l'ancrage de ces dispositifs dans les pratiques locales et d'entreprise. A ce titre, la préparation à l'adhésion aura sans aucun doute permis à ces pays d'éviter de s'enraciner dans la logique trop néo-libérale qui a caractérisé leurs premières années de transition, lorsque nombre d'entre eux se laissaient séduire par les recettes et formules magiques de la 'thérapie de choc'. Les négociations entamées par l'UE auront donc déjà permis de rééquilibrer le processus, même si ces pays continuent de bien marquer leur préférence pour une logique individuelle dominée par le libre marché et une faible considération pour les politiques sociales. Cela montre que si rien n'est acquis, rien n'est perdu. L'avenir reste incertain et c'est ce qui doit nous pousser à agir. Des signaux et des politiques plus volontaristes de l'UE dans le domaine social permettraient à ces pays de considérer les éléments d'une politique de cohésion sociale comme faisant partie intégrante d'une économie de marché compétitive.

C'est un défi pour l'Europe mais aussi pour d'autres parties du monde, toutes confrontées à l'ère de la globalisation; pour Juan Somavia, Directeur Général de l'Organisation Internationale du Travail: «L'avenir social du monde se joue en Europe, si l'Europe parvient à maintenir son modèle social, ce sera un signe d'espérance pour le reste du monde ».¹¹

¹¹ « L'avenir mondial se joue en Europe », dans *La Libre Belgique*, mercredi 5 février 2003, p. 7.

Daniel VAUGHAN-WHITEHEAD

En charge des politiques salariales et de conditions de travail à l'Organisation Internationale du Travail (OIT); de 1999 à début 2003, responsable à la Commission Européenne du dialogue social dans le processus d'élargissement. Auteur de l'ouvrage *EU Enlargement versus Social Europe ? The Uncertain Future of the European Social Model*, aux éditions Edward Elgar, Juin 2003. (<http://www.e-edgar.com>)

Notre Europe

Notre Europe est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de chercheurs originaires de divers pays.

Notre Europe participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un nombre limité de décideurs, politiques, socio-professionnels, académiques et diplomates dans les différents pays de l'Union européenne, mais sont systématiquement mis en ligne sur le site internet.

L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse. Conformément aux statuts de l'association, le "Comité Européen d'Orientation" se réunit également au moins une fois par an ; il est composé de personnalités issues des différents pays européens et de diverses origines politiques et professionnelles.