



GROUPEMENT D'ETUDES ET DE RECHERCHES

NOTRE EUROPE

Président : Jacques Delors

L'EUROPE SOCIALE

Historique et état des lieux

Jean-Louis ARNAUD

Études et recherches n° 3

Juillet 1997

44, Rue Notre-Dame des Victoires,
F-75002 Paris
Tel : 01 53 00 94 40
e-mail : notreeurope@notre-europe.asso.fr

Etude disponible également en anglais.

© Notre Europe, Juillet 1997.

Avant-propos

Il a beaucoup été question, depuis quelques mois, d'Europe sociale, notamment dans le cadre de l'affaire Renault-Vilvorde, et la confusion s'est parfois installée quant à la réalité de cette expression.

C'est pourquoi, l'Association "Notre Europe" a souhaité éclairer ce débat d'actualité, en proposant un historique et un état des lieux de l'Europe sociale.

Ce document, réalisé par Jean-Louis Arnaud, ne comprend pas, à ce stade, de propositions nouvelles, mais n'a pour but que de servir de base de travail pour les discussions à venir.

Il comporte une annexe consacrée aux principales étapes du dialogue social, établie sur la base de travaux réalisés par M. Savoini, Professeur à l'Institut Universitaire de Florence.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I GENESE DE L'EUROPE SOCIALE

- 1/ Le Traité de Rome*
- 2/ L'Acte unique et le Traité d'Union*

II LES TROIS FONCTIONS DE L'EUROPE SOCIALE

- 1/ La fonction législative*
- 2/ La fonction de redistribution*
- 3/ La fonction d'animation*

Conclusion

Annexe 1: Traité instituant la Communauté économique européenne

Annexe 2: Acte unique

Annexe 3: Charte Sociale

Annexe 4 : Traité sur l'Union européenne

Annexe 5: Conclusions du Conseil européen d'Essen

Annexe 6 : Les étapes du dialogue social

INTRODUCTION

Lorsqu'on parle d'*Europe sociale*, c'est le plus souvent pour en déplorer "l'absence" et en réclamer bruyamment l'avènement sans trop savoir, ni pourquoi ni comment. Cette année, la fermeture annoncée de l'usine Renault de Vilvorde, en Belgique, a relancé la musique, sans clarifier pour autant le débat.

Pourtant, **contrairement à une idée trop répandue, le dossier de l'Europe sociale est loin d'être vide, même si le traitement des questions sociales relève toujours, dans une très large mesure, de la souveraineté nationale.** A l'échelon européen, l'action commune soulève des problèmes de partage des tâches et des compétences entre les différents niveaux de décision et les différents acteurs, qui sont au coeur de la réflexion actuelle sur la réforme des institutions de l'Union.

Comme tous les grands événements de l'histoire, la construction de l'Europe doit autant aux circonstances qu'aux initiatives de ceux qui la dirigent et ses institutions sont le produit d'une lente maturation *sui generis*, au moins autant que de l'imagination de ses promoteurs. Dans cette perspective, les mécanismes de l'Europe sociale sont révélateurs du mouvement qui porte irrésistiblement l'ancienne Europe des Etats-nations et des Etats-providence à remplacer les règles de l'Economie-nation et de la souveraineté territoriale par un système politique à plusieurs étages mieux adapté aux nouvelles dimensions du marché et du continent.

Nous retrouverons ces points dans notre analyse que nous développerons en deux chapitres :

- Comment l'Europe sociale a pris corps depuis 40 ans.
- Quelles sont ses trois fonctions : législation, redistribution, animation.

Mais auparavant, quelques remarques préliminaires destinées à mieux encadrer notre sujet.

1 - La politique sociale est au coeur de l'histoire de l'Europe. Elle en a modelé à la fois les Etats et les sociétés. Ses développements ont suivi au 19^{ème} siècle le mouvement d'industrialisation et d'urbanisation. Conçue d'abord pour réglementer les relations du capital et du travail, garantir aux ouvriers de l'industrie des conditions d'existence décentes et remplacer l'assistance fondée sur la religion et la charité par un système d'assurances obligatoires, elle a été étendue peu à peu à toutes les catégories sociales. Aujourd'hui, un arsenal de droits économiques et sociaux complète les droits civiques et politiques, et protège l'ensemble de la population contre les aléas de la santé, et de l'âge et contre les hasards du marché de l'emploi.

2 - Dans les pays les plus développés et les plus riches de l'Europe occidentale et de l'Europe du nord, l'Etat-nation du 19^{ème} siècle est ainsi devenu l'Etat-providence du 20^{ème} et les systèmes de protection et de redistribution de la richesse ont progressé en épousant les variétés de la géographie humaine et politique de l'Europe. **Les objectifs sont à peu près partout les mêmes, mais les recettes reflètent la diversité des peuples, des climats et des mentalités.** On distingue traditionnellement deux types de systèmes :

- Ceux qui s'inspirent du régime fondé par Bismarck, estiment que l'homme n'a d'autres droits que ceux qu'il acquiert par son travail et basent la protection sur la cotisation payée par les assurés eux-mêmes et leurs employeurs.
- Ceux qui puisent leur inspiration dans les principes de Beveridge, défendent un droit général à la sécurité sociale et à la satisfaction de besoins irréductibles, sans rapport avec la situation de chacun, et reposent sur un système de répartition de ressources d'origine fiscale.

Aussi attachés qu'ils soient aux particularismes de leur protection sociale, les européens sont confrontés à présent à des problèmes identiques : la maîtrise des dépenses de santé et l'insuffisance de la croissance, qui réduit les ressources des caisses d'assurance, quelle que soit leur nature ; l'exclusion sociale et la pauvreté ; la démographie et la détérioration du rapport entre actifs et inactifs qui promet

de ruiner l'économie des systèmes. Partout, les régimes de protection sociale sont en crise car, conçus dans une époque de plein emploi, ils ont tous été amenés à assumer des fonctions pour lesquelles, à l'origine, ils n'étaient pas faits.

3 - L'appareil de protection sociale, avec tous ses systèmes de sécurité, et l'appareil d'Etat, avec la masse de ses ressources et de ses administrations, sont à ce point liés que **les gouvernants nationaux trouvent aujourd'hui dans l'exercice du pouvoir social l'essentiel de leur légitimité, et les citoyens-administrés les principaux repères de leur identité.** Comme le social fait partie de la vie quotidienne, sa gestion implique une proximité entre gouvernants et gouvernés qui existe depuis longtemps au niveau national, mais qu'on ne trouve pas au niveau européen et les dirigeants des Etats-membres répugnent manifestement à se dépouiller d'un pouvoir qui leur donne autant de crédit auprès de leurs électeurs.

Cela suffirait à expliquer pourquoi le social est resté ancré dans le pré carré des nations, au moins en ce qui concerne les systèmes de protection - santé, retraites, famille, éducation et chômage - et pourquoi, en cette matière, l'Europe en est encore aux rudiments.

4 - **La question de l'harmonisation de la protection sociale dans les pays de la Communauté s'est posée dès la signature du traité de Rome,** mais on a renoncé à harmoniser et on s'est limité à établir des passerelles entre les systèmes nationaux afin que la diversité de régimes ne soit pas un obstacle à la libre circulation des travailleurs. Mais le débat s'est révélé récurrent. Tous les dix ou vingt ans il rebondit. Chaque fois, on retrouve deux conceptions de l'intégration économique : celle qui voit dans l'harmonisation la conséquence d'un marché où marchandises, capitaux, services et personnes circulent désormais sans entraves et celle qui en fait au contraire un préalable à la libéralisation du marché.

On l'a bien vu avec l'achèvement du Marché unique lorsque s'est exprimée la crainte que certains pays ne trichent avec les règles de la concurrence en faisant du "dumping social" pour attirer les investissements et conquérir des marchés en Europe ou ailleurs. Une fois encore on a jugé que la diversité des régimes sociaux n'était pas un obstacle, puisque les charges sociales n'étaient qu'un élément du coût de la main d'oeuvre et certainement pas le seul que retiennent les investisseurs. On s'est donc contenté de veiller au respect des dispositions sur la libre concurrence.

5 - **La politique sociale commence avec la protection des droits économiques des travailleurs et de l'ensemble des citoyens, mais elle ne s'arrête pas là.** Politologues et économistes sont aujourd'hui d'accord pour la définir de façon beaucoup plus large comme l'usage du pouvoir politique à des fins de modification, de redistribution ou de correction du système économique, l'objectif étant d'obtenir des résultats que le système, parce qu'il repose sur le jeu du marché, n'obtiendrait pas de lui-même. Vue sous cet angle, la politique sociale est directement ou indirectement liée à des décisions de nature économique que les gouvernements des Etats membres n'ont aucune raison de considérer comme une chasse gardée. La compétence de l'Europe ne s'y heurte donc pas aux limites qu'elle trouve dans le domaine de la protection sociale proprement dite : Plus la définition de la politique sociale est large, plus l'Union s'y trouve activement mêlée, qu'il s'agisse d'immigration, d'inégalités régionales ou de secteurs en crise.

6 - Le principe de subsidiarité est souvent invoqué - non sans raison - pour justifier la diversité des systèmes de protection sociale et réserver le pouvoir de décision aux Etats-membres. **Mais en matière sociale, la subsidiarité est double .**

Elle fonde la compétence des différents niveaux politiques - communautaire ou national (voire régional, dans les Etats-membres à régime fédéral ou semi-fédéral), mais elle sert aussi, au niveau européen, à arbitrer entre ce qui doit être résolu par voie législative et ce qui peut l'être par voie conventionnelle, entre les partenaires sociaux habilités à en décider.

7 - Si, aux yeux du citoyen, l'exercice du pouvoir social légitime l'activité de ses mandataires nationaux, **l'impuissance de droit ou de fait des autorités européennes à décider dans ces mêmes matières n'est-elle pas de nature à les "dé-légitimer"**, en tout cas à les discréditer dans l'esprit du public chaque fois que les intérêts en jeu sautent par-dessus les frontières ? Le danger est là car l'euro-péen de la rue ne juge pas les institutions de Bruxelles à l'aune des compétences que leur confèrent les traités, mais aux résultats qu'il observe, ou croit observer. Chez lui, les effets sociaux de la crise économique et les restructurations dans les entreprises multinationales sont ressentis de la même façon que d'autres crises ou d'autres drames, de nature différente, mais qui se déroulent aussi sur le sol européen et que les pouvoirs constitués de l'Union n'ont pas su contrôler, ni maîtriser : hier la Bosnie, aujourd'hui peut-être, l'Albanie.

C'est ainsi que les "lacunes" du social ou les "ratés" de la politique étrangère commune alimentent une forme rampante, mais fort répandue, d'euro-scepticisme. A quoi bon l'Europe, dira-t-on, si elle ne peut rien faire dans des circonstances comme celles-là ! Assez curieusement, les dirigeants nationaux sont rarement blâmés pour leur impuissance à faire quoi que ce soit dans les mêmes circonstances, alors qu'ils portent les deux casquettes, la nationale et l'euro-péenne. L'instance européenne, dont ils sont pourtant l'incarnation, est montrée du doigt et mise en accusation, mais eux-mêmes tirent leur épingle du jeu en se réfugiant dans les plis du drapeau national.

8 - A-t-on remarqué enfin que **les demandes en matière sociale, comme en politique étrangère, dépassent de très loin ce qui peut être réalisé en conformité avec les traités existants** ? Bien souvent, ceux qui font le plus de bruit à propos de l'Europe sociale sont des adversaires plus ou moins déclarés de l'intégration européenne et leur insistance à déplorer l'absence d'action européenne n'est pas une invitation à en hâter la réalisation, mais un détour plus ou moins habile pour en démontrer l'inutilité, voire même la nocivité. Ils ne dénoncent l'impuissance de l'Europe et de ses institutions, que pour mieux défendre les vertus de la souveraineté nationale, de l'Etat-nation et de ses frontières. Qu'il s'agisse de politique sociale ou d'action diplomatique, ils ne feignent d'embrasser l'Europe que pour mieux l'étouffer et se gardent bien de dire comment l'Europe des nations dont ils se réclament ferait mieux que l'Union européenne qu'ils condamnent.

I. GENESE DE L'EUROPE SOCIALE

La dimension sociale n'est pas absente du traité de Rome, mais elle n'y fait figure que d'accessoire. Il faudra attendre les années 70 et les premiers effets de la crise du pétrole pour que les pays membres de la CEE se soucient d'intervenir ensemble en matière sociale et ce n'est qu'à la fin des années 80 qu'ils inscriront dans les textes - non sans difficulté d'ailleurs - leur intention de faire de la politique sociale une matière de réflexion et d'action communes.

1 - Le traité de Rome

L'objectif des fondateurs de la CEE était d'abord économique et leur stratégie fondée sur une vision libérale de l'économie. En créant un "marché commun", il s'agissait pour eux d'aider les pays membres à accroître l'efficacité de leurs politiques nationales, mais certainement pas de les remplacer par des politiques décidées à l'échelon communautaire. Encore moins était-il question de concevoir des programmes sociaux supra-nationaux.

La dimension sociale n'était pas pour autant absente de leurs préoccupations et le traité de Rome lui-même en témoigne, qui fixe parmi les objectifs énumérés dans ses premiers articles celui "d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs et de contribuer au relèvement de leur niveau de vie".¹

¹ Voir Annexe 1, articles 2 et 3.

C'est ainsi que **les interventions en matière sociale feront pendant longtemps figure de sous-produit de la politique économique** elle-même et ne viseront qu'à ne pas fausser les règles de la concurrence et la mise en place du marché commun avec ses dispositions sur la libre circulation des travailleurs. L'article 100 du traité, qui servira plus tard de base légale à la Commission pour prendre des initiatives en matière sociale, autorisait très précisément la Communauté à agir pour rapprocher les législations des pays membres et éviter que des disparités ne nuisent à l'établissement ou au fonctionnement du marché commun.²

Que trouve-t-on par ailleurs dans le traité de Rome qui concerne, directement ou indirectement, la politique sociale ?

- Dans le titre sur la libre circulation des personnes, des services et des capitaux, des dispositions sur **la libre circulation des travailleurs**, sur les mécanismes qui la garantissent et sur le maintien des droits aux prestations sociales des travailleurs migrants (articles 48 à 51), ainsi que des dispositions sur la liberté d'établissement (articles 52 à 57) et sur la libre prestation des services (articles 59 à 66). En stipulant que l'Etat ne serait plus le seul à décider de l'organisme qui assure les prestations, ces derniers articles entamaient l'autonomie des politiques sociales nationales.

- Dans le court titre III de la troisième partie du traité, intitulé "La politique sociale", des dispositions très générales invitant la Commission à "promouvoir une collaboration étroite entre les Etats membres dans le domaine social" (articles 117 et 118), qui seront l'objet d'interprétations contradictoires, mais aussi l'article 119 plus concret et plus contraignant sur "l'application du **principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins** pour un même travail". En fait, pendant vingt ans, cet article, introduit à la demande de la France, ne sera pas appliqué, mais il servira plus tard de base à des initiatives significatives de la Commission, du Conseil et de la Cour de Justice.

C'est en 1975 seulement que la Commission proposera une première directive en cette matière, qui sera suivie de deux autres, sur l'accès à l'emploi en 1976 et sur la sécurité sociale en 1979. La Cour de Justice interviendra de son côté en 1976 en reconnaissant aux particuliers, dans un procès intenté contre la compagnie de transport aérien belge SABENA, le droit de se prévaloir de l'article 119 pour faire appliquer le principe de l'égalité hommes-femmes en matière de rémunérations.

Enfin, le traité créait un **Fonds social européen** destiné à "promouvoir à l'intérieur de la Communauté les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs" (articles 123 à 127). Dans le même élan les rédacteurs du traité prévoient de mettre en oeuvre "une politique de formation professionnelle qui puisse contribuer au développement harmonieux tant des économies nationales que du marché commun" (article 128).³

Dans ce rapide inventaire des textes fondateurs, on voit bien que le premier moteur de la politique sociale européenne allait être la dimension humaine et sociale du marché commun lui-même, avec les changements qu'il apportait dans la production des richesses - agriculture, industrie et services - et le niveau de vie des populations.

² Article 100 : " Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun.

L'Assemblée et le Comité économique et social sont consultés sur les directives dont l'exécution comporterait, dans un ou plusieurs Etats membres, une modification de dispositions législatives".(Voir aussi art. 101 dans Annexe 1).

³ Voir Annexe 1.

Malgré son échec, l'épisode du plan Werner d'union monétaire en 1970 ne contredit pas cette interprétation puisque, dans l'esprit de ses promoteurs, ce projet n'allait pas sans un accompagnement social qui prendra corps dans un premier programme d'action sociale, adopté par le Conseil des ministres en 1974 : On prévoyait de prendre en trois ans 30 mesures concernant la politique de l'emploi, l'harmonisation des conditions de travail, la santé et la sécurité sur les lieux du travail, ainsi qu'une participation accrue des partenaires sociaux dans le processus de décision en matière sociale.

Les réalisations, il est vrai, ne seront pas à la hauteur de ces ambitions, à l'exception toutefois de mesures concernant **la santé et la sécurité des travailleurs**. Voir les directives concernant la protection contre les risques chimiques, physiques et biologiques (1980), le plomb (1982) et l'amiante (1983). Notons aussi une directive de 1975 invitant à coordonner la législation des Etats membres sur les licenciements collectifs et deux autres sur les droits des travailleurs et la délocalisation des entreprises (1977) et sur les faillites (1980). Toutes les trois prises en vertu de l'article 100 du Traité de Rome autorisant la Commission et le Conseil à intervenir pour rapprocher les réglementations des Etats membres lorsque celles-ci ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun.

La création du Fonds européen de développement régional (FEDER) en 1975, à la suite de l'élargissement de 1973, allait elle aussi dans le même sens, mais les ressources demeureront modestes jusqu'à la fin de la décennie suivante.

Une dizaine d'années plus tard, le moteur monterait singulièrement en puissance lorsque, talonnés par la déflation venue d'Amérique et soucieux de lutter contre "l'euro-sclérose", les gouvernements des pays de la Communauté, alors au nombre de dix, suivront le président de la Commission, Jacques Delors,⁴ dans son projet de marché unique et acquiesceront à la date de 1992 pour sa réalisation.

Mais dès le départ, ce moteur économique était soutenu par un moteur auxiliaire, de nature plus idéologique. On y retrouvait les valeurs communes des deux grandes familles politiques européennes : démocratie chrétienne et social-démocratie. L'une et l'autre étaient implicitement d'accord pour laisser à l'économie le premier rôle mais estimaient que la construction équilibrée de l'Europe supposait que progrès économique et progrès social aillent de pair. Malgré la diversité des législations nationales et des pratiques, les fondateurs croyaient à **un modèle social européen**. Une idée force qui, le moment venu, soutiendra vigoureusement l'action des deux Commissions Delors.

2 - L'Acte unique et le traité d'Union

La clé du changement et du nouvel élan, qui va atteindre par ricochet l'Europe sociale, c'est dans l'Acte unique qu'on la trouve et, plus précisément, dans les dispositions qui modifient le mécanisme de la décision communautaire : Pour tout ce qui intéresse le marché unique et le rapprochement des législations entre Etats membres, la majorité qualifiée remplace la règle de l'unanimité, source de trop de retards et de blocages. A l'exclusion cependant des dispositions fiscales, mais aussi "des dispositions relatives à la libre circulation des personnes et à celles relatives aux droits et aux intérêts des travailleurs salariés " (Art 100 A).

Auparavant, le 14 juin 1985, la Commission avait présenté son Livre blanc sur l'achèvement du Marché intérieur qui recensait les quelque 300 décisions à prendre pour le réaliser. Aucune mention de politique sociale n'y figurait, si ce n'est un chapitre sur la liberté de circulation des travailleurs et autres professionnels. Mais Delors comptait qu'il n'y aurait pas d'avancée économique sans progression sociale, que la mise en place du marché signifierait création d'emplois - il y aura 9 millions d'emplois nouveaux entre 1985 et 1992 - et que la politique de cohésion et de solidarité

⁴ La première Commission Delors, qui avait été choisi comme président en juillet 1984, entra en fonctions en janvier 1985.

produirait ses effets. Le 15 janvier 1985, dans son premier discours devant le Parlement européen, il parle de "l'exemplarité sociale et sociétale" de l'Europe". A quand la première convention collective européenne ? "demande-t-il, en affirmant que "la vitalité des relations sociales et la participation du plus grand nombre "sont les fondements de la force économique, technologique, financière et monétaire.

L'Acte unique se présente donc comme une discrète mise à jour du traité de Rome nécessaire pour mettre en place un marché enfin débarrassé de tous les obstacles qui s'opposaient encore à la circulation des hommes, des capitaux, des marchandises et des services. Comme dans le traité, les préoccupations sociales sont exprimées en termes très généraux dès le préambule. Les signataires s'y déclarent "décidés à promouvoir ensemble la démocratie en se fondant sur les droits fondamentaux reconnus dans les constitutions et les lois des Etats membres, dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et la Charte sociale européenne⁵, notamment la liberté, l'égalité et la justice sociale. "Ils s'y déclarent aussi "déterminés à améliorer la situation économique et sociale par l'approfondissement des politiques communes et par la poursuite d'objectifs nouveaux... "

Plus concrètement, l'Acte unique⁶ prévoit des mesures d'harmonisation, prises à la majorité qualifiée, en matière de **santé et de sécurité des travailleurs** (art. 118 A) et le développement du **dialogue entre partenaires sociaux** (art. 118 B). Mais surtout, il consacre un titre à **la cohésion économique et sociale** dont il fait un nouveau pilier du traité avec l'objectif de "réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées". Ce point mérite d'être souligné, ne serait-ce que parce que dans les débats à venir sur l'élargissement et ses implications sur les ressources et le budget de l'Union, cette référence sera essentielle pour beaucoup.

Cela dit, l'Acte unique ne changeait rien aux fondements de la construction européenne. C'est bien l'intégration économique qu'on se propose d'achever et, dans l'Acte unique comme dans le traité de Rome, le social ne fait figure que d'accompagnement. Le socle de la législation sociale continue d'être national et les Etats restent maîtres de concevoir, d'organiser et de financer, chacun chez soi et comme bon lui semble, sa politique, qu'il s'agisse de sécurité sociale, d'éducation, de formation, du marché du travail ou même de politique des revenus.

L'esprit des textes était donc le même, mais l'air du temps était ailleurs. La croissance qu'on avait crue éternelle était loin et le chômage partout. On commençait à soupçonner l'Europe - et le libéralisme qui l'inspirait - de servir en priorité les intérêts du capital et des entreprises, en négligeant ceux des travailleurs. Au Parlement européen, le groupe socialiste menaçait de bloquer certains dossiers sur le marché intérieur si le train de l'Europe sociale n'avancait pas plus vite. Pour colmater cette brèche, il convenait de restaurer la façade sociale de l'édifice. D'où la Charte de 1989,⁷ puis le protocole social de Maastricht.

Cette **Charte des droits sociaux fondamentaux**, Jacques Delors s'était engagé en mai 1988 à Stockholm, devant la Confédération européenne des syndicats, à la présenter. Pour en asseoir la crédibilité, il avait demandé au Comité économique et social, c'est à dire aux représentants des forces vives de la Communauté, d'en élaborer le contenu. Il la fera approuver le 9 décembre 1989 au Conseil européen de Strasbourg par onze chefs d'Etat et de gouvernement, John Major se refusant à y souscrire pour la Grande-Bretagne.

Le document s'inspire d'autres textes-cadres (Charte sociale du Conseil de l'Europe ou conventions de l'Organisation internationale du travail) pour énumérer quelques grands principes et se présenter comme **un socle de droits dont la mise en oeuvre sera laissée le plus souvent aux Etats membres**.

⁵ Il s'agit là d'une convention élaborée par le Conseil de l'Europe. Cette Charte rédigée en 1961 est entrée en vigueur en 1965 et a été révisée et enrichie en 1988 et en 1996.

⁶ Voir Annexe 2.

⁷ Voir Annexe 3.

Comme il fallait rassurer tout le monde, la Charte insiste sur le principe de subsidiarité et rappelle que "le rôle respectif des normes communautaires, des législations nationales et des relations conventionnelles doit être clairement établi".

A l'adresse des pays socialement les plus développés, qui craignent une harmonisation par le bas, elle précise que "la proclamation solennelle des droits sociaux fondamentaux au niveau de la Communauté européenne ne peut justifier, lors de sa mise en oeuvre, de régression par rapport à la situation actuellement existante dans chaque Etat membre".

Emploi, rémunération, conditions de vie ou de travail, protection sociale, liberté d'association et négociation collective, enfants, adolescents, personnes âgées et handicapés, la Charte s'en tient à des généralités. Elle est un peu **plus pointue sur l'égalité des sexes et sur la participation des travailleurs**.

Dans l'article 16, elle invite à "assurer l'égalité de traitement "entre les hommes et les femmes, mais aussi à "développer l'égalité des chances "(article 17).⁸

Dans l'esprit de ses auteurs, la Charte devait calmer les craintes que l'objectif 1992 éveillait dans le monde du travail, et susciter dans l'opinion publique un mouvement qui aiderait plus tard à modifier les traités dans le sens de plus de social. Dans l'immédiat, elle servirait à **lancer un programme d'action plus engagé et plus concret**. D'où l'article 28 : "Le Conseil européen invite la Commission à présenter, le plus vite possible, les initiatives qui relèvent de ses compétences prévues aux traités en vue de l'adoption des instruments juridiques pour la mise en oeuvre effective, au fur et à mesure de la réalisation du marché intérieur, de ceux des droits qui relèvent de la compétence de la Communauté" et l'article 29 : "La Commission établira chaque année, au cours du dernier trimestre, un rapport sur l'application de la Charte par les Etats membres et par la Communauté européenne".

Dans l'élan de la Charte et sur la base du nouvel article 118 B de l'Acte unique, la Commission va activer le dialogue social - que Delors avait relancé dès son arrivée à Bruxelles entre les patrons de l'UNICE (l'Union des industries de la Communauté européenne) et les syndicalistes de la CES (la Confédération européenne des syndicats)⁹ - et présenter au Conseil un programme d'action avec une série de propositions, **47 mesures à prendre avant le 31 décembre 1992** :

- des projets de directives sur les conditions de vie et de travail, la libre circulation, l'information des travailleurs, la participation, l'égalité de traitement, la santé et la sécurité,
- des projets de recommandations (non contraignantes) sur la convergence des objectifs de politique sociale, l'assistance aux plus démunis et le niveau minimum des rémunérations.

Ce programme, qui rappelait celui qui avait été présenté en 1974, se heurtera, sauf en matière de santé et de sécurité, à des difficultés du même type, et d'abord à l'opposition britannique. A l'exception de ce

⁸ L'article 17 stipule : " L'information, la consultation et la participation des travailleurs doivent être développées, selon des modalités adéquates, en tenant compte des pratiques en vigueur dans les différents Etats membres.

Cela vaut en particulier dans des entreprises ou des groupes comportant des établissements ou des entreprises situés dans plusieurs Etats membres de la Communauté européenne.

Cette information, cette consultation et cette participation doivent être mises en oeuvre en temps utile, notamment dans les cas suivants :

- lors de l'introduction dans les entreprises de changements technologiques ayant des incidences importantes pour les travailleurs en ce qui concerne les conditions de travail et l'organisation du travail ;
- à l'occasion de restructurations ou de fusions d'entreprises affectant l'emploi des travailleurs ;
- lorsque des travailleurs, en particulier frontaliers, sont affectés par des politiques d'emploi menées par l'entreprise qui les emploie".

⁹ Parmi les partenaires sociaux au niveau européen, figure aussi le Centre Européen des entreprises publiques (CEEP).

qui pouvait être approuvé à la majorité qualifiée, beaucoup de projets seront ainsi bloqués, même après avoir été partiellement vidés de leur substance par le Conseil.

Parallèlement, l'équipe travaillera à la refonte du traité dans le cadre de la conférence intergouvernementale, en essayant de jouer à la fois de la logique du marché unique (avec ses effets de billard sur les problèmes humains et sociaux) et des avancées qui apparaîtraient dans les marchandages entre partenaires sociaux. Mais en abordant l'étape de l'union, la Communauté, *volens nolens*, s'engageait dans **un système d'Europe à deux vitesses qui compliquait le fonctionnement de ses institutions** : celui de l'*opting out*.

La Grande Bretagne se refusant catégoriquement à souscrire aux objectifs de politique sociale que ses onze partenaires voulaient inscrire dans le nouveau traité, il fallut bien se résoudre à ne laisser dans le traité lui-même que ce que les Britanniques acceptaient d'y voir figurer (et que l'on trouvait déjà dans le traité de Rome et l'Acte unique), en isolant toutes les autres dispositions dans un accord particulier qui n'aurait d'effets qu'entre les onze.¹⁰

Afin de "poursuivre dans la voie tracée par la Charte sociale de 1989 ", les signataires de cet accord, qui figure dans un protocole annexé au traité, distingueront **trois secteurs** :

- celui dans lequel le Conseil (fonctionnant à onze) décide, en coopération avec le Parlement européen, **à la majorité qualifiée** : santé et sécurité des travailleurs, bien sûr, mais aussi conditions de travail, information et consultation des travailleurs, égalité hommes-femmes au travail et intégration des exclus du marché du travail,
- celui dans lequel le Conseil, après consultation du Parlement européen, décide **à l'unanimité** : sécurité sociale, protection des travailleurs, licenciement, représentation et défense collective des intérêts des travailleurs, conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers, contributions financières à la création d'emplois,
- enfin un secteur dans lequel le Conseil n'a pas le droit d'intervenir et qui reste **de la compétence exclusive des Etats membres** : rémunérations, droit syndical, droit de grève et lock-out.

En application du protocole, les partenaires sociaux aboutiront à trois accords : L'un sur le droit d'information et de consultation dans les sociétés multinationales dont les effets se feront sentir dans plus de 400 accords particuliers, concernant jusqu'à des entreprises britanniques. Deux autres suivront, sur le congé parental et, tout récemment, sur le travail à temps partiel.¹¹

Provisoirement au moins, sa portée restera relativement limitée car cet arrangement à onze, juridiquement acrobatique, n'a pas neutralisé le pouvoir d'obstruction du gouvernement britannique, aussi longtemps au moins qu'il sera dirigé par John Major. Le chômage aidant, les partisans d'une flexibilité à l'anglaise gagneront du terrain sur le continent et, de leur côté, les conservateurs britanniques trouveront dans leur singularité des arguments pour mieux courtiser les investisseurs étrangers.

En pratique, pour ne pas creuser l'écart avec la Grande-Bretagne et ne pas encourager indirectement un dumping social, que redoute en particulier l'Irlande voisine, la Commission recherchera le plus souvent un accord à douze (aujourd'hui à quinze), avant de recourir à la procédure à onze, ce qui limitera ses initiatives.

¹⁰ A la suite du dernier élargissement, les " douze " sont devenus quinze et les " onze " quatorze, l'Autriche, la Finlande et la Suède ayant souscrit à la Charte sociale et à l'accord particulier sur la politique sociale.

¹¹ Voir ci dessous : La fonction d'animation.

II. LES TROIS FONCTIONS DE L'EUROPE SOCIALE

On s'arrête souvent aux limites de l'Europe sociale en oubliant que son tissu est extensible par nature. Après le marché unique, l'avènement de l'union économique et monétaire ne peut qu'accélérer le cours des choses. Pour en prendre la mesure exacte, il faut placer la dimension sociale dans l'espace à trois dimensions qui lui est propre et examiner séparément chacune de ses fonctions : législation, redistribution et animation.

1 - La fonction législative

C'est la plus classique, celle qui consiste à produire des normes de droit, sous forme de directives ou de règlements. Nous y avons fait largement allusion dans le chapitre précédent, qu'il s'agisse de protection sociale directe dans les rares cas où la Communauté - aujourd'hui l'Union - est compétente, ou indirecte lorsque l'intégration économique impose des interventions dans le domaine social pour éviter des distorsions de concurrence.

Cette fonction de réglementation s'est heurtée dès le départ à **plusieurs difficultés** :

- **D'abord à l'ambiguïté de l'article 117 du traité de Rome**¹², placé en tête des "dispositions sociales", qui stipule que l'harmonisation des systèmes sociaux résultera "tant du fonctionnement du marché commun... que des procédures prévues par le traité lui-même et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives." Voilà de quoi nourrir les espoirs et les frustrations des uns et des autres, des avocats du volontarisme social à l'échelon européen, aussi bien que des partisans du "laissez faire le marché".

- **Aux ressources limitées qui sont celles du budget européen** (1,20 % du produit intérieur brut des Etats membres, dont 46% au financement de la PAC et 32% à celui des fonds structurels) et à son appareil administratif des plus réduits. Si elle accouchait de programmes sociaux trop ambitieux, la Communauté ne pourrait les financer elle-même et elle doit se reposer sur les administrations des Etats membres et sur leur bonne volonté pour mettre en oeuvre nombre de ses décisions et en contrôler l'exécution.

- **Enfin, au conflit de nature philosophique entre subsidiarité et solidarité**. A partir de la fin des années 70, c'est Mme Thatcher qui mène la dispute sans craindre d'accentuer la ligne de fracture entre la Grande-Bretagne et le continent. Le débat, devenu très politique, trouve naturellement une caisse de résonance dans les discussions entre partisans et adversaires de la "déréglementation" dont la Dame de Fer a fait son cheval de bataille. Un peu partout la polémique gagne les milieux professionnels où les patrons attaquent eux aussi la réglementation qui nuit, disent-ils, à l'efficacité et la compétitivité de leurs entreprises et hypothèque, de ce fait, la croissance et la création d'emplois. Tandis que du côté des travailleurs, qui craignent des politiques nationales, dites "libérales" et la "déréglementation", on se tourne vers Bruxelles en appelant l'Europe à réglementer.

Les divergences d'opinion se manifestent également à l'intérieur de la Commission où l'on se bat pourtant sur deux fronts : celui des politiques, au Conseil, mais aussi sur celui des partenaires sociaux dans la routine des rencontres et du dialogue social.

La victoire des travaillistes en Grande-Bretagne devrait faciliter la tâche de la Commission dans sa recherche d'un consensus politique et social entre les Quinze, puisque le *Labour* s'est déclaré partisan de la Charte sociale et des dispositions particulières de l'accord à onze qui accompagne le traité de Maastricht, mais en ce qui concerne l'opportunité de légiférer et les vertus de la fonction réglementaire, tout pronostic serait prématuré.

¹² Voir Annexe 1.

Partisans eux-mêmes de la "flexibilité ", les travaillistes ne seront des partenaires moins difficiles que dans la mesure où cette flexibilité n'a cessé de gagner du terrain sur le continent. On peut se demander aujourd'hui si, en matière sociale, au niveau européen en tout cas, la fonction législative n'est pas en train de perdre de son pouvoir de séduction au profit des deux autres, en particulier au profit de la dimension contractuelle.

Une évolution est en cours qui tend à réserver la production des normes concrètes aux autorités qui ont le pouvoir de financer les programmes et à laisser aux acteurs sociaux une part de plus en plus importante dans l'élaboration d'actions contraignantes. On a aujourd'hui conscience que **la seule voie réglementaire est une vision réductrice de la politique sociale**, que l'intégration économique impose certes une régulation sociale, mais que le besoin d'une nouvelle législation reste à démontrer au moment précisément où, dans beaucoup de pays, on s'interroge sur cette fonction..

Dans cette perspective, **le rôle du centre de décision européen est d'abord de fournir aux Etats membres le cadre de la réflexion et de l'action**, en laissant l'administration et les finances de la politique sociale aux Etats eux-mêmes (ou à leurs régions).

Le Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi de 1994 en est un exemple pour tout ce qui concerne les politiques de l'emploi et la sécurité sociale.. Dans le même esprit également, on citera les cinq points sur l'emploi qui figurent dans les conclusions du Conseil européen d'Essen.¹³

¹³ Voir ci dessous - La fonction d'animation - et Annexe 5.

Les soucis d'un commissaire

La Commission a éprouvé ces dernières années d'indiscutables difficultés dans ses initiatives sociales. Le commissaire chargé de l'emploi et des affaires sociales, l'Irlandais Pdraig Flynn, s'en est expliqué en mai 1995 devant le Parlement européen, en déplorant l'absence d'objectif commun du côté des gouvernements, la suspicion critique des organisations patronales et les frustrations souvent négatives de syndicats.

"Il y a un fossé, a-t-il déclaré, entre ce que les gens attendent de l'Europe et ce que nous sommes en mesure de faire ... Le débat sur les ressources minimales a révélé le peu d'intérêt que les Etats membres portent à une législation sociale européenne".

"Les préoccupations figurant dans l'actuel traité ont, dans une large mesure, été satisfaites et il est significatif qu'elles ne correspondent plus à ce qui préoccupe aujourd'hui la masse des gens, employeurs ou travailleurs", a-t-il dit, avant de s'interroger sur ce que l'Europe peut raisonnablement offrir en matière sociale. Il s'est déclaré partisan d'offrir "de véritables garanties afin de convaincre l'opinion que le processus d'intégration, ainsi que l'union économique et monétaire, se feront au bénéfice - et non pas aux dépens - d'une meilleure qualité de vie pour tous".

Et il a poursuivi : "Nous devons donc explorer comment étendre le rayon de la Charte, tout en nous demandant si elle doit être insérée, entièrement ou partiellement dans le nouveau traité. Il faut examiner par exemple si elle doit se limiter aux droits sociaux, au sens strict, ou bien couvrir aussi les droits économiques et culturels, voire même civils et politiques". Et de citer, parmi ces droits: la santé physique et mentale, l'éducation, la protection de la famille, le revenu minimum, le logement et la participation à la vie culturelle.

En discussion également la garantie, au niveau européen, de la liberté d'association et la pratique des négociations collectives, enfin la protection contre toutes les formes de discrimination, race, couleur, sexe, religion, âge et handicaps physiques.

2 - La fonction de redistribution

C'est par excellence le domaine d'intervention du pouvoir politique dans le jeu des forces du marché pour en modifier le cours et en corriger les effets **à des fins de cohésion politique et sociale**. La fonction figure au fronton communautaire dès le traité de Rome, en bonne place avec la politique agricole commune, plus modestement avec le Fonds social européen.

Qu'est-ce que la PAC en effet sinon la base du développement économique et du bien-être social du secteur rural ? - Autant dire **un système d'Europe-Providence pour toute la population agricole des pays de la Communauté**.

C'est ainsi que l'article 39 du traité décidera :

a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le progrès rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'oeuvre,

b) **d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole**, notamment par le relèvement du niveau de vie individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture... "

Et qu'il prévoira .

- des actions communes en matière de formation professionnelle, de recherche et de vulgarisation agronomique, pouvant comporter des "projets ou institutions financés en commun, ainsi que l'octroi d'aides aux exploitation défavorisées,

- mais surtout, la fixation de prix minima .

A la différence de l'intégration par le marché commun, fondée sur la quadruple liberté de circulation des biens, des capitaux, des personnes et des services, **la PAC est un système d'intégration volontariste et interventionniste**. Que l'Union lui consacre aujourd'hui près d'un tiers de son budget en dit long sur l'importance de ses fonctions redistributrices.

Sa production agricole, ses sociétés rurales et le niveau de vie de ses paysans ont, dès ses débuts, posé un problème particulier à l'Europe communautaire. A partir des années 70, avec les élargissements successifs, c'est la diversité des régions et la disparité des revenus, de l'investissement, de la croissance et de l'emploi qui ont pris le relais.

D'un pays à l'autre et plus encore d'une région à l'autre, les différences sont beaucoup plus accusées en Europe qu'aux Etats-Unis. Dans l'Alentejo portugais, le revenu par tête d'habitant n'atteint que 40% du taux moyen européen, tandis qu'il culmine à 195% à Hambourg.

Au début des années 90, le taux de chômage moyen dans les pays de la Communauté était de 9,4%, mais il était trois fois plus élevé en Andalousie, tandis qu'au Luxembourg, il ne dépassait pas 2,5%.

La réponse à ces problèmes, la Communauté l'a cherchée dans **la création de fonds "structurels "et le développement d'une politique de "cohésion"** qui, à défaut de citoyenneté commune, servent **d'instrument d'intégration sociale et de substitut à des formes plus classiques de politique sociale commune**.

Jusqu'en 1976, c'est le Fonds social européen qui, malgré ses dimensions modeste, a eu la part du lion, jusqu'à ce que le Fonds européen de développement régional (FEDER) prenne une prééminence qu'il a conservée.

Dès 1957, le traité de Rome avait semé les graines de la cohésion :

- en fixant parmi ses objectifs "le développement harmonieux de l'économie dans l'ensemble de la Communauté" (article 2),
- en s'intéressant aux besoins spécifiques des régions dans ses chapitres consacrés à l'agriculture, aux transports et à la concurrence,
- en prévoyant des exceptions à l'interdiction des aides d'Etat en faveur des régions défavorisées (article 92),¹⁴
- en créant le Fonds social.

Faute de ressources financières, mais faute aussi de réflexion conceptuelle et d'administration ad hoc, la politique du Fonds à ses débuts (comme celle de la Banque européenne d'investissement) ne devait pas faire preuve d'une grande originalité : Les critères d'éligibilité étaient choisis par les Etats

¹⁴ Article 92, paragraphe 3 : " Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun :

- a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi,
- b) les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun, ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre,
- c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun..."

membres, à qui il revenait par ailleurs d'appliquer les programmes du Fonds, et on se contenta généralement d'encourager les migrations sud-nord, celles surtout des Italiens qui allaient travailler en Allemagne, en Belgique ou en France Il est vrai que, malgré l'existence de zones critiques, et à l'exception du Mezzogiorno italien, l'Europe des Six connaissait alors une période de croissance et de prospérité générales. D'autre part, les autorités nationales, qui venaient de mettre en place, à la suite de la guerre, d'importants programmes d'aides, étaient d'autant plus jalouses de leur pouvoir.

Avec la perspective du premier élargissement, le paysage change au tournant des années 70.

Le Conseil se montre moins réticent aux initiatives de la Commission et le plan Werner d'union monétaire met en relief les problèmes particuliers qui seraient ceux des régions dans un système de taux de change fixes. Entre 1972 et 1976, les ressources du Fonds social seront multipliées par 5 et on prendra l'habitude de les affecter directement à des secteurs en crise - le textile et la construction navale - ou à des régions perturbées par les effets du marché commun.

La mise en route du FEDER prendra il est vrai plusieurs années, mais il fonctionnera à partir de 1975 et se verra affecter pendant ses cinq premières années 5% des ressources communautaires, les gouvernements nationaux conservant l'initiative des programmes et la Commission se limitant toujours à un rôle passif dans leur exécution.

Le grand changement attendra les années 80 avec l'arrivée de la Grèce et les mesures qui précèdent l'entrée de l'Espagne et du Portugal (les PIM, ces programmes intégrés méditerranéens conçus pour aider la Grèce, l'Italie et la France méditerranéenne à affronter la concurrence de l'agriculture et du tourisme des deux pays de la péninsule ibérique). Les PIM serviront ainsi de préparation aux grandes transformations qu'apporteront aux activités de redistribution les deux Commissions Delors :

- En 1985, **la réforme des fonds**¹⁵ dont la philosophie repose dorénavant sur **trois piliers : cohésion, subsidiarité et partenariat** (sous la direction de la Commission et avec la participation des acteurs régionaux) et sur le lien entre **convergence** (autrement dit préparation à l'union économique et monétaire) et **cohésion**, avec ses implications budgétaires, malgré les réticences de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne,

- L'augmentation spectaculaire de leurs ressources : En 1985, l'enveloppe globale des fonds structurels était de **5 milliards d'écus par an**. Après les accords sur le budget qui feront l'objet du "paquet Delors 1" en 1987, elle passera à 12 milliards pour atteindre **25 milliards d'écus annuels** après le "paquet Delors 2" en 1994, et quelque 30 milliards d'écus en 1997, soit **un tiers environ des dépenses totales de l'Union**.

- La définition en 1988 de **cinq objectifs qui évitent l'éparpillement** de la pratique antérieure et qui seront révisés en 1993 :

. Objectif 1 : la promotion des régions dites "en retard de développement", celles dont le PIB par habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire, avec une dérogation pour les régions qui se rapprochent de ce seuil.

¹⁵ D'une façon générale, les fonds concernés par la politique structurelle sont : le Fonds social européen (FE), le Fonds européen de développement économique régional (FEEDER), le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) pour sa partie " orientation " et le Fonds de cohésion.

Ces critères intéressent 92 millions d'européens (27% de la population communautaire) : la totalité de la Grèce, du Portugal et de l'Irlande et du Mezzogiorno, les deux tiers de l'Espagne, l'Irlande du Nord, les départements français d'outre mer et la Corse. Plus tard, on ajoutera : en Allemagne, les nouveaux Länder et Berlin-Est ; aux Pays-Bas, le Flevoland ; en Grande Bretagne, Highlands et Islands ; en Belgique, le Hainaut et, pour des raisons de proximité du côté français de la frontière, les arrondissements de Valenciennes, Douai et Avesnes.

Selon les prévisions du "paquet Delors 2", sur un total de 141 milliards d'écus, 96 milliards seront consacrés à cet objectif de 1994 à 1999.

. Objectif 2 : l'aide à la reconversion des régions spécialement touchées par le déclin de l'industrie traditionnelle, les critères étant le taux de chômage (supérieur à la moyenne communautaire), la part de l'emploi industriel et la baisse de ces emplois. On retiendra 60 zones ou bassins d'emploi, représentant une population de 58 millions. En tête, la Grande Bretagne, devant l'Espagne, puis la France. Enveloppe prévue : 15 milliards d'écus.

. Objectifs 3 et 4 : la lutte contre le chômage de longue durée, la formation et l'emploi des jeunes et l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles. 16 milliards d'écus.

. Objectifs 5a et 5b : l'adaptation des structures agricoles et des activités de pêche - installation des jeunes agriculteurs et compensation des handicaps naturels (pays de montagne notamment) - et assistance au développement rural, visant la reconversion de l'agriculture, l'aide aux PME en milieu rural, l'environnement et le tourisme. A cet ensemble seront affectés 12 milliards d'écus.

. Signalons encore que 13 milliards d'écus environ seront consacrés à des programmes thématiques, dits "d'initiative communautaire"- par exemple dans le cas de coopérations transfrontalières - et qu'en 1995, pour saluer l'entrée de la Finlande et de la Suède, on ajoutera, une nouvelle cible : Les régions très peu peuplées du Cercle arctique.

3 - La fonction d'animation

C'est, en quelque sorte, **l'initiative de la parole dans une culture de la concertation**. Une fonction que n'ont pas prévue explicitement les textes fondateurs, mais qui pourrait représenter à l'avenir, en matière sociale en tout cas, une bonne partie de l'activité de la Commission.

Bruxelles deviendrait ainsi :

1 - la plaque tournante de l'information, en centralisant non seulement les données statistiques, mais en dressant le catalogue des pratiques et des expériences dans tous les Etats membres, et en le mettant à jour de façon permanente.

2 - le moteur de la réflexion collective

a) En invitant, comme le fait la Commission depuis 1985, les partenaires économiques et sociaux à se réunir, en nourrissant leurs discussions avec ses propres études et en les aidant à aboutir à des conclusions qui puissent servir de point de départ à des accords contractuels ou à des normes réglementaires, les uns et les autres contraignants.

Troisième succès pour les euro-partenaires sociaux

*Après le droit d'information dans les sociétés multinationales et le congé parental, tout récemment, un troisième accord entre syndicats et employeurs a été conclu. Signé le 14 mai dernier entre la Confédération européenne des syndicats (CES), l'Union des industries de la Communauté européenne (UNICE) et le Centre européen des entreprises publiques (CEEP), il encourage le **développement du travail à temps partiel** et écarte toute forme de discrimination.*

Cet accord prévoit que "les travailleurs à temps partiel ne devraient pas être traités de façon moins favorable que des travailleurs à temps plein, uniquement parce qu'ils sont employés à temps partiel" et que "chaque fois que ce sera possible, le principe du prorata temporis devra s'appliquer".

Les demandes de passage au temps partiel seront prises en considération quelque soit le niveau des postes concernés - y compris les postes de direction - et les demandes de retour au plein temps devront être examinées par les employeurs avec bienveillance. Ces dispositions contribueront à faire respecter le principe de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes qui, dans la plupart des pays européens, sont les plus intéressées par les formules de temps partiel.

Il appartient à la Commission de soumettre ce type d'accord au Conseil des ministres qui n'a pas le pouvoir de le modifier et doit l'approuver - ou le rejeter - tel qu'il est.

b) En faisant l'inventaire des réseaux qui existent, en en suscitant de nouveaux et en les aidant à se développer pour faciliter la prise de conscience et l'action collectives,

c) En organisant aussi, à l'intention des intellectuels, experts de toute nature, hommes et femmes de terrain ou familiers des cénacles universitaires, des forums de réflexion et de discussion sur les sujets d'actualité européenne les plus divers, à l'exemple de ces "Carrefours de la Science et de la Culture" lancés par Jacques Delors en juin 1992 et repris par Jacques Santer dès juillet 1995.¹⁶

3 - le catalyseur de la construction européenne,

a) en agissant sur les différents acteurs - institutionnels ou non, qui servent d'éléments constitutifs à cette chimie très particulière qu'est l'Union,

b) en contribuant aussi à la formation de cet espace public européen sans lequel la démocratie, comme la concertation sociale, auront du mal à se développer dans l'Union, surtout dans la perspective d'un élargissement à l'est.

Arrivés au point où nous sommes, comment ne pas retomber sur la constatation - déjà faite - que la multiplicité et la diversité propres aux pays européens n'exclut ni l'héritage commun - en termes simplificateurs : le modèle européen de société - ni le partage des mêmes soucis angoisses - chômage et fracture sociale sur fond de crise de l'Etat-providence ?

D'où l'importance de ce cadre de réflexion collective que les européens, tous particularismes confondus, attendent de leurs institutions communes. Mais, direz-vous, comment aller au delà des mots et faire que le discours, si pertinent soit-il, débouche sur des avancées plus concrètes ? Pour répondre à cette question, on distinguera, dans la fonction d'animation deux moments :

¹⁶ Plusieurs de ces "Carrefours" ont été consacrés aux questions sociales : Le modèle européen de société, l'éducation et la formation, l'avenir du travail, le rôle des femmes, les problèmes de la ville.

- Celui de la réflexion proprement dite et de l'étude, le moment où l'on crée le débat, en le provoquant, spécialement à destination des pays qui souffrent de situations bloquées. On donnera en exemple **le Livre Blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi**, préparé par la Commission en 1993, avec son sous-titre : Les défis et les pistes pour entrer dans le XXIème siècle. Ses auteurs y affichaient leur ambition "de nourrir la réflexion et de contribuer à la prise des décisions - décentralisées, nationales ou communautaires - qui nous permettront, disaient-ils, de jeter les bases d'un développement soutenable des économies européennes aptes à faire face à la compétitivité internationale, tout en créant les millions d'emplois nécessaires".

- Celui de l'action à laquelle le centre de décision communautaire - c'est à dire la combinaison Conseil, Commission, Parlement - invite les détenteurs de l'autorité dans les Etats membres.. C'est le rôle des "**recommandations**" et des "**mesures d'encouragement**", toutes formules d'intervention et d'incitation auxquelles les organes centraux de l'Union auront probablement de plus en plus souvent recours, en matière sociale notamment. Dans les conclusions du **Conseil européen d'Essen**, en 1994, les **cinq points sur l'amélioration de la situation de l'emploi** en sont un exemple.¹⁷

En guise de Conclusion

Au point où en est aujourd'hui l'intégration européenne, entre coups de freins et coups d'accélérateur, on est tenté de dire que les hasards d'une conduite collective et ceux des élections dans les Etats membres comptent au moins autant que la force des institutions en place ou que la volonté de quelques dirigeants plus visionnaires que d'autres. **Pourtant, en 40 ans, la Communauté à six, devenue une "Union" à vocation continentale, a acquis les caractères d'une société politique aux contours encore incertains, mais dotée d'une vie propre qui ne doit pas tout à la seule volonté de ses Etats membres.**

Paradoxalement - et aussi controversée qu'elle soit - la dimension sociale de l'Europe en offre un exemple particulièrement intéressant. Que constatons-nous en effet ?

1 - L'Etat-providence national reste à la base de la politique sociale, avec un éventail de prestations organisées, financées et contrôlées pour l'essentiel par des instances nationales. Mais cet Etat s'insère de plus en plus dans **un système à plusieurs étages où la souveraineté est partagée** : Son autorité de droit et sa capacité de fait sont soumises, directement ou indirectement, à des organismes politiques, judiciaires ou professionnels supra-nationaux ou trans-nationaux.

2 - A l'échelon européen, la politique sociale est subordonnée à des exigences économiques et monétaires, matières dans lesquelles les Etats membres ont moins de difficulté à se soumettre à une décision collective. Mais **il n'y a pas de séparation étanche entre les problèmes économiques et les problèmes sociaux** et ces derniers figurent inévitablement sur l'agenda des affaires communautaires. C'est la dynamique même du marché qui les y pousse.

3 - **La Commission joue en matière sociale son rôle de moteur**, comme elle le fait en matière économique, mais le Conseil, qui tient les clés de la décision, est, par excellence, le lieu des réticences et des blocages. Ce qui n'a pas empêché cependant les avancées, selon un processus *sui generis* où se combinent les conséquences de l'intégration économique et le volontarisme purement social.

4 - Les traités imposent aux Etats une législation compatible avec les exigences du marché commun et avec la quadruple liberté de circuler qui intéresse les personnes, les biens, les services et les capitaux.

¹⁷ Voir Annexe 5.

La Cour de Justice y veille et sa jurisprudence a largement contribué à donner forme à la dimension sociale communautaire. En quinze ans le nombre des affaires sociales que la Cour a traitées est passé de 34 (en 1968) à 953 (en 1992) et leur volume relatif a quadruplé (de 6% à 23%), n'étant dépassé que par celui des affaires de concurrence.

5 - On ne peut comparer la mobilité au travail des ressortissants de la Communauté avec celle des Américains aux Etats-Unis. Leur nombre (5 millions environ au début des années 90) est même inférieur aux 8 millions de travailleurs venus de pays tiers, mais il s'est pourtant révélé suffisant pour modifier les termes de la donne sociale de l'Etat-Providence traditionnel : Là, il ne s'agit pas de corriger les effets du marché, mais de s'assurer, au contraire, qu'il ne sera pas parasité par des dispositions protectrices des seuls travailleurs nationaux.

A l'intention des travailleurs migrants, il a donc fallu coordonner les régimes de sécurité sociale (article 51 du traité de Rome)¹⁸ et assurer la liberté des services pour les consommateurs autant que pour les fournisseurs, dans le cas notamment des soins médicaux ou des assurances .

Toute discrimination à l'égard d'un ressortissant d'un autre Etat membre serait illégale, sauf disposition expresse prévue par le traité ou par la loi européenne, les Etats nationaux ne pourraient plus limiter les avantages sociaux à leurs seuls nationaux, les administrations distributrices de prestations s'en remettraient, le cas échéant, à l'expertise d'organismes situés au delà de leurs propres frontières et les bénéficiaires auraient la liberté de dépenser leurs allocations ailleurs que dans le pays qui les leur versent. En quelques années, voilà ce que la Cour de Justice a réussi à faire entrer dans les moeurs.

Tout cela n'est probablement qu'un début et les jugements rendus cette année au mois d'avril par le tribunal de Bruxelles et par le tribunal de grande instance de Nanterre, au mois de mai par la Cour d'appel de Versailles, pour suspendre la fermeture de l'usine Renault de Villevorde signalent bien le rôle qui peut être celui de la justice dans la formation d'une conscience sociale européenne.

Au Conseil, les Etats membres continueront sans doute à défendre chacun son exception en matière sociale, même si le nouveau gouvernement britannique rejoint le peloton et si, un peu partout dans l'Union, augmente la pression pour plus d'Europe sociale. Mais si l'on veut sérieusement parachever l'intégration économique, il faudra bien renoncer à l'idée de laisser aux Etats membres toute leur capacité de décider et de contrôler tout l'éventail de la protection sociale.

Quels seront les effets de la monnaie unique sur la politique sociale de ceux qui y adhéreront ? Dépouillés individuellement de certains leviers de politique macro-économique, les gouvernements seront amenés à se plier, sous une forme ou une autre, à un exercice collectif de réflexion et de décision. On voit mal que le Conseil, ou son avatar ad hoc, ne soit pas conduit à évoquer, au bout d'un certain temps, à travers des politiques de l'emploi, les questions sociales qui s'y rattachent le plus directement.

*

¹⁸ Voir Annexe 1.

ANNEXE 1

Traité instituant la Communauté économique européenne (signé à Rome le 25 mars 1957)

Article 2

La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit.

Article 3

Aux fins énoncées à l'article précédent, l'action de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent traité :

- a) l'élimination, entre les Etats membres, des droits de douane et des restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie des marchandises, ainsi que toutes autres mesures d'effet équivalent.
- b) l'établissement d'un tarif douanier commun et d'une politique commerciale commune envers les Etats tiers,
- c) l'abolition, entre les Etats membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux,
- d) l'instauration d'une politique commune dans le domaine de l'agriculture,
- e) l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports,
- f) l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun,
- g) l'application de procédures permettant de coordonner les politiques économiques des Etats membres et de parer aux déséquilibres de leurs balances des paiements,
- h) le rapprochement des législations nationales dans la mesure nécessaire au fonctionnement du marché commun,
- i) la création d'un Fonds social européen, en vue d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs et de contribuer au relèvement de leur niveau de vie,
- j) l'institution d'une Banque européenne d'investissement, destinée à faciliter l'expansion économique de la Communauté par la création de ressources nouvelles,
- k) l'association des pays et territoires d'outre-mer, en vue d'accroître les échanges et de poursuivre en commun l'effort de développement économique et social.

Article 48

1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté au plus tard à l'expiration de la période de transition.

2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des Etats membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail...

Article 49

Dès l'entrée en vigueur du présent traité, le Conseil arrête, sur proposition de la Commission et après consultation du Comité économique et social, par voie de directives ou de règlements, les mesures nécessaires en vue de réaliser progressivement la libre circulation des travailleurs telle qu'elle est définie à l'article précédent...

Article 51

Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, adopte dans le domaine de la sécurité sociale les mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs, en instituant notamment un système permettant d'assurer aux travailleurs migrants et à leurs ayant-droit :

- a) la totalisation, pour l'ouverture et la maintien du droit aux prestations ainsi que pour le calcul de celles-ci, de toutes périodes prises en considération par les différentes législations nationales,
- b) le paiement des prestations aux personnes résidant sur les territoires des Etats membres.

Article 100

Le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun.

L'Assemblée et le Comité économique et social sont consultés sur les directives dont l'exécution comporterait, dans un ou plusieurs Etats membres, une modification de dispositions législatives.

Article 101

Au cas où la Commission constate qu'une disparité existant entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres fausse les conditions de concurrence sur le marché commun et provoque, de ce fait, une distorsion qui doit être éliminée, elle entre en consultation avec les Etats membres intéressés.

Si cette consultation n'aboutit pas à un accord éliminant la distorsion en cause, le Conseil arrête, sur proposition de la Commission, les directives nécessaires à cette fin, en statuant à l'unanimité pendant la première étape et à la majorité qualifiée par la suite. La Commission et le Conseil peuvent prendre toutes autres mesures utiles prévues par le présent traité.

Article 102

1. Lorsqu'il y a lieu de craindre que l'établissement ou la modification d'une disposition législative, réglementaire ou administrative ne provoque une distorsion au sens de l'article précédent, l'Etat membre qui veut y procéder consulte la Commission. Après avoir consulté les Etats membres, la Commission recommande aux Etats intéressés les mesures appropriées pour éviter la distorsion en cause.

2. Si l'Etat qui veut établir ou modifier des dispositions nationales ne se conforme pas à la recommandation que la Commission lui a adressée, il ne pourra être demandé aux autres Etats membres, dans l'application de l'article 101, de modifier leurs dispositions nationales en vue d'éliminer cette distorsion. Si l'Etat membre qui a passé outre à la recommandation de la Commission provoque une distorsion à son seul détriment, les dispositions de l'article 101 ne sont pas applicables.

Article 117

Les Etats membres conviennent de la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main d'oeuvre permettant leur égalisation dans le progrès.

Ils estiment qu'une telle évolution résultera tant du fonctionnement du marché commun, qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux, que des procédures prévues par le présent traité et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives.

Article 118

Sans préjudice des autres dispositions du présent traité, et conformément aux objectifs généraux de celui-ci, la Commission a pour mission de promouvoir une collaboration étroite entre les Etats membres dans le domaine social, notamment dans les matières relatives :

- à l'emploi,
- au droit du travail et aux conditions de travail,
- à la formation et au perfectionnement professionnels,
- à la sécurité sociale,
- à la protection contre les accidents et les maladies professionnels,
- à l'hygiène du travail,

- au droit syndical et aux négociations collectives entre employeurs et travailleurs.

A cet effet, la Commission agit en contact étroit avec les Etats membres, par des études, des avis et par l'organisation de consultations, tant pour les problèmes qui se posent sur le plan national que pour ceux qui intéressent les organisations internationales.

Avant d'émettre les avis prévus au présent article, la Commission consulte le Comité économique et social.

Article 119

Chaque Etat membre assure au cours de la première étape, et maintient par la suite, l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail.

Par rémunération il faut entendre, au sens du présent article, le salaire ou traitement ordinaire de base ou minimum, et tous autres avantages payés directement ou indirectement, en espèce ou en nature, par l'employeur au travailleur en raison de l'emploi de ce dernier.

L'égalité de rémunération, sans discrimination fondée sur le sexe, implique :

a) que la rémunération accordée pour un même travail payé à la tâche soit établie sur la base d'une même unité de mesure,

b) que la rémunération accordée pour un travail payé au temps soit la même pour un même poste de travail.

Article 123

Afin d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs dans le marché commun et de contribuer ainsi au relèvement du niveau de vie, il est institué, dans le cadre des dispositions ci-après, un Fonds social européen qui aura pour mission de promouvoir à l'intérieur de la Communauté les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs.

Article 128

Sur proposition de la Commission et après consultation du Comité économique et social, le Conseil établit les principes généraux pour la mise en oeuvre d'une politique commune de formation professionnelle qui puisse contribuer au développement harmonieux tant des économies nationales que du marché commun.

ANNEXE 2

Acte Unique (signé à La Haye le 28 février 1986),

Article 18

Le traité CEE est complété par les dispositions suivantes :

"Article 100 A

1 - Par dérogation à l'article 100 et sauf si le présent traité en dispose autrement, les dispositions suivantes s'appliquent pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 8 A. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission en coopération avec le Parlement européen et après consultation du Comité économique et social, arrête les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.

2 - Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux dispositions fiscales, aux dispositions relatives à la libre circulation des personnes et à celles relatives aux droits et aux intérêts des travailleurs salariés....."

Article 21

Le traité CEE est complété par les dispositions suivantes :

"Article 118 A

1 - Les Etats membres s'attachent à promouvoir l'amélioration notamment du milieu de travail, pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs, et se fixent pour objectif l'harmonisation dans le progrès des conditions existant dans ce domaine.

2 - Pour contribuer à la réalisation de l'objectif prévu au paragraphe premier, le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, en coopération avec le Parlement européen et après consultation du Comité économique et social, arrête par voie de directive les prescriptions minimales applicables progressivement, compte tenu des conditions et des réglementations techniques existant dans chacun des Etats membres.

3 - Les dispositions arrêtées en vertu du présent article ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque Etat membre, de mesures de protection renforcée des conditions de travail compatibles avec le présent traité. "

Article 22

Le traité CEE est complété par les dispositions suivantes :

"Article 118 B

La Commission s'efforce de développer le dialogue entre partenaires sociaux au niveau européen, pouvant déboucher, si ces derniers l'estiment souhaitable, sur des relations conventionnelles. "

Article 23

Dans la troisième partie du traité CEE est ajouté un titre V ainsi rédigé :

Titre V

La Cohésion Economique et Sociale

Article 130 A

Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale.

En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées.

Article 130 B

Les Etats membres conduisent leur politique économique et la coordonnent en vue également d'atteindre les objectifs énoncés à l'article 130 A. L'œuvre des politiques communes et du marché intérieur prend en compte les objectifs énoncés aux articles 130 A et 130 C et participe à leur réalisation. La Communauté soutient cette réalisation par l'action qu'elle mène au travers des Fonds à finalité structurelle (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section orientation, Fonds social européen, Fonds de développement régional), de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants.

Article 130 C

Le Fonds européen de développement régional est destiné à contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté par une participation au développement et la reconversion des régions industrielles en déclin.

Article 130 D

Dès l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, la Commission soumet au Conseil une proposition d'ensemble visant à apporter à la structure et aux règles de fonctionnement des Fonds existants à finalité structurelle (Fonds européen d'orientation et de garantie, section orientation, Fonds social européen, Fonds européen de développement régional) les modifications qui seraient nécessaires pour préciser et rationaliser leurs missions afin de contribuer à la réalisation des objectifs énoncés aux articles 130 A et 130 C ainsi qu'à renforcer leur efficacité et coordonner leur interventions entre elles et avec celles des instruments financiers existants. Le Conseil statue à l'unanimité sur cette proposition dans un délai d'un an, après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social.

Article 130 E

Après l'adoption de la décision visée à l'article 130 D, les décisions d'application relatives au Fonds européen de développement régional sont prises par le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et en coopération avec le Parlement européen.

En ce qui concerne le Fonds européen d'orientation et de garantie, section orientation, et le Fonds social européen, les articles 43, 126 et 127 demeurent respectivement d'application. "

ANNEXE 3

La charte sociale

Article 17

L'information, la consultation et la participation des travailleurs doivent être développées, selon des modalités adéquates, en tenant compte des pratiques en vigueur dans les différents Etats membres.

Cela vaut en particulier dans des entreprises ou des groupes comportant des établissements ou des entreprises situés dans plusieurs Etats membres de la Communauté européenne.

Cette information, cette consultation et cette participation doivent être mises en oeuvre en temps utile, notamment dans les cas suivants :

- lors de l'introduction dans les entreprises de changements technologiques ayant des incidences importantes pour les travailleurs en ce qui concerne les conditions de travail et l'organisation du travail ;
- à l'occasion de restructurations ou de fusions d'entreprises affectant l'emploi des travailleurs ;
- lorsque des travailleurs, en particulier transfrontaliers, sont affectés par des politiques d'emploi menées par l'entreprise où ils sont employés.

ANNEXE 4

Traité sur l'Union européenne (signé à Maastricht le 7 février 1992)

Accord sur la politique sociale

(Cet accord fait partie du "Protocole sur la politique sociale ", dont s'est exclue elle-même la Grande-Bretagne. Il est annexé au Traité de Maastricht, mais ne concerne que les onze Etats membres "désireux de poursuivre dans la voie tracée par la Charte sociale de 1989 "que n'avait pas signée non plus la Grande-Bretagne. Le protocole prévoit donc que le Royaume-Uni ne participera pas aux délibérations et à l'adoption par le Conseil des propositions de la Commission faites sur la base de cet accord.)

Article 1

La Communauté et les Etats membres ont pour objectifs la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail; une promotion sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions.

A cette fin, la Communauté et les Etats membres mettent en oeuvre des mesures qui tiennent compte de la diversité des pratiques nationales, en particulier dans le domaine des relations conventionnelles, ainsi que de la nécessité de maintenir la compétitivité de l'économie de la Communauté.

Article 2

1. En vue de réaliser les objectifs visés à l'article 1er, la Communauté soutient et complète l'action des Etats membres dans les domaines suivants :

- l'amélioration, en particulier, du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs,
- les conditions de travail,
- l'information et la consultation des travailleurs,
- l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail,
- l'intégration des personnes exclues du marché du travail, sans préjudice des dispositions de l'article 127 du traité instituant la Communauté européenne, ci-après dénommé "traité ",

2. A cette fin, le Conseil peut arrêter par voie de directive, des prescriptions minimales applicables progressivement, compte tenu des conditions et des réglementations techniques existant dans chacun des Etats membres. Ces directives évitent d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles contrarieraient la création et le développement des petites et moyennes entreprises.

Le Conseil statue selon la procédure visée à l'article 189 C du traité¹⁹ et après consultation du Comité économique et social.

3. Toutefois, le Conseil statue à l'unanimité sur proposition de la Commission, après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social dans les domaines suivants :

- la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs,
- la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail,
- la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion, sous réserve du paragraphe 6,
- les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de la Communauté,
- les contributions financières visant la promotion de l'emploi et la création d'emplois, sans préjudice des dispositions relatives au Fonds social.

¹⁹ C'est à dire à la majorité qualifiée.

4. Un Etat membre peut confier aux partenaires sociaux, à leur demande conjointe, la mise en oeuvre des directives prises en application des paragraphes 2 et 3.

Dans ce cas, il assure que, au plus tard à la date à laquelle une directive doit être transposée conformément l'article 189, les partenaires sociaux ont mis en place les dispositions nécessaires par voie d'accord, l'Etat membre concerné devant prendre toute disposition nécessaire lui permettant d'être à tout moment en mesure de garantir les résultats imposés par la dite directive.

5. Les dispositions arrêtées en vertu du présent article ne peuvent empêcher un Etat membre de maintenir ou d'établir des mesures de protection plus strictes compatibles avec le traité.

6. Les dispositions du présent article ne s'appliquent ni aux rémunérations, ni au droit d'association, ni au droit de grève, ni au droit de lock-out.

Article 3

1. La Commission a pour tâche de promouvoir la consultation des partenaires sociaux au niveau communautaire et prend toute mesure utile pour faciliter leur dialogue en veillant à un soutien équilibré des parties.

2. A cet effet, la Commission, avant de présenter des propositions dans le domaine de la politique sociale, consulte les partenaires sociaux sur l'orientation possible de l'action communautaire.

3. Si la Commission, après cette consultation, estime qu'une action communautaire est souhaitable, elle consulte les partenaires sociaux sur le contenu de la proposition envisagée. Les partenaires sociaux remettent à la Commission un avis ou, le cas échéant, une recommandation.

4. A l'occasion de cette consultation, les partenaires sociaux peuvent informer la Commission de leur volonté d'engager le processus prévu à l'article 4. La durée de la procédure ne peut pas dépasser neuf mois, sauf prolongation décidée en commun par les partenaires sociaux concernés et la Commission.

Article 4

1. Le dialogue entre partenaires sociaux au niveau communautaire peut conduire, si ces derniers le souhaitent, à des relations conventionnelles, y compris à des accords.

2. La mise en oeuvre des accords conclus au niveau communautaire intervient soit selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux Etats membres, soit, dans les matières relevant de l'article 2, à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil sur proposition de la Commission.

Le Conseil statue, à la majorité qualifiée, sauf lorsque l'accord en question contient une ou plusieurs dispositions relatives à l'un des domaines visés à l'article 2 paragraphe 3, auquel cas il statue à l'unanimité.

Article 5

En vue de réaliser les objectifs visés à l'article 1er et sans préjudice des autres dispositions du traité, la Commission encourage la coopération entre les Etats membres et facilite la coordination de leur action dans les domaines de la politique sociale relevant du présent accord.

Article 6

1. Chaque Etat membre assure l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins pour un même travail.

2. Aux fins du présent article, on entend par rémunération : le salaire ou traitement ordinaire de base ou minimum, et tous autres avantages payés directement ou indirectement, en espèces ou en nature, par l'employeur au travailleur en raison de l'emploi de ce dernier.

L'égalité de rémunération, sans discrimination fondée sur le sexe, implique :

- a) que la rémunération accordée pour un même travail payé à la tâche soit établie sur la base d'une même unité de mesure,
- b) que la rémunération accordée pour un travail payé au temps soit la même pour un même poste de travail.

3. Le présent article ne peut empêcher un Etat membre de maintenir ou d'adopter des mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par les femmes ou à prévenir ou compenser des désavantages dans leur carrière professionnelle.

Article 7

La Commission établit chaque année un rapport sur l'évolution de la réalisation des objectifs visés à l'article 1er, y compris la situation démographique dans la Communauté. Elle transmet ce rapport au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social. Le Parlement européen peut inviter la Commission à établir des rapports sur des problèmes particuliers concernant la situation sociale.

Conclusions du Conseil européen d'Essen

Amélioration de la situation de l'emploi

La lutte contre le chômage et l'égalité des chances entre hommes et femmes resteront la tâche prioritaire de l'Union européenne et de ses Etats membres. L'actuelle reprise facilite cette tâche, mais ne peut à elle seule résoudre les problèmes structurels. A cet égard un rôle important revient au dialogue entre les partenaires sociaux et le monde politique, dialogue dans lequel chacun doit assumer pleinement les responsabilités qui sont les siennes.

Les mesures à prendre devraient porter aussi sur les cinq grands domaines suivants :

1) Amélioration des perspectives d'emploi des travailleurs par la promotion des investissements dans la formation professionnelle. A cet égard, la qualification professionnelle, notamment des jeunes, joue un rôle déterminant. Un maximum de personnes devraient bénéficier d'une formation et d'une formation continue qui leur permettent, en continuant d'apprendre pendant toute leur vie, de s'adapter aux modifications dues au progrès technologique, afin de réduire le risque de perdre leur emploi.

2) Augmentation de l'intensité de l'emploi de la croissance, en particulier par :

- une organisation plus souple du travail, qui réponde tant aux souhaits des travailleurs qu'aux exigences de la concurrence ;

- une politique salariale qui favorise les investissements créateurs d'emplois, ce qui, dans la situation actuelle, requiert des accords salariaux placés sous le signe de la modération et prévoyant des augmentations d'un niveau inférieur à celui de la croissance de la productivité ;

- et enfin, l'encouragement d'initiatives, en particulier aux niveaux régional et local, permettant de créer des emplois qui répondent à des exigences nouvelles, par exemple dans le domaine de l'environnement et des services sociaux.

3) Abaissement des coûts salariaux indirects dans une proportion suffisante pour qu'il se répercute de manière sensible sur les décisions relatives à l'embauche de travailleurs, en particulier non qualifiés. Le problème des coûts salariaux indirects ne peut être résolu que par un effort conjoint des milieux économiques, des syndicats et du monde politique.

4) Accroissement de l'efficacité de la politique du marché du travail :

Il convient d'augmenter l'efficacité de la politique de l'emploi en évitant des pratiques qui sont un facteur de démotivation à l'égard du travail et en passant d'une politique passive à une politique active du marché du travail. La motivation individuelle pour une recherche permanente d'un travail sur le marché général de l'emploi doit être maintenue. Il doit être tenu compte de cet élément, en particulier pour la définition des mesures d'aide aux revenus.

Il y a lieu de vérifier à intervalles réguliers si les instruments de la politique du marché du travail sont nécessaires et efficaces.

5) Renforcement des mesures en faveur des groupes particulièrement touchés par le chômage :

Il convient de développer des efforts particuliers en faveur des jeunes, notamment de ceux qui, lorsqu'ils quittent l'enseignement, ne disposent pratiquement d'aucune qualification, en leur proposant soit un emploi soit une formation.

La lutte contre le chômage de longue durée doit être une priorité de la politique du marché du travail. Vu la très grande diversité des groupes touchés par le chômage de longue durée et de leurs besoins, différentes mesures politiques s'imposent à cet égard sur le marché du travail.

Une attention particulière doit également être accordée à la situation difficile des travailleurs âgés et des femmes au chômage.

Le Conseil européen demande aux Etats membres de traduire ces recommandations en matière de politiques nationales dans un programme pluriannuel en tenant compte des spécificités de leur situation économique et sociale.

Il invite le Conseil des ministres responsable des affaires sociales et de l'emploi et le Conseil "Questions économiques et financières "ainsi que la Commission à suivre attentivement l'évolution de l'emploi, à examiner les politiques correspondantes des Etats membres et à faire rapport chaque année au Conseil européen, pour la première fois en décembre 1995, sur les nouveaux progrès réalisés sur le marché de l'emploi.

A l'aide des premiers rapports, il sera procédé à un examen, d'une part des effets des régimes fiscaux et des régimes d'aides sur la disponibilité à proposer et à occuper un emploi et, d'autre part, des relations entre croissance économique et environnement, ainsi que des conséquences qui en découlent pour la politique économique. Le Conseil européen prend connaissance avec intérêt des informations données par le président Delors sur la mutation du modèle actuel de croissance économique et des objectifs économiques par rapport à l'environnement et à la gestion du temps.

Le Conseil européen a également pris connaissance des expériences du Danemark, de l'Irlande et du Portugal en ce qui concerne la mise au point d'un cadre de niveau national et de structures et procédures sur le plan local, pour appuyer ainsi une approche intégrée du développement au niveau local.

Annexe 6 : Les étapes du dialogue social européen

L'idée d'un dialogue social organisé au niveau européen a germé dès la naissance de la Communauté européenne. Cependant, il a fallu attendre près de trente ans pour que l'embryon d'un système transnational de relations industrielles commence à voir le jour. C'est dire l'ampleur du travail accompli depuis la relance de 1985. Bien sûr, on reste loin d'un système complet et articulé de négociations collectives permettant aux partenaires sociaux d'assurer, partout où cela est nécessaire, la défense des intérêts moraux et matériels de leurs adhérents, l'expression de leurs revendications, la formulation d'avis sur les problèmes économiques et sociaux, la négociation entre eux de conventions collectives. Mais, il paraît difficile de nier l'obtention de résultats tangibles : désormais, la concertation entre syndicats et patronat est bel et bien devenue un instrument à part entière pour la production de normes sociales communautaires.

I. De la fondation de la Communauté à la relance de Val Duchesse

Les prémisses du dialogue social figurent dans le texte même du Traité de Rome. Ce dernier prévoit, en effet, la création d'un Fonds social européen dont l'administration incombe à la Commission assistée dans cette tâche par un comité composé de représentants des gouvernements nationaux et des organisations représentatives des travailleurs et employeurs.

Par la suite, sont créés cinq autres comités consultatifs interprofessionnels : Comité pour la formation professionnelle; Comité pour la libre circulation des travailleurs; Comité pour la sécurité sociale des travailleurs migrants; Comité pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail; Comité consultatif pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes.

Cependant, ces comités, tous compétents en matière d'emploi s'avèrent bientôt incapables de coordonner leurs travaux.

Le lancement, le 14 décembre 1970, du **Comité permanent pour l'Emploi** (CPE) ne permet guère d'amorcer une nouvelle dynamique. Très vite, en effet, le Comité se réduit à une enceinte de confrontation stérile entre partenaires sociaux. Aux débuts des années 1980, force est de constater que les partisans de promouvoir des négociations collectives au niveau européen restent très peu nombreux. Moins nombreux encore sont ceux qui sont disposés à accepter que l'espace social européen comprenne la construction d'un système transnational de relations industrielles.

2. La relance de Val Duchesse

C'est donc dans le plus grand scepticisme ambiant que Jacques Delors réunit, le 31 janvier 1985, les Présidents et Secrétaires généraux de toutes les organisations nationales affiliées à l'UNICE, au CEEP (Centre européen des entreprises publiques) et à la CES pour tenter de remobiliser les acteurs sociaux.

Le principal acquis de Val Duchesse est, pourtant, dans l'immédiat, un changement réel de ce climat psychologique. Les participants au Sommet de Val Duchesse réussissent à jeter les premières bases d'un dialogue social communautaire au niveau interprofessionnel comprenant :

- l'organisation, chaque année, d'un Sommet du Dialogue Social
- la création d'un Comité du dialogue social qui doit traduire concrètement les impulsions données par le Sommet

- la rédaction d'avis communs, de recommandations conjointes et d'accords. Val Duchesse, ouvre, en effet, de nouvelles disponibilités pour un dialogue direct entre les partenaires sociaux, conformément au souhait exprimé par la Commission de voir le dialogue social dépasser la simple "consultation" pour s'orienter progressivement vers la négociation de véritables accords-cadre entre syndicats et patronats.

Le lancement de l'objectif 92 accélère le mouvement car, tant du côté du patronat que des syndicats, on s'accorde à voir dans la mise en oeuvre du grand marché intérieur un élément essentiel pour le dynamisme économique et social de la Communauté.

Se dessine ainsi un rôle nouveau pour les partenaires sociaux appelés à réfléchir à une stratégie commune face aux mutations de l'économie mondiale. C'est dans cet esprit que la Commission organise, dès novembre 1985, une seconde réunion des dirigeants patronaux et syndicaux pour étudier les voies susceptibles de stimuler la croissance, les investissements et l'emploi.

3. Les premiers pas du dialogue social dans le cadre de l'Acte Unique

L'Acte unique, signé en février 1986, consacre l'importance du dialogue social. Il dispose que *"la Commission s'efforce de développer le dialogue entre les partenaires sociaux au niveau européen, pouvant déboucher, si ces derniers l'estiment souhaitable, sur des relations conventionnelles"*.

Cet article - l'article 118B - ouvre une nouvelle perspective pour la régulation sociale européenne. A côté de la régulation législative se dessine, quoi qu'en soit à l'état embryonnaire, la possibilité d'une régulation conventionnelle respectueuse de la volonté autonome des parties contractantes.

Les prescriptions de l'article 118B exercent une forte poussée positive sur les deux groupes de travail constitués à la suite du Sommet du Dialogue social du 12 novembre 1985, et notamment le groupe "Nouvelles technologies et dialogue social" qui publie, en mars 1987, un avis commun concernant la formation, la motivation, l'information et la consultation des travailleurs. Le même groupe élaborera également un projet d'avis - adopté formellement début 1991 - sur les "nouvelles technologies, l'organisation du travail et l'adaptabilité du marché du travail".

Dans la perspective du Grand marché, les partenaires sociaux parviennent ainsi à définir ensemble un certain nombre d'orientations en matière d'adaptabilité du marché du travail, notamment en ce qui concerne la qualification et la formation professionnelle, la réduction et l'aménagement du temps de travail, les contrats de travail autres que ceux à durée indéterminée et à temps plein, les salaires, l'emploi et la protection des travailleurs.

4. Genèse et portée de la Charte Sociale

Au début de 1989, quatre ans après la première réunion de Val Duchesse, un nouvel élan paraît nécessaire. Aussi, le 12 janvier 1989, la Commission réunit au palais d'Egmont, à Bruxelles, les représentants de la CES, de l'UNICE, du CEEP et leurs organisations nationales respectives. Les débats mettent en lumière la nécessité de dépasser le stade des avis communs pour s'orienter vers des solutions plus engageantes afin de trouver un meilleur équilibre entre le mode législatif et le mode conventionnel de régulation sociale.

Le 9 novembre 1988, la Commission invite le Comité économique et social à procéder à une réflexion d'ensemble sur le contenu possible d'une "Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux". L'avis, adopté par le Comité économique et social en février 1989, décrit le cadre des "droits fondamentaux communautaires". Au début octobre, la Commission, après consultation des partenaires sociaux, rend public son projet de "Charte communautaire des droits sociaux".

Le 30 octobre, le Conseil des ministres met au point le projet de "**Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs** », limitant donc le champ d'application de la Charte. Ce texte est adopté au sommet européen de Strasbourg, le 9 décembre 1989, par les chefs d'Etat et de gouvernement de onze Etats membres - le Royaume-Uni ayant refusé de le signer - sous la forme d'une déclaration.

A la suite de son adoption, deux groupes de travail - Education/Formation et Marché du travail - sont constitués. Ils conduisent à l'adoption de nombreux avis communs, notamment celui sur "la création d'un espace européen de mobilité professionnelle et géographique "et celui, déjà mentionné, sur "Nouvelles technologies, organisation du travail, adaptabilité du marché du travail ».

Surtout, chacune des propositions législatives de la Commission relevant du programme d'action adopté à la suite de la Charte sociale fait l'objet d'une consultation systématique des partenaires sociaux. Ces derniers, désormais associés étroitement à l'élaboration des normes communautaires, font ainsi progressivement l'apprentissage d'une régulation sociale fondée sur la gestion des interdépendances.

5. Les partenaires sociaux engagés dans l'application du protocole social de Maastricht

La Charte Sociale de 1989 n'a pas, en elle-même, de valeur juridique. Dans l'esprit de ses promoteurs, elle devait avant tout servir de référence pour de futures initiatives et générer une pression publique pour un renouvellement des dispositions du Traité en matière sociale.

Cet objectif est atteint quand, en convoquant la Conférence intergouvernementale sur l'union politique, le Conseil européen de Rome des 14 et 15 décembre 1990 demande qu'il soit tenu compte de la dimension sociale, y compris de la nécessité d'un dialogue social.

Le 25 janvier 1991, le Groupe de pilotage politique du dialogue social décide la constitution d'un groupe ad hoc chargé d'examiner le rôle des partenaires sociaux dans la nouvelle architecture institutionnelle d'un traité révisé. Les discussions aboutissent, le 31 octobre 1991, à un accord pour demander à la Présidence néerlandaise d'inscrire dans le traité leur droit à négocier des accords collectifs.

Ce texte sera repris presque intégralement à Maastricht : il constitue désormais les articles 3 et 4 de l'Accord sur la politique sociale.

Objet d'un compromis de dernière minute, obtenu sur l'insistance de la Commission, l'**Accord sur la politique sociale** adopté en décembre 1991 constate la volonté de onze Etats membres (hors Royaume-Uni) de poursuivre dans la voie tracée par la Charte Sociale de 1989 et les autorise à user pour ce faire des institutions, procédures et mécanismes du traité. L'Accord confirme la reconnaissance, déjà introduite par l'article 118B de l'Acte unique, du rôle fondamental des partenaires sociaux et ce, à deux niveaux :

- au niveau national, puisqu'un Etat membre peut confier aux partenaires sociaux, à leur demande conjointe, la mise en oeuvre des directives prises dans le cadre de l'Accord;

- au niveau communautaire, puisque la Commission a pour tâche de promouvoir la consultation des partenaires sociaux et de prendre toute mesure utile pour faciliter leur dialogue. Elle doit aussi procéder à la consultation des partenaires sociaux, préalablement à toute action dans le domaine de la politique sociale.

L'introduction de la majorité qualifiée à onze Etats membres pour certain sujets (amélioration du milieu du travail; condition de travail; information et consultation des travailleurs; égalité entre les hommes et les femmes sur le marché du travail) permet de débloquer plusieurs propositions du Programme d'action relatif à la mise en oeuvre de la Charte sociale. On peut citer, notamment, la proposition de directive concernant la constitution **d'un Comité d'entreprise européen** en vue d'informer et de consulter les travailleurs. Présentée dans le cadre de l'Accord sur la politique sociale, cette directive est adoptée par le Conseil le 22 septembre 1994.

D'autre part, la possibilité donnée aux acteurs sociaux de conclure des accords collectifs a déjà été couronnée de succès à deux reprises . En décembre 1996, tout d'abord, avec l'accord instaurant un **droit de congé parental** minimum dans l'Union. En juin 1996, ensuite, avec **l'accord sur le temps partiel** destiné à favoriser le développement de cette forme de travail sans discriminations.

6. Les partenaires sociaux et l'emploi

Composante essentielle du "modèle européen », les partenaires sociaux sont étroitement associés aux initiatives prises dans le cadre du Livre Blanc "Croissance, Compétitivité, Emploi "présenté en décembre 1993 par la Commission européenne.

Dans la foulée du Conseil européen d'Essen qui, en décembre 1995, avait identifié cinq pistes d'action prioritaires pour l'emploi, les partenaires sociaux adoptent, en avril 1995, un avis commun sur la contribution de la formation professionnelle à la lutte contre le chômage et à la réinsertion des chômeurs.

Le 21 octobre 1995, se tient le sommet sur le dialogue social à Florence qui conduit à l'adoption d'une importante "déclaration commune sur la politique de l'emploi issue du Conseil européen d'Essen ».

Les 28/29 avril 1996 se tient une table ronde sur l'emploi à Bruxelles pour examiner l'apport concret des partenaires sociaux au Pacte européen de confiance pour l'emploi présenté par le Président de la Commission, Jacques Santer. Suite à leur réunion de Dublin, de novembre 1996, le CES, l'UNICE et le CEEP remettent au Président de la Commission et au Président du Conseil une déclaration sur leur contribution aux domaines suivants : emploi des jeunes, enseignement et formation, fonds structurels, système de protection sociale, politiques macroéconomiques.

Les 14 et 15 juin 1996, se tient à Rome la Conférence tripartite qui vise à promouvoir une approche intégrée pour la croissance et l'emploi et pour la modernisation du marché du travail.

En dépit des avancées réelles accomplies au cours de ces douze dernières années, le dialogue social européen a parfois déçu. L'expérience montre, en effet, qu'il reste mal connu dans les Etats membres et insuffisamment intégré dans les stratégies nationales des organisations syndicales et patronales.

Il n'est pas toujours perçu comme une nouvelle dimension de référence pour promouvoir la convergence des politiques nationales. C'est pourquoi la Commission européenne a adopté, en septembre 1996, une communication examinant de nouvelles pistes de réflexion pour renforcer le dialogue social, le rendre plus adaptable et l'associer étroitement au développement et à la mise en oeuvre des politiques communautaires.