

Bernard Brunhes

Un agenda social pour une Europe compétitive et solidaire

1. Pourquoi une ambition sociale ?

L'Europe doit continuer à se construire sur les valeurs qui ont été les siennes depuis plus de cinquante ans.

Sa compétitivité et sa capacité à garder son rang de grande puissance économique tient à l'équilibre vivant qu'elle a su et qu'elle doit encore savoir trouver entre d'un côté le dynamisme économique que lui apportent le marché intérieur et le développement des nouvelles technologies et de l'autre la solidarité entre ses citoyens et entre ses travailleurs.

Dans le monde de la seconde moitié du 20^e siècle, notre région est la seule où l'on ait mis sur le même plan, s'appuyant et s'enrichissant l'une l'autre, la recherche de la compétitivité et du progrès économique et le développement d'instruments puissants de protection des plus faibles et de solidarité entre les citoyens.

En ce début d'un nouveau siècle, le monde change de façon rapide, par la mondialisation, une nouvelle division internationale du travail, le développement de nouvelles puissances économiques. Ce n'est pas le moment de renoncer, de prendre une position craintive. Les citoyens d'Europe doivent avoir confiance en leur capacité de bénéficier de ce nouveau contexte, au lieu de se replier dans un climat de défiance et d'inquiétude. Pour cela, les Etats qui constituent l'Union Européenne doivent être capables de créer cette confiance et de mettre tout en œuvre pour que les Européens sachent que les valeurs de solidarité auxquelles ils sont attachés seront plus que jamais préservées. L'Union européenne ne doit pas être perçue par ses citoyens comme un simple marché unique, comme l'affaire des seules entreprises, mais comme leur affaire à eux, comme un gage de progrès économique et social.

La présente communication se situe à un moment charnière. En 2009, les nouvelles institutions européennes devraient voir le jour. Les élections au parlement européen et le renouvellement de la Commission vont produire un changement dans le fonctionnement des instances européennes. 2010 marque en principe le démarrage d'une nouvelle stratégie destinée à prendre le relais de la stratégie de Lisbonne. De ce fait, l'agenda proposé ici a un double horizon : il porte sur les actions des deux ans qui viennent et il ouvre des perspectives pour la prochaine décennie.

Les quatre facteurs d'un nouvel environnement

La stratégie économique de l'Union qui succèdera à la Stratégie de Lisbonne devra donc être accompagnée d'un ensemble cohérent de programmes sociaux dans les domaines de l'emploi et de la solidarité sociale. Lorsque la stratégie de Lisbonne a été mise au point au début de la décennie, certaines évolutions à venir avaient été sous-estimées ou, du moins, les Etats membres n'avaient pas suffisamment pris en compte l'ampleur des transformations à venir et leurs conséquences sociales. L'Union devra adapter son modèle de développement aux nouveaux défis qu'elle rencontre : mieux elle saura comprendre et intégrer ces défis mieux elle réussira les nécessaires mutations de sa société.

La mondialisation

En premier lieu, la rapidité de l'entrée de nouveaux acteurs, du développement économique de grands pays et de leur impact sur le commerce international ou la circulation des capitaux a entraîné des mutations souvent douloureuses de l'appareil productif des pays de l'Union. Cette évolution ne fera que s'accélérer dans la prochaine décennie. L'impact social est considérable. Il va amener les Etats membres de l'Union à mettre en œuvre de nouvelles politiques de l'emploi, à développer plus rapidement les capacités d'innovation technologique et les qualifications de leurs travailleurs, à mettre en place des dispositifs permettant aux régions touchées par les restructurations économiques de réussir les reconversions nécessaires. L'Union européenne est naturellement amenée à intervenir sur l'évolution des compétences, d'un côté, sur l'aide aux travailleurs touchés par les délocalisations de l'autre : si la mondialisation a globalement un impact positif sur le développement et le dynamisme des économies européennes, les désajustements qu'entraîne la nouvelle division internationale du travail doivent être traités.

Devant le développement des économies des pays émergents, les Européens doivent réagir positivement et à coup sûr éviter de renoncer à leur système économique et social. Le « modèle social européen » doit certes s'adapter- en faisant une plus grande place à la responsabilité individuelle et collective des citoyens et des travailleurs et à tous les dispositifs d'inclusion sociale -, mais il doit continuer à s'appuyer sur les mêmes principes et les mêmes valeurs ; il doit même les faire connaître au reste du monde. Le modèle social européen est fondé sur la volonté de promouvoir simultanément la performance économique et la solidarité sociale : non seulement elles ne sont pas antagonistes mais elles se soutiennent l'une l'autre. Le modèle social européen est aussi fondé sur la démocratie et sur la place prépondérante du dialogue social dans la détermination des choix économiques et sociaux à tous les niveaux – l'entreprise, le territoire, l'Etat, l'Union.

Non contente de défendre et de faire évoluer son modèle social, l'Union devra être un acteur efficace dans le monde, au sein de l'OIT et dans les négociations commerciales pour que l'ensemble des pays du monde respecte les normes et les valeurs que défend l'OIT. Comme le recommande la Commission, la coopération avec l'OIT devra être renforcée et développée pour promouvoir l'agenda pour le travail décent qui a été accepté au niveau international.

La mondialisation est une donnée : nul évidemment ne peut s'y soustraire ; les politiques économiques et sociales des Etats-membres doivent prendre en compte ce phénomène dans son ensemble. Les économies de l'Union doivent s'adapter à une nouvelle division internationale du travail. Cela appelle une nouvelle stratégie économique prolongeant celle de Lisbonne, fondée sur la recherche, l'information, la matière grise ; une stratégie mieux intégrée et mieux comprise par les citoyens européens grâce à une politique sociale adaptée et un effort d'explication et de communication ; une stratégie économique offensive équilibrée par des mesures en faveur de ceux qui sont atteints dans leur emploi, leur revenu, leur lieu de vie et de travail par les conséquences de mouvements brutaux de restructuration.

La démographie

En second lieu, l'Union européenne doit faire face à un changement démographique majeur. L'Europe va voir – dans certains des Etats membres voit déjà – sa population diminuer. La population d'âge actif diminue. La part des personnes âgées s'accroît rapidement par le double effet de la baisse de la fécondité et de l'allongement de l'espérance de vie.

Les décisions à prendre sont de plusieurs natures : d'une part il convient d'augmenter le taux d'activité, ce qui conduira à prendre des mesures d'incitation au retour à l'emploi, d'insertion professionnelle des jeunes, de maintien des seniors en activité. Il est nécessaire, dans de nombreux pays de l'Union, de prendre des mesures destinées à permettre une meilleure conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle. D'autre part, l'augmentation attendue du nombre de personnes âgées dépendantes appelle des politiques spécifiques dans ce domaine.

Il convient enfin et surtout de définir des politiques d'accueil des travailleurs immigrés dans le cadre européen.

La diversité

En troisième lieu, au sein de la société européenne, une attention plus grande est donnée par les citoyens aujourd'hui au respect des différences, à la diversité des citoyens, aux politiques de lutte contre les discriminations de toute nature. Qu'il s'agisse de l'égalité professionnelle entre les genres, de l'inclusion des personnes d'origine étrangère ou de l'accès des handicapés aux emplois et aux services, les efforts à faire sont nombreux et lourds et concernent tous les Etats membres. Il s'agit d'un élément essentiel du modèle européen, parce qu'il s'agit de la promotion de l'égalité des droits des citoyens.

Le développement durable

Un autre facteur jouera fortement au cours des prochaines décennies, qui n'appelle peut-être pas dès maintenant des politiques nouvelles mais qui implique que des études approfondies soient réalisées pour préparer des politiques à venir : il s'agit des transformations de l'économie – des processus de production, du contenu des consommations, des conditions de transport, etc – du fait de la prise en compte de l'environnement naturel, de la lutte contre le changement climatique, des économies d'énergie et du développement des énergies renouvelables. Les transformations économiques induiront nécessairement des conséquences sociales, en matière d'emploi, de localisation, de pouvoir d'achat, d'habitudes de consommation.

D'ores et déjà, l'augmentation du prix du pétrole pèse sur les revenus des ménages et des mesures sont prises dans de nombreux pays pour éviter les émissions de gaz à effet de serre : dès 2008, les changements importants à venir se font sentir.

Il faudra que l'Union anticipe les effets du changement climatique, des politiques de lutte contre les émissions de carbone et des nouvelles politiques de l'énergie sur l'emploi et les revenus des citoyens européens. Dans les deux années qui viennent et avant que soit définie la stratégie qui, après 2010, prendra le relais de la stratégie de Lisbonne, un important travail d'analyse et de concertation est à réaliser pour préciser les liens entre ces nouvelles conditions du développement économique durable et les conditions de vie, d'emploi, de revenu, de consommation, de solidarité.

2. Les axes d'un modèle social rénové

Tout en conservant ses valeurs de solidarité, le « modèle social européen » doit changer. Plusieurs pistes sont aujourd'hui suivies dans les Etats membres, que l'Union en tant que telle est invitée à reprendre à son compte.

Mais avant même de préciser les domaines dans lesquels des progrès spécifiques sont possibles et souhaitables, il faut rappeler que les institutions de l'Union européenne devraient se donner pour principe que, avant toute décision concernant l'évolution de l'Union, dans des domaines aussi différents que le marché intérieur, la recherche, l'éducation, l'environnement, le commerce extérieur, la justice et les droits des citoyens, une étude d'impact soit réalisée qui permette de mesurer les conséquences sociales des décisions prises. C'est l'objet de la ***clause sociale horizontale*** inscrite dans le traité en cours de ratification.

La commission a mis en place un « *impact assessment board* » qui évalue l'impact social, environnemental et économique de toutes ses propositions. Grâce à ce board, le Conseil pourrait demander à la Commission un rapport annuel sur la mise en œuvre de la clause sociale horizontale, c'est-à-dire sur la contribution des politiques communautaires de toute nature aux objectifs de l'emploi et de la cohésion sociale.

Les progrès déjà réalisés dans le domaine social par l'Union sont assez peu perçus par les citoyens européens. L'un des objectifs de l'effort réalisé en 2008 pour relancer l'agenda social européen pourrait être de mieux communiquer sur ce qui est fait et sur ce qui est en cours. Il suffira peut-être d'un effort de sémantique pour faire passer des messages aujourd'hui perçus

comme trop technocratiques. Le mot « Erasmus » n'a-t-il pas un contenu très riche qui manque à d'autres programmes de qualité de l'Union ?

2.1. Le retour à l'emploi

2.1.1.

La première piste est le retour à l'emploi. Dans la stratégie de Lisbonne, des objectifs ambitieux ont été fixés dans ce domaine et, avant tout, l'objectif d'un taux d'emploi de 70%. Les moyens d'une politique de retour à l'emploi sont de plusieurs natures.

Il s'agit tout d'abord de faire évoluer les systèmes de prestations en direction des personnes sans emploi de telle sorte qu'elles soient plus incitées qu'elles ne le sont aujourd'hui à prendre ou à reprendre un emploi.

Il s'agit simultanément de mettre en place ou de rendre plus efficaces les services publics de l'emploi, agissant directement ou s'appuyant sur des partenaires, dans l'accompagnement des candidats à un emploi.

Il s'agit aussi d'améliorer les conditions dans lesquelles les jeunes sortant de l'école et de l'université s'orientent vers les secteurs employeurs.

Il s'agit enfin de ne pas se contenter de « plus d'emplois », mais aussi de rechercher de « meilleurs emplois ». Des emplois pour tous certes, mais des emplois de qualité : tel est le choix de l'Union européenne.

Il s'agit de rendre efficaces et opérationnelles, là où elles ne le sont pas assez, les formations professionnelles dans le cadre d'une politique d'éducation tout au long de la vie.

Tous les Etats membres se sont donnés de tels objectifs, mais partant de situations, de traditions et d'organisations très diverses, ils ont engagé des actions spécifiques assez variées, toujours faites d'une combinaison des différents axes que l'on vient de rappeler mais avec des poids relatifs divers. L'Union européenne, tout en reconnaissant cette diversité, doit inscrire dans ses principes communs et ses recommandations, cette volonté de faire du système de protection des sans emploi un système actif d'incitation au retour à l'emploi accompagné des ressources nécessaires en services d'accompagnement, d'orientation professionnelle, de formation (voire d'autres services nécessaires à une bonne insertion comme le logement, la santé, le transport ou le crédit).

2.1.2.

Le retour à l'emploi concerne plus particulièrement certaines catégories nécessitant des politiques appropriées.

L'insertion des jeunes est difficile dès lors que les liens se distendent entre les établissements d'enseignement et les employeurs. Dans un domaine où l'Union a montré son efficacité, notamment à travers les programmes tels qu'Erasmus, les Etats membres pourraient en attendre la définition de principes d'action communs. La Commission pourrait dès 2009

publier une communication sur les développements à prévoir de la MOC sur les jeunes en insistant particulièrement sur les jeunes les moins bien outillés pour l'emploi.

L'emploi des seniors pose des questions d'une nature différente. Il s'agit d'inciter les employeurs à continuer à employer les personnes qui ont atteint un âge couramment considéré comme l'âge de la retraite, de traiter la question des conditions de travail et des fonctions adaptées aux seniors et de mettre en place des systèmes de pensions qui incitent au maintien dans l'emploi (calcul des droits et possibilités de cumul). Là encore les points de départ sont fort différents d'un Etat-membre à l'autre ; mais les principes sont les mêmes et les échanges fructueux.

Les personnes éloignées de l'emploi ont trop souvent été de fait abandonnées à leur sort avec un revenu de remplacement, du type du RMI français, ou assimilées à des personnes handicapées. De nombreux Etats membres ont entrepris des politiques d'accompagnement personnalisé, en liaison avec les services qui servent les prestations sociales et avec les travailleurs sociaux, et de retour à l'emploi pour ces personnes (comme, en France, le Revenu de solidarité active en cours d'expérimentation). Cette politique pourrait être encouragée par l'Union, puisqu'elle répond à la fois à la nécessité d'accroître le taux d'emploi et de venir en aide aux personnes les plus démunies. Au-delà des mesures à prendre en matière d'inclusion active, l'Union pourrait poser le principe d'une seconde chance pour les personnes en situation de rupture, comme un droit reconnu au niveau européen.

Sur ces catégories, des *objectifs chiffrés communs nouveaux* pourraient être fixés au niveau de l'Union, dont la déclinaison serait ensuite adaptée à la situation spécifique de chaque Etat membre.

2.1.3.

L'encouragement à l'*activité féminine* en même temps que la volonté de faciliter les naissances et l'éducation des enfants doit se traduire par des mesures concernant les prestations familiales destinées à améliorer la situation financière des parents, et le congé parental, qui fait l'objet d'un accord conclu entre les partenaires sociaux européens dont la révision est à l'ordre du jour, et surtout par le développement des services à la petite enfance – crèches, écoles maternelles, école élémentaire et garde d'enfants. Constatant les différences de politiques conduites en la matière par les Etats membres, l'Union pourrait sur ce point définir des principes communs et organiser des échanges via la méthode ouverte de coordination.

Un effort soutenu pour faciliter la *conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle* répondrait à la fois aux besoins d'augmentation du taux d'activité féminin et d'égalité professionnelle entre les genres, mais aussi à la question de la natalité dans les pays où le taux de fécondité a fortement baissé et à la nécessité d'accroître l'égalité des chances pour les enfants. Sur ce point les comparaisons entre les politiques conduites par les différents pays peuvent être utiles, via la « MOC protection sociale ». La France dans ce domaine peut faire valoir son expérience. Elle peut faire des propositions concernant notamment les systèmes de prestations familiales et les services pour la petite enfance. Les efforts en direction de l'égalité professionnelle entre les genres peuvent être un élément décisif : c'est un thème qui a fait l'objet de négociations et de directives qui pourraient être éventuellement revues et améliorées. Il s'agit par exemple de la directive sur les congés parentaux et pour raisons familiales.

Cette action s'insère dans la volonté de l'Union de mettre tout en œuvre pour *favoriser l'égalité entre hommes et femmes*. La Commission présentera en 2008 une évaluation des résultats de la feuille de route sur l'égalité des genres avec l'intention de proposer une poursuite de la stratégie sur ce thème pour après 2010. Il s'agit d'une valeur essentielle de l'Union, qui se traduit par des dispositifs juridiques communautaires et nationaux. Il est important que se développent les partages d'expérience dans ce domaine, l'objectif étant d'atteindre les meilleurs niveaux d'accès aux droits et aux opportunités pour les Européennes et d'aller vers une égalité des rémunérations.

2.2. La flexicurité : les bases possibles d'un nouveau contrat social.

2.2.1.

La réactivité des entreprises dans l'économie mondialisée, avec une concurrence internationale sévère, une évolution très rapide de la division internationale du travail et l'apparition de nouvelles technologies, est un impératif auquel l'Union européenne ne peut échapper. Elle doit donc non pas se prémunir contre la flexibilité des appareils de production, mais modifier les conditions juridiques et économiques des travailleurs de telle sorte que la flexibilité des entreprises ne se traduise plus comme c'est trop souvent le cas aujourd'hui par la précarité et l'insécurité des travailleurs. Pour dire les choses plus simplement, la législation et les pratiques en matière de restructurations industrielles, souvent mises au point antérieurement dans des économies plus stables, doivent être adaptées au monde économique d'aujourd'hui de telle sorte que les travailleurs soient mieux protégés. Lorsqu'il n'est pas possible de sécuriser l'emploi, il faut sécuriser le travailleur. C'est ainsi que l'Union européenne sera fidèle à ses valeurs : lorsqu'une fermeture de site industriel, la fermeture d'une entreprise ou des réductions d'effectifs sont inévitables, tout doit être mis en œuvre pour que les travailleurs concernés retrouvent immédiatement un emploi. C'est la responsabilité du travailleur lui-même certes, mais c'est surtout la responsabilité de la collectivité publique et c'est la responsabilité de l'employeur.

La Commission européenne a confié à M.SPIDLA, Commissaire en charge de l'emploi et des affaires sociales et à M.LARCHER, Sénateur, ancien Ministre français du travail, une mission d'étude sur la « flexicurité », consistant à favoriser l'appropriation des nouveaux principes de flexicurité adoptés fin 2007 par le Conseil européen. Les partenaires sociaux sont parties prenantes de cette mission. Derrière le mot « flexicurité » se cachent des situations ou des projets différents d'un pays à l'autre, compte tenu de leur histoire, de leurs traditions, de leur droit du travail et de l'organisation administrative de leurs services de gestion du marché du travail.

L'Union doit affirmer clairement qu'elle prend acte du caractère mouvant de la plupart des emplois dans une période où l'évolution technologique et les bouleversements dans la division internationale du travail exigent une grande flexibilité des entreprises et donc de l'emploi dans ces entreprises, et qu'elle juge vital pour la stabilité de la société et nécessaire pour le dynamisme des Européens que cette flexibilité s'accompagne d'un effort collectif pour assurer la fluidité du marché du travail, le maintien des droits des travailleurs en cas de changement d'emploi et les efforts d'adaptation et de formation que les travailleurs ne peuvent assumer seuls sans l'engagement des employeurs et des pouvoirs publics.

Les 4 composantes de la flexicurité et les huit principes tels qu'il ont été adoptés au plan communautaire devraient trouver leur application dans les différents Etats membres : fiabilité et flexibilité des contrats, apprentissage tout au long de la vie, politiques actives de l'emploi et modernisation des systèmes de sécurité sociale.

Cela pourrait conduire à des réformes du marché du travail respectueuses des spécificités de chaque pays, qui pourraient inspirer l'agenda d'après 2010. Si l'Union parvient à convaincre que la flexicurité n'est pas un moyen d'accroître la flexibilité et donc la précarité des emplois sans contrepartie de sécurité pour les travailleurs, mais la combinaison de mesures nouvelles permettant d'améliorer à la fois la sécurité et la flexibilité au bénéfice conjoint des entreprises et des travailleurs, alors la définition de principes communs pourraient constituer une nouvelle méthode communautaire, allant plus loin que la méthode ouverte de coordination, prenant bien en compte l'hétérogénéité des situations des Etats et impliquant bien en amont, lors de la préparation, comme en aval, lors de la mise en œuvre, les partenaires sociaux comme les Etats.

La flexicurité implique par ailleurs plusieurs types d'action de la part des Etats-membres.

2.2.2.

Droit du travail

D'une part, elle doit conduire à des modifications dans le droit du travail. A ce titre, les organisations patronales et syndicales françaises ont signé au début de 2008 un accord interprofessionnel modifiant les conditions juridiques régissant les contrats de travail. Dans les autres pays de l'Union, de façon diverse d'un Etat à l'autre, des modifications du droit pourraient être nécessaires dont l'objectif serait de rendre plus facile mais soumise à des conditions nouvelles la rupture du contrat de travail. Il ne revient pas à l'Union européenne de définir les bases des droits nationaux dans ce domaine, mais les travaux antérieurs fournissent des principes communs à préciser.

Les directives sur le *travail temporaire* et sur le *temps de travail* sont actuellement – et depuis longtemps – en souffrance. Elles ont fait l'objet d'un débat entre les ministres lors de la dernière réunion informelle EPSCO. Il est indispensable qu'elles puissent être adoptées avant la fin de 2008, en raison du calendrier de renouvellement de la Commission et du Parlement.

La négociation engagée par les partenaires sociaux d'une nouvelle réglementation pour les *Comités d'entreprise européens*, destinée à améliorer la directive actuelle après plus d'une décennie d'application, n'a pu aboutir. Ce dossier reste ouvert et devra être inscrit à l'ordre du jour de la Commission. La Commission pourrait par ailleurs présenter une communication sur les accords d'entreprise transnationaux ainsi qu'une communication sur l'anticipation du changement.

2.2.3.

Services publics de l'emploi

Comme le montre l'exemple danois auquel se réfère l'expression « flexicurité », la base de la flexicurité est l'efficacité et le comportement des services chargés de gérer le marché du

travail et donc de faire se croiser les offres et les demandes d'emploi. Les méthodes et les organisations diffèrent d'un pays à l'autre, qu'il s'agisse des modes d'accompagnement des candidats à l'emploi, de la place faite aux opérateurs privés, des liens plus ou moins étroits entre les services en charge de la gestion du marché du travail et les services d'aide sociale ou de sécurité sociale, ou encore du degré de décentralisation des administrations concernées. Il ne peut être question de définir des solutions qui s'imposeraient aux Etats membres, mais dans ce domaine plus que dans d'autres l'organisation systématique d'échanges d'expérience serait particulièrement fructueuse.

2.2.4.

De nouvelles compétences pour des emplois nouveaux

Tous les Etats membres de l'Union sont confrontés à la difficulté de prévoir les besoins en compétences, d'adapter la formation et les qualifications à une nouvelle division internationale du travail et à l'évolution rapide des technologies. L'Union a un rôle à jouer dans l'analyse des besoins et des perspectives, dans la mesure où toutes les économies européennes ont les mêmes besoins et doivent faire face aux mêmes évolutions, dans de nombreux domaines difficiles à détecter.

Cet effort en direction du développement des nouvelles compétences ne doit évidemment pas négliger le fait que de nombreux emplois manuels, exigeant des compétences spécifiques mais non pas la maîtrise de technologies sophistiquées, ne trouvent pas preneur aujourd'hui : le travail à réaliser sur les tendances des besoins de compétences doit d'autant plus prendre en compte ce type de qualifications que des pénuries existent dans de nombreuses régions de l'Union.

L'un des domaines dans lesquels une politique nouvelle d'échanges pourrait être envisagée est celui des travailleurs et plus particulièrement des jeunes les moins favorisés. Les succès d'Erasmus pourraient encourager la création de programmes de même nature destinés à eux-là.

2.3. La protection sociale et le développement du marché intérieur

2.3.1.

Plusieurs récents arrêts de la Cour de justice ont attiré l'attention sur la contradiction qui pourrait apparaître entre la priorité donnée par l'Union européenne à la réalisation d'un marché intérieur sans barrière d'aucune sorte et la nécessité de préserver les droits des travailleurs et leur libre circulation. Les débats qui ont surgi sur la directive « services » (notamment en France à l'occasion du referendum sur le traité constitutionnel) ont fait apparaître le caractère très sensible de la question pour les travailleurs européens et les partenaires sociaux.

Les arrêts Laval, Viking et Rüffert sont considérés par la Confédération européenne des syndicats comme une remise en cause grave des droits syndicaux, dans la mesure où la Cour européenne de justice a tranché des différends portant sur les conditions d'application de conventions collectives nationales en faisant prévaloir dans ces trois cas d'espèce la liberté de concurrence sur le marché intérieur par rapport à la protection des droits des travailleurs tels

que définis dans des conventions collectives. Il serait souhaitable qu'un groupe de travail soit réuni dès 2008 pour examiner les conséquences de ces décisions de justice, dont le mandat porterait sur les conditions pratiques de conciliation entre les droits collectifs des travailleurs et la libre prestation de service à législation constante et en s'appuyant sur les moyens du traité. Au-delà de cet effort d'analyse, c'est une réflexion plus globale sur la conciliation entre les droits collectifs des travailleurs et la libre prestation de services que les organisations syndicales européennes réclament à juste titre. Ce thème pourrait faire l'objet d'un groupe de réflexion mis en place par le conseil européen.

2.3.2.

La question des *services sociaux d'intérêt général* est posée dans plusieurs Etats membres, notamment par des collectivités locales soucieuses de la continuité des services qu'elles délèguent à des opérateurs auxquels elles sont liées. Les services sociaux d'intérêt général ont fait l'objet de débats et de communications de la part de la Commission, mais la sécurité juridique de ces services devra être améliorée en faisant prévaloir leur objet d'intérêt général lorsqu'il entre en contradiction avec la liberté d'établissement et la libre prestations de service, comme le reconnaît l'article 86.2 du traité.

La contribution de ces services à la cohésion sociale au niveau des territoires est essentielle et on ne peut se contenter de leur appliquer les principes qui sont ceux de la directive services sans remettre en cause de façon périlleuse leur organisation et leur financement par les collectivités locales. Un cadre juridique spécifique est donc nécessaire, afin d'offrir aux prestataires et aux acteurs intéressés, notamment les collectivités locales, un cadre européen de nature à faciliter le développement de ces services qui contribuent à relever des défis sociaux importants concernant par exemple la petite enfance ou les soins aux personnes dépendantes.

Il est important que, à l'occasion des réflexions et des décisions à prendre au niveau de l'Union sur les SSIG, les travaux de la Commission assurent un équilibre entre les préoccupations légitimes de la direction générale chargée du marché intérieur et de la direction générale Emploi Affaires sociales.

2.3.3.

La libre circulation des travailleurs au sein de l'Union est encore freinée par les difficultés de coordination entre les *systèmes de protection sociale* des Etats membres. Si nul ne songe actuellement à une harmonisation dont la faisabilité serait problématique, il reste en revanche beaucoup à faire pour traiter l'ensemble des obstacles, concernant par exemple l'accès aux soins et l'assurance maladie, la constitution des droits à la retraite, l'affiliation des travailleurs détachés, les échanges d'information entre administrations des Etats membres aux fins de suivi et de contrôle des assurés ou des titulaires de revenus sociaux, ainsi que des employeurs. Plusieurs dossiers sont en cours d'examen, notamment la préparation difficile d'une directive sur l'acquisition et la préservation des retraites complémentaires.

Pour ce qui concerne la santé, le projet de directive annoncé par la Commission sur les soins de santé transfrontaliers constituera une étape importante. A la suite de la jurisprudence de la cour de justice, il y a lieu de définir un cadre juridique propre à concilier avec la liberté de circulation, la soutenabilité des systèmes de soins et de remboursement et la volonté d'assurer l'information et les soins. Il faut parallèlement mettre en place les coopérations

administratives nécessaires entre les Etats. Il faudra ensuite concilier les deux voies d'accès à la prise en charge financière des soins transfrontaliers, celle qui sera fixée par la directive sur la base de la jurisprudence et celle qui est inscrite dans le règlement de coordination des régimes de sécurité sociale.

La contrepartie de l'assouplissement des conditions de rupture du contrat de travail est l'existence d'un système de portabilité ou de transférabilité des droits à couverture des soins de santé, à formation et à pensions acquis dans un emploi. La variété des systèmes d'assurance maladie, de formation professionnelle et de droits à une pension rend difficile la mise en place de règles communes à l'ensemble des Etats de l'Union. Le principe de la portabilité ou de la transférabilité des droits devrait d'autant plus être porté par l'Union que la question se pose des conséquences pour les droits des travailleurs des mobilités d'un pays à l'autre de l'Union. Sur ce point de la transférabilité d'un Etat à l'autre, il reste beaucoup à faire.

De nombreux dossiers sont en cours dans ce domaine. Il est souhaitable que la commission s'emploie à faire avancer rapidement ces dossiers. Dans ce domaine, une question d'information se pose, les citoyens amenés à se déplacer d'un Etat à l'autre ou envisageant de s'installer dans un autre Etat étant en général assez mal informés de leurs droits et devoirs dans le domaine de la protection sociale.

2.4. La lutte contre les discriminations et le lutte contre la pauvreté

2.4.1.

Une recommandation pourrait être proposée par la Commission visant à garantir la protection juridique et les moyens de recours des *victimes de discrimination* sur la base de l'âge, de l'orientation sexuelle, de la religion ou du sexe. L'extension de la protection des droits des personnes discriminées doit se poursuivre au plan européen, sur la base de l'article 13, quel que soit le motif, au-delà des directives déjà adoptés depuis 2000. Un engagement dans ce sens est nécessaire.

2.4.2.

Les mesures en faveur de l'accès des *handicapés* au marché du travail doivent constituer une priorité de l'Europe sociale, non seulement pour des raisons de justice sociale, mais aussi parce qu'elles entrent dans la logique de l'objectif de Lisbonne de 70% de taux d'emploi. La Commission envisage une directive sur la non discrimination à l'égard des handicapés et l'accessibilité dans les domaines autres que l'emploi (logement, etc.), fondée sur l'article 13. Cette directive s'inscrit dans la continuité de la convention de l'ONU adoptée en décembre 2006 (et qui entrera en vigueur le 3 mai 2008) visant à bannir toute discrimination fondée sur le handicap. La résolution adoptée par le Conseil du 29 février 2008 sur la situation des personnes handicapées se prolongera par une conférence européenne sous la présidence slovène (mai 2008). La présidence française pourra poursuivre sur la même ligne, notamment à l'occasion du sommet de l'automne sur l'égalité des chances.

2.4.3.

La question spécifique des Roms, qui se pose dans plusieurs Etats membres pourrait faire l'objet d'une analyse confiée par la commission à un groupe d'experts.

2.4.4

L'une des principales questions qui se posent en matière de respect de la diversité est celle de l'accueil et de la situation faite aux *travailleurs immigrés* et à leurs familles. Au moment où les Etats européens souhaitent mettre en place une politique plus volontariste face à l'immigration, il est nécessaire que celle-ci soit accompagnée de dispositions d'accueil et d'insertion de façon à améliorer l'accès et la participation au dans le marché du travail de ces migrants et de leurs familles, en incluant les questions de logement, de services sociaux et d'éducation. Il faut poser clairement le principe de non-discrimination (equal treatment), comme le demande la Confédération européenne des syndicats.

Depuis 2007, la Commission a pris plusieurs initiatives dans le domaine des migrations, Un conseil conjoint réunissant les ministres européens des affaires sociales et ceux en charge de l'immigration a pour la première fois été organisé en décembre dernier. La mise en place d'une politique concertée dans ce domaine appelle le développement de cette approche.

2.4.5.

La lutte contre la *pauvreté* est une priorité dans la plupart des Etats membres. D'une part parce qu'il y a un chômage de masse persistant dans une grande partie de l'Union, d'autre part parce que la précarité des emplois et le développement du temps partiel subi conduisent à une multiplication des travailleurs pauvres. Par la création d'un Revenu de Solidarité Active, le Gouvernement français a clairement fait de l'inclusion active l'une de ses priorités. La Commission entend publier une recommandation pour le second semestre, qui serait à la base de conclusions du Conseil et d'une résolution du Parlement européen. Cette recommandation aurait pour but d'établir des principes communs couvrant les trois axes de l'inclusion active : l'aide au revenu suffisante pour éviter l'exclusion sociale, les politiques actives du marché du travail et l'accès aux services sociaux de qualité. Il est indispensable d'apporter son soutien à la Commission européenne dans cette démarche.

Dans plusieurs pays de l'Union, on insiste sur la nécessité de politiques spécifiques et d'objectifs ambitieux à l'égard de la pauvreté des enfants. Cela rejoint la volonté affichée de promouvoir l'égalité des chances et d'améliorer le niveau de formation dans l'avenir.

Par ailleurs, l'Union doit se fixer des objectifs de réduction de la pauvreté. Elle doit aussi trouver le moyen de déterminer des salaires minimums adaptés aux situations des différents pays de façon notamment à éviter que des phénomènes de dumping liés au développement du marché intérieur n'entraîne une aggravation de la situation des travailleurs au bas de l'échelle.

2.4.6.

Tous les pays de l'Union doivent faire face, du fait de l'évolution démographique, à une montée de la *dépendance*, ce qui implique des efforts considérables à déployer pour apporter aux personnes très âgées des soins appropriés et un appui dans la vie quotidienne, en établissement ou à domicile. Bien qu'il s'agisse évidemment d'un domaine qui relève des Etats et non de l'Union, il paraît évident que c'est un domaine dans lequel il conviendrait de rapprocher les expériences et d'affirmer une volonté commune tant il est vrai que la confiance des citoyens de l'Europe dans l'avenir collectif sera directement fonction de la confiance qu'ils auront dans la volonté de la collectivité de leur assurer un avenir individuel au dernier stade de leur vie. Cette question a été prise en compte dans le cadre de la méthode ouverte de coordination et les Etats membres ont entamé un processus de rapports sur ce thème depuis 2006. Il conviendrait d'aller plus loin. Par ailleurs, la France a fait de la lutte contre la maladie d'Alzheimer une priorité dans le domaine de la santé. On pourrait suggérer un plan d'action européen visant à la fois à soutenir la recherche et à améliorer la prise en charge des victimes de cette maladie.

Cette question des personnes très âgées pourrait être envisagée d'une manière plus large comme une pièce essentielles de nouvelles politiques à conduire pour organiser les relations intergénérationnelles dans une société qui doit revoir sa classification dépassée des âges de la vie, comme le suggère le forum social des ONG. La *solidarité intergénérationnelle* va devenir pour l'ensemble de l'Europe un sujet de préoccupation essentiel, compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie. On propose ici que des principes communs soient établis au niveau de l'Union, qui portent simultanément sur les transferts entre générations, sur les questions de l'emploi des jeunes et des seniors, sur la question de l'employabilité tout au long de la vie et sur la question de la pauvreté aux deux extrémités de la vie : les enfants et les personnes âgées.

3. Les moyens d'action

La présentation d'un programme social pour l'Europe, c'est-à-dire des voies de progrès pour l'Europe sociale doit faire la part des principes (ce que les Etats membres et leurs citoyens veulent ensemble) et celle de la pratique (ce que les instruments de gouvernance de l'Union permettent de faire dans le cadre des institutions actuelles qu'elles ressortent du traité de Lisbonne).

3.1

Les *directives* se font rares dans le domaine social, du fait de l'opposition de certains Etats à toute avancée collective dans ce domaine. Il serait vain de prétendre à court terme multiplier les directives concernant le droit du travail ou les systèmes de protection sociale. Il conviendrait d'une part que des propositions soient faites sur certains sujets jugés particulièrement importants ou symboliques au plan politique, pour montrer que l'Europe peut améliorer les droits des Européens en tant que travailleurs (santé, sécurité, comités d'entreprise,...) et en tant que citoyens (article 13, non discrimination,...), d'autre part que soit engagée à cette occasion une réflexion sur ce qui, dans les domaines de l'emploi, du travail et de la protection sociale, devrait dans l'avenir relever des Etats et ce qui peut relever

de l'Union. Les expériences des Etats fédéraux de l'Union ou hors de l'Union (par exemple le Canada) pourraient être la base des réflexions.

3.2.

La *méthode ouverte de coordination* (MOC) a montré son efficacité et ses limites. Dans la plupart des domaines sociaux, notamment tout ce qui concerne les systèmes de protection sociale. Il nous semble qu'elle pourrait être améliorée et renforcée, par des techniques de « benchmark » plus systématiques et par une meilleure communication. La méthode du « naming and shaming » est proposée par certains. Il vaudrait probablement mieux proposer de publier des tableaux dans lesquels chacun est situé, pour un domaine donné, sur plusieurs dimensions grâce auxquels il peut non pas se comparer à tel ou tel pays mais voir dans quelle direction il peut trouver de voies d'amélioration, en suivant son propre itinéraire. Un tel travail de comparaison a déjà été fait dans le récent rapport du Comité de la Protection Social sur la pauvreté et le bien-être des enfants qui a permis d'identifier les voies d'amélioration propres à chacun des États membres en prenant en compte trois dimensions (participation à l'emploi des parents, pauvreté laborieuse des parents et impact des transferts sociaux). Ce type de travail pourrait être développé dans d'autres domaines (intégration sociale des migrants/minorités, conciliation vie professionnelle/familiale etc.).

L'effort de communication est évidemment très important dans la mesure où il permettrait d'aider les gouvernements à convaincre les citoyens de conduire des politiques d'harmonisation européenne.

La méthode ouverte de coordination peut être un moyen de parvenir progressivement à un objectif commun lorsque les situations spécifiques des Etats, le point de départ du processus ou les possibilités de réforme qui leur sont propres exigent des rythmes et des calendriers différents. La MOC est d'autant plus utile et efficace que les objectifs qu'elle fixe, même s'ils sont ambitieux, restent réalistes et si l'on précise assez bien les politiques éventuellement multiples à mettre en place pour atteindre les objectifs.

3.3

Les *fonds structurels* ont fait l'objet de réformes à l'occasion de la mise au point et de la négociation du budget 2007-2013. Il est probablement prématuré de remettre l'ouvrage sur le métier dès 2008. On notera néanmoins la nécessité de revoir les conditions de fonctionnement du *Fonds européen d'ajustement à la mondialisation*. La création de ce fonds a été un début de réponse aux inquiétudes des travailleurs européens face aux délocalisations. Un Fonds de 500 millions € a été mis en place. 15% seulement de cette somme a été utilisée. Il convient d'améliorer les conditions de mobilisation du fonds, notamment en clarifiant les critères de déclenchement, apparemment trop complexes, trop limitatifs ou trop bureaucratiques. Mais il n'y a pas d'accord unanime sur l'avenir de ce fonds.

3.4.

Les partenaires sociaux ont, depuis les traités de Maastricht et d'Amsterdam, joué un rôle très important dans la construction de l'Europe sociale, dans la mesure où les résultats de leurs négociations ont pu être transposés en directives. Il semble que la situation ait quelque peu évolué dans le sens d'une grande prudence malgré l'implication de l'ensemble des

syndicats de salariés et d'employeurs. Il ne semble pas que la CES ou Business Europe ait aujourd'hui la même volonté de conclure des accords qu'il y a cinq ou dix ans. Ne devrait-on pas créer, par exemple auprès du Comité économique et social, un secrétariat autonome des négociations sociales qui, à côté de la Commission mais indépendamment, sous la responsabilité des partenaires sociaux, apporterait une aide et impulsion au dialogue social européen ? Les partenaires sociaux ont exprimé l'intention d'ouvrir des discussions sur l'agenda social à l'automne 2008. Une concertation entre le Conseil, la Commission et les partenaires sociaux pourrait dès lors être envisagée.

3.5.

La mise au point de « *principes communs* » qui seraient adoptés par le Conseil européen (et débattus au parlement ?) sur des sujets importants et concrets pourrait constituer une nouvelle forme de mise en œuvre d'une politique sociale européenne. C'est notamment ce qui est envisagé par la mission sur la flexicurité.

3.6.

Faut-il rappeler que le *discours* des dirigeants européens peut être aussi efficace que bien des directives et que, au cours des dernières années, les citoyens européens n'ont guère entendu de discours commun à leur portée de la part des dirigeants des Gouvernants européens, dans le domaine social. Comme on l'a rappelé au début de cette note, l'Europe ne continuera son développement que si elle est une Europe des Citoyens. Les résolutions des conseils européens, même lorsqu'elles ne sont pas suivies d'effet législatif ou de mesures financières peuvent constituer des avancées significatives, si elles font l'objet de larges communications dans les Etats membres.

3.7

Le Conseil européen pourrait, par une *déclaration commune*, rappeler qu'il existe un modèle social européen auquel les Etats et les citoyens sont tous attachés et qu'ils sont prêts à le faire évoluer dans le sens d'une responsabilité accrue des citoyens et d'une responsabilité accrue des Etats dans la solidarité et l'accompagnement de ceux qui en ont besoin.