



En raison de son poids et afin de faciliter son téléchargement, le rapport a été découpé en trois fichiers. Pour permettre la navigation entre les fichiers, utilisez la table des matières active (signets) à gauche de l'écran.

Quelle dimension sociale pour le projet politique européen ?

Contribution et pistes d'actions

2007



Responsable de la publication :
Sophie Boissard
Directrice générale du Centre d'analyse stratégique

Contact Presse :
Caroline de Jessey
Responsable de la Communication
caroline.de-jessey@strategie.gouv.fr
Tel : +33 (0) 1 45 56 51 37 - Mobile : 06 21 80 35 63

Pour toute information :
Marine Boisson
Chargée de mission « Europe sociale »
marine.boisson@strategie.gouv.fr
Tel : +33 (0) 1 45 56 50 40

Réalisation :
Agence COM&O - www-agence-comeo.com
Février 2007

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre »

Quelle dimension sociale pour le projet politique européen ?

Contribution et pistes d'actions

2007





Chapitre 1.

1.1.

1.2.

Chapitre 2.

2.1.

2.2.

2.3.

Chapitre 3.

3.1.

3.2.

3.2.1.

3.2.2.

3.2.3.

Annexe 1.

Annexe 2.

Table des matières

Les visages successifs de la question sociale en Europe	12
Le marché commun dans la société industrielle des <i>Trente Glorieuses</i>	12
De la construction des règles sociales du marché intérieur à la méthode ouverte de coordination	14
L'Union européenne aujourd'hui : le triple défi de l'hétérogénéité, de la mondialisation et de la démographie	18
Comment faire face à une hétérogénéité et à des mobilités croissantes ?	18
Comment réussir l'insertion dans l'économie mondialisée ?	19
Comment redresser une démographie chancelante et répondre aux nouvelles questions de société ?	20
Quelles réponses apporter à ces défis ?	22
Trois thèses en présence	22
Comment relancer la dimension sociale du projet européen ?	24
Réaffirmer les objectifs sociaux de l'Union et assurer un fonctionnement équilibré du marché intérieur	24
Intégrer la dimension sociale dans les principales politiques sectorielles	27
Promouvoir de nouveaux outils pour l'Europe sociale et renforcer les outils existants	28
Liste des personnes ayant contribué à ce rapport	30
Les bases légales communautaires de l'Europe sociale	34

AVANT-PROPOS

AVANT PROPOS

AVANT-PROPOS

Le Premier ministre, dans son intervention du 30 août 2006 devant la XIV^e Conférence des ambassadeurs, a souhaité qu'une réflexion soit engagée par le Centre d'analyse stratégique sur les moyens d'une solidarité européenne renforcée face aux défis de la mondialisation, et qu'un rapport sur « le renforcement de l'Europe sociale », assorti de propositions concrètes pouvant être portées par la France, lui soit remis.

Pour répondre à cette demande, le Centre d'analyse stratégique a sollicité les analyses de nombreux experts français et étrangers, a organisé plusieurs séminaires de travail réunissant des représentants des administrations françaises, de la Commission et du Parlement européen, des partenaires sociaux et des représentants de la société civile. Des contacts bilatéraux ont également eu lieu avec des responsables des questions européennes et sociales à la Chancellerie et au ministère fédéral du Travail à Berlin au mois de novembre 2006.

Le présent document est issu de ces échanges et débats. Il n'a d'autre ambition, dans la période de réflexion institutionnelle qui s'est ouverte depuis six mois, que d'alimenter le débat sur la dimension sociale du projet européen.

Sophie Boissard
Directrice générale du Centre d'analyse stratégique

L'irruption du social dans le débat référendaire français sur le futur Traité constitutionnel au printemps 2005 a surpris la plupart des observateurs, en France comme à l'étranger. Si la question de l'impact social de la construction européenne se pose depuis l'origine, elle a pris une dimension nouvelle dans le contexte de la réforme institutionnelle, de l'adhésion de dix et désormais douze nouveaux États membres, et de la pression grandissante de la mondialisation. La victoire du « non » en France a été interprétée par beaucoup d'analystes comme l'expression d'une crainte partagée par d'autres citoyens de l'Union : celle de voir s'opérer un recul des droits sociaux en Europe auquel l'approfondissement de la construction communautaire serait incapable de faire obstacle.

L'Europe, comme le reste du monde, vit une mutation sociale et économique décisive, directement liée à l'accélération de la mondialisation. Ce mouvement est perçu par les opinions publiques comme aussi inéluctable qu'ambivalent : porteur de potentialités multiples, il véhicule également incertitudes et insécurité, parce que les changements induits sont considérables et bouleversent en profondeur l'organisation de nos sociétés ainsi que les équilibres sociaux.

Ces nouvelles réalités invitent à revoir le contenu, les finalités et l'organisation des politiques nationales et communautaires en matière sociale.

Les choix faits par les pays européens dans l'immédiat après-guerre, qui ont jeté les bases des différents édifices de protection sociale, restent-ils pertinents ? L'Union a joué un rôle important pour consolider les performances des États membres dans le domaine social. Peut-elle, élargie à vingt-sept membres, continuer à défendre des préférences collectives inchangées dans le contexte de la globalisation ? L'Europe est mise au défi de ne pas subir les changements actuels et de démontrer la pertinence de ses choix stratégiques et de ses valeurs.

Le sentiment dans les opinions publiques, particulièrement fort en France depuis quelques années, d'une défaillance des politiques européennes dans l'accompagnement du changement ne rend pas justice aux réelles avancées réalisées au cours des décennies écoulées. L'Union européenne peut revendiquer un acquis social communautaire qui, joint aux acquis de chacun des États membres, continue de la distinguer de l'ensemble des autres parties du monde, y compris des États-Unis et du Japon. En réalité, c'est notamment le souci de préserver cet héritage et cette spécificité, perçus comme menacés par l'ouverture croissante des économies et le renforcement de la concurrence internationale, qui alimente, en France au moins, les inquiétudes à l'égard de la pertinence du projet européen.

Depuis l'adoption de la Stratégie de Lisbonne en mars 2000, l'Union a recentré ses efforts vers la construction d'un modèle économique et social compétitif et adapté aux réalités de notre temps. Le Conseil européen de Lisbonne a ainsi assigné à l'Union l'objectif de devenir, d'ici 2010, « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde [...], capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Dans cette feuille de route, la dimension sociale est analysée comme la résultante de la prospérité économique. Si la pertinence de cette stratégie dans son ensemble, et des constats qui la fondent, n'est pas contestée, le contenu des politiques menées à l'échelle de l'Union pour « réussir Lisbonne » fait, quant à lui, l'objet de débats, au regard notamment du bilan que l'on peut esquisser à trois ans du terme de la Stratégie.

Selon certains, pour ce qui relève de la dimension sociale, nul besoin, au plan communautaire d'aller au-delà de l'acquis des dernières années. Cet acquis devrait d'ailleurs, à leur avis, être réévalué au vu des critères et des objectifs du « Mieux légiférer », vaste programme de simplification et d'allègement de la réglementation communautaire.

Pour d'autres, l'objectif de cohésion sociale mis en exergue par Lisbonne implique au contraire des politiques volontaristes et la poursuite de l'harmonisation des règles sociales au plan européen. Il suppose également l'intégration plus marquée de la dimension sociale dans les différentes politiques sectorielles de l'Union (politique commerciale, politique de la concurrence, approfondissement du marché intérieur). Il s'agit, dans un contexte démographique marqué par le vieillissement de la population européenne, et alors que les mobilités s'intensifient, de définir de nouvelles sécurités au plan européen autour de quatre objectifs :

- éviter le nivellement par le bas des systèmes de protection sociale, sous l'effet d'une concurrence exacerbée entre les territoires, à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe ;
- améliorer la participation à l'emploi, en particulier des femmes, des jeunes et des plus âgés ;
- permettre aux femmes et aux hommes de concilier, comme ils le désirent, vie professionnelle et vie familiale ;
- assurer aux citoyens un accès équitable aux avantages et opportunités que représente la construction européenne, qu'il s'agisse de la mobilité sur le marché unique, de l'adaptation à la mondialisation ou de la promotion du capital humain.

*

* *

Le présent document vise à faire le bilan des avancées de l'Europe sociale depuis 1957 (I) et à s'interroger sur la pertinence des instruments juridiques, des politiques publiques et des dispositifs incitatifs communautaires face à une nouvelle donne économique et sociale (II). Des perspectives, se déclinant en pistes d'action, sont tracées en conclusion. Elles sont inspirées par le souhait de réconcilier le plus grand nombre de citoyens européens avec les opportunités offertes par une Europe élargie et intégrée dans la mondialisation (III).

Ce document s'inscrit dans le contexte de la réflexion sur l'avenir du projet européen, tel qu'elle a été engagée par le Conseil européen des 15 et 16 juin 2006.

Il fait écho aux travaux menés par la Commission européenne dans la lignée de sa communication de mai 2006 « Un projet pour les citoyens – Produire des résultats pour l'Europe »¹ dans laquelle elle annonce qu'elle procédera en 2007 à un bilan détaillé de la réalité sociale européenne.

¹ COM/2006/211, 10 mai 2006.

1 Les visages successifs de la question sociale en Europe

L'Europe sociale est le fruit d'un processus de longue durée et la question sociale en Europe ne se pose à l'évidence plus aujourd'hui de la même façon que lors de la fondation de la Communauté économique européenne en 1957. Les dispositions d'ordre social au plan européen se sont étoffées au fil des différents actes et traités qui jalonnent la construction communautaire depuis bientôt cinquante ans². Marché commun, marché unique, monnaie unique, chacune des grandes étapes de l'intégration communautaire a eu pour conséquence des avancées significatives en matière d'Europe sociale.

L'Europe, en un nouvel acte de son histoire, est aujourd'hui confrontée à des changements majeurs. L'Union élargie évolue désormais dans un contexte de globalisation des échanges. Dans la période récente, l'intégration européenne s'est encore approfondie ; les mobilités à l'intérieur de l'Union changent de nature et s'intensifient ; et les pays européens sont confrontés à une profonde mutation de leurs équilibres démographiques.

1.1 Le marché commun dans la société industrielle des Trente glorieuses

Lorsque le traité de Rome est signé en 1957, l'Europe des six est en pleine

croissance ; sa démographie est vigoureuse, les pays vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale connaissant un *baby-boom* ; le plein emploi est assuré et la main-d'œuvre est rare ; l'expansion économique est telle que l'exode rural ne suffit pas à fournir à l'industrie la main-d'œuvre nécessaire. Les entreprises vont chercher des travailleurs immigrés non seulement dans les pays du sud de l'Europe, mais aussi de l'autre côté de la Méditerranée, au Maghreb et en Turquie. Les femmes sont encore peu présentes sur le marché du travail et l'on craint même que leur arrivée ne soit cause de dumping social, puisque leur salaire est considéré comme un appoint à celui de leur mari. Enfin, les systèmes de retraite et d'assurance maladie, d'inspiration bismarckienne, sont encore en phase de montée en charge, la dette implicite de la société à l'égard des générations ayant souffert de la guerre n'ayant laissé d'autre choix que de recourir à la technique de la répartition.

Les dispositions adoptées dans le Traité de Rome en matière sociale reflètent la représentation optimiste des relations entre économie et société qui prévaut à l'époque des Trente glorieuses : on estime que **l'harmonisation dans le progrès des systèmes sociaux se fera naturellement par le fonctionnement du marché intérieur**. Mais, dans l'intervalle, on se soucie néanmoins de possibles distorsions de concurrence qui proviendraient par exemple des disparités de taux de cotisations sociales, d'une sous-rémunération de la main-d'œuvre féminine ou des écarts concernant le nombre de jours de congés payés. Chacun de ces trois points

² Les bases légales communautaires en matière sociale font l'objet d'un éclairage technique en annexe 2 du présent document.

recevra un traitement différent dans le traité. Sur le premier, les négociateurs ne parviendront pas à s'entendre sur une rédaction, mais la question de l'harmonisation des charges sociales restera posée jusqu'au milieu des années 1980. Sur le deuxième, l'article 119 du traité de Rome³ connaîtra les développements que l'on sait et l'abondante jurisprudence qu'il suscitera sera le vecteur de la réalisation progressive de l'égalité des femmes et des hommes sur le marché du travail. Le troisième, enfin, donnera lieu à une déclaration de principe, sans effet d'aucune sorte⁴.

Quant à la libre circulation, elle est réservée aux travailleurs, salariés ou non salariés (liberté d'établissement), mais les autres citoyens européens (étudiants, retraités, inactifs) en sont exclus et le droit de séjour dans un autre État membre continue d'être soumis à des conditions très restrictives. C'est que l'on craint avant tout des comportements de « tourisme des prestations », où des personnes seraient tentées d'aller chercher dans un autre pays européen le bénéfice de prestations sociales plus avantageuses que celles auxquelles elles peuvent prétendre dans leur État membre d'origine.

Pour les travailleurs, c'est le principe de la *lex locis laboris* qui s'applique, tant pour le droit du travail que pour l'affiliation aux régimes de sécurité sociale. C'est sur cette base qu'ont été établis les règlements communautaires de coordination des systèmes de sécurité sociale⁵. À travers ces

dispositions, sont visées des mobilités de longue durée, où des personnes viennent vivre et travailler dans un autre État membre pour obtenir un meilleur salaire et de meilleures conditions d'emploi, avant de retourner dans leur pays d'origine au moment de la retraite.

Au demeurant, l'ampleur de ces migrations de travailleurs restera relativement faible jusqu'à la fin du siècle dernier. La proportion de ressortissants d'un autre État membre dans la force de travail de l'Union européenne reste stable au fil des années, autour de 2 %. Malgré les craintes d'immigration massive, qui ont motivé le maintien de quotas pendant une période transitoire initialement prévue pour six ans, aucun exode massif de travailleurs espagnols ou portugais vers les pays situés plus au nord ne sera enregistré, au point que les flux de migrations en provenance de ces deux pays resteront inférieurs à leurs niveaux des années 1950 ou 1960. Il faut y voir, d'une certaine façon, le succès de la stratégie de cohésion économique et sociale et de réduction des écarts de développement, basée sur l'intégration commerciale et financière découlant du marché commun ainsi que sur la montée en puissance continue des fonds structurels, notamment après les modifications introduites dans le traité par l'Acte Unique européen (article 158 TCE, ex-article 130 A) qui conduisent à leur réforme en 1988.

Compte tenu du faible volume des migrations, les systèmes sociaux ont pu rester autonomes et leur diversité n'a pas été remise en cause. Aussi longtemps que les populations des États membres demeurent en très grande majorité sur place et qu'un

3 Aujourd'hui article 141 TCE.

4 Article 120 du traité de Rome, aujourd'hui article 142 TCE : « *Les États membres s'attachent à maintenir l'équivalence existante des régimes de congés payés* ».

5 Règlements n° 3 et 4 portant coordination des régimes légaux de sécurité sociale, entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1959, remplacés par le règlement CE n° 1408/7, puis par le règlement n° 883/2004 du Parlement et du Conseil du 29 avril 2004 ; ces règlements visent à assurer la totalisation, pour l'ouverture et le maintien du

droit aux prestations, ainsi que pour le calcul de celles-ci, de toutes périodes prises en considération par les législations nationales, de même que le paiement des prestations aux personnes résidant sur les territoires des États membres.

nombre minimum de règles communes en matière de droit du travail sont respectées, le social peut rester l'apanage des États membres et le marché intérieur peut s'en accommoder. Les écarts de taux de cotisations sociales n'ont pas eu d'impact significatif sur les conditions de fonctionnement du marché commun. **Les pays européens se sont progressivement accordés sur le fait que l'intégration européenne pouvait s'accommoder du maintien de modèles sociaux différents.** Bref, la question sociale a continué d'être régie par le principe de subsidiarité.

De la construction des règles sociales du marché intérieur à la méthode

1.2 ouverte de coordination

Que la formulation d'un modèle social commun n'ait pas été rendue nécessaire par l'intégration européenne ne signifie pas qu'elle n'ait pas, à certains moments, été recherchée. De fait, l'essentiel de l'acquis communautaire en matière sociale a résulté de la volonté de se donner des règles communes au plan européen, afin de consolider des droits nationaux qui commencent à être menacés par la crise économique et la montée du chômage. Dans les années soixante-dix, plusieurs directives sont adoptées, visant à rapprocher les législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert

d'entreprise ou d'établissement⁶ et à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de leur employeur⁷. C'est également à cette époque qu'est adoptée la première directive concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs⁸.

L'Acte Unique européen, adopté en 1986, apporte une première modification au traité de Rome. Il va accélérer la mise en place du grand marché intérieur, en autorisant des décisions à la majorité qualifiée pour supprimer, à l'horizon 1992, les obstacles non tarifaires à la libre circulation des biens. Il donne également à la Communauté les instruments juridiques nécessaires pour mettre en œuvre l'exercice de deux libertés fondamentales inscrites dans le traité, qui étaient restées jusqu'alors largement théoriques : **la libre circulation des capitaux et la libre prestation de services**, c'est-à-dire la possibilité pour une entreprise d'offrir des services dans l'ensemble de la Communauté, sans nécessairement ouvrir un établissement soumis à la réglementation nationale de chaque État membre.

Dès l'entrée en vigueur de l'Acte Unique, s'amorce au sein de la Commission européenne une réflexion sur la « dimension sociale du marché intérieur ». Il s'agit explicitement de **bâtir une Communauté européenne qui puisse marcher sur deux jambes, l'une économique (l'achèvement du marché intérieur), l'autre sociale**. Cette réflexion débouchera sur un grand nombre d'initiatives de la Commission, basées

⁶ Directive 77/187/CEE du 14 février 1977.

⁷ Directive 80/987/CEE du 20 octobre 1980.

⁸ Directive 75/129/CEE du 17 février 1975.

notamment sur l'article 118 A, lequel a été ajouté par l'Acte Unique et autorise la Communauté à prendre, à la majorité qualifiée, des directives visant à protéger les travailleurs au travail, en particulier dans le domaine de la santé-sécurité⁹. Dans le même temps, sont affirmés un certain nombre d'objectifs généraux rassemblés dans une déclaration solennelle adoptée en décembre 1989, sous présidence française : la **Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs**. On se souvient que le Royaume-Uni refusa de ratifier cette charte.

La mise en œuvre de la Charte, au début des années 1990, permet un certain nombre d'avancées dans le domaine du droit social européen, notamment les directives basées sur l'article 118 A : santé-sécurité au travail, mais aussi congé maternité, temps de travail. Cette dernière¹⁰ marque le point d'orgue du **programme d'application de la Charte**, l'interprétation de la notion de protection de la santé et de la sécurité au travail, qui justifiait le recours à l'article 118 A comme base légale d'un texte sur le temps de travail, ayant été jugée contestable par certains.

Ces avancées conduiront à l'adoption, après trente ans de débats, de la directive complétant le statut de la Société européenne pour ce qui concerne l'implication des travailleurs¹¹ et de la directive établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne¹². Mais ces deux textes laissent une grande marge de manœuvre aux États membres pour transposer, dans leur droit national, les objectifs fixés en commun.

Reste la **promotion du dialogue social européen**. Sur ce plan, l'intégration européenne a eu un impact déterminant. La consolidation des partenaires sociaux européens (CES, UNICE, CCEP) a conduit à l'adoption de la directive sur les comités d'entreprise européens¹³. Et l'accord social annexé au traité de Maastricht, qui confiait aux partenaires sociaux européens un droit de préemption sur le pouvoir de proposition en matière sociale, a été intégré dans le traité d'Amsterdam en 1997, marquant ainsi la fin de l'*opting out* britannique.

Dans les années 1990, la conjugaison de deux facteurs va mettre à mal cette recherche d'une intégration toujours plus étroite entre l'économique et le social. D'une part, la **priorité stratégique de l'Union devient la construction de l'Union économique et monétaire**, reléguant la question sociale au second plan. D'autre part, l'élargissement de l'Union en 1995 à trois nouveaux États membres conduit à **réaffirmer la référence au principe de subsidiarité dans le domaine social**. La Suède et la Finlande sont, en effet, réticentes à toute intervention communautaire dans ce domaine, persuadées qu'elles sont que celle-ci ne pourrait que fragiliser leur système social, qu'elles considèrent comme le plus avancé.

Dès lors, à compter du traité d'Amsterdam, la logique réglementaire – édic-tion de normes minimales au plan communautaire afin d'égaliser les conditions de concurrence et d'empêcher le dumping social - va céder progressivement le pas à une autre approche, « **développementale** » plutôt que **normative, recherchant la coordination plutôt que l'harmonisation**

9 L'article 118 A est aujourd'hui refondu dans l'article 137 TCE.

10 Directive 93/104/CE du 23 novembre 1993.

11 Directive 2001/86/CE du 8 octobre 2001.

12 Directive 2002/14/CE du 11 mars 2002.

13 Directive 94/45/CE du 22 septembre 1994.

des politiques et le « benchmarking » (étalonnage progressif d'une norme par échange de bonnes pratiques) plutôt que le « monitoring » (surveillance). L'Union européenne se limite à imposer une coordination des politiques nationales, la Commission évaluant ces politiques et formulant des recommandations juridiquement non contraignantes à destination des États.

Cette nouvelle approche a été appliquée d'abord dans le domaine de l'emploi. Depuis le milieu des années 1990, les États membres se sont donné pour objectif de construire une politique commune en la matière, avec des instruments qui ont été progressivement affermis. Le traité d'Amsterdam a sanctionné cette évolution en instituant un nouveau titre sur l'Emploi (Titre VIII, articles 125 à 130 TCE) qui organise le fonctionnement d'une politique communautaire de l'emploi. Une stratégie communautaire pour l'emploi a été élaborée lors du Conseil européen extraordinaire de Luxembourg en novembre 1997, définissant des lignes directrices communes pour les politiques nationales et invitant les États membres à élaborer des Plans d'action nationaux pour l'emploi. Elle s'est ensuite étendue à l'ensemble du champ social, dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne. La priorité est désormais à la **modernisation du modèle social européen et à l'investissement dans les ressources humaines, « afin de sauvegarder les valeurs sociales européennes de solidarité et de justice tout en améliorant les performances économiques »**. La méthode ouverte

de coordination et le benchmarking constituent le vecteur privilégié de mise en œuvre de cette stratégie et ont vocation à s'appliquer aux différents domaines de la politique sociale.

L'évolution du contenu et des modalités de mise en œuvre de la politique sociale communautaire témoigne aussi des difficultés croissantes à définir dans une Union à quinze, puis à vingt-sept, des objectifs communs contraignants en matière sociale, tant les systèmes de protection sociale sont le reflet des contrats sociaux et politiques propres à chaque pays. Les différences entre modèles sociaux nationaux se sont accentuées avec l'intégration des pays scandinaves dans l'Union, et confirmées lors des derniers élargissements. L'activité normative de l'Union s'est donc recentrée sur les valeurs communes et sur la protection des individus au travail (lutte contre le harcèlement ou les discriminations au travail) qui sont plus aisément universalisables que les politiques redistributives. Sur ces différents champs, des avancées considérables ont pu être accomplies.

Pour autant, ces politiques et ces outils apparaissent aujourd'hui en décalage par rapport aux nouveaux enjeux que doit affronter l'Union.

2 L'Union européenne aujourd'hui : le triple défi de l'hétérogénéité de la mondialisation et de la démographie

Aujourd'hui, cinquante ans après la signature du traité de Rome entre l'Allemagne, la France, l'Italie et les pays du Benelux, la Communauté économique européenne a laissé place à l'Union européenne, qui compte désormais vingt-sept membres.

Dans ce nouveau contexte, un ensemble de nouveaux défis se fait jour : hétérogénéité croissante de l'entité européenne liée à son élargissement, mobilités accrues, accélération de la mondialisation, bouleversements démographiques et apparition de « nouveaux » risques sociaux.

2.1 Comment faire face à une hétérogénéité et à des mobilités croissantes ?

L'intégration européenne se poursuit dans un ensemble plus hétérogène, marqué par un accroissement des mobilités.

À la libre circulation des biens et des travailleurs s'ajoutent désormais la libre circulation des capitaux et la libre

prestation de services. Cependant, l'achèvement du marché intérieur s'opère dans un ensemble qui, au fil des élargissements, devient de plus en plus composite quant à son niveau de développement et de revenus. Les élargissements, en particulier le plus récent, ont modifié en profondeur les équilibres internes de l'Union.

Les disparités, tant pour ce qui concerne les salaires que les standards de vie minimum, se sont accrues pour atteindre des niveaux particulièrement élevés. Dans une Union à vingt-sept, le niveau du salaire moyen varie de un à dix. Même corrigés des différents niveaux du coût de la vie, les seuils de pauvreté varient de un à cinq. La proportion de personnes vivant dans des ménages considérés comme pauvres varie du simple au double selon les pays.

Conséquence de ces écarts considérables de niveau de développement, les inquiétudes relatives au « dumping social », qui avaient disparu du paysage communautaire au fil des années, sont réapparues, comme l'ont montré avec force les débats autour de la proposition de directive sur les services dans le marché intérieur.

Par ailleurs, les mobilités au sein de l'Union s'intensifient et changent de nature. D'abord, le profil socioprofessionnel des migrants intra-communautaires s'est diversifié. Aux salariés des secteurs agricoles ou de l'hôtellerie-restauration, souvent peu qualifiés, se sont ajoutés les étudiants, encouragés par les programmes communautaires Erasmus et Leonardo, qui sont de plus en plus

nombreux à effectuer une part de leur cursus universitaire dans un autre pays européen, ainsi que des actifs très qualifiés, notamment dans des secteurs à haute valeur ajoutée.

Ces mobilités échappent de plus en plus à la saisonnalité traditionnelle et se déroulent sur des durées très hétérogènes, selon des formes variées (stage, détachement, convention de recherche, travail indépendant, mission d'intérim).

Elles laissent globalement peu de traces dans les statistiques publiques.

Ce phénomène est essentiellement positif pour le dynamisme de l'économie européenne, qu'il s'agisse d'atteindre les objectifs de la Stratégie de Lisbonne ou d'utiliser à plein le potentiel de développement du marché intérieur. Ce phénomène ne peut que s'intensifier encore à l'avenir.

Il n'en reste pas moins que l'essor de ces nouvelles mobilités, difficiles à suivre, alimente la crainte d'abus qui pourraient déstructurer les marchés du travail locaux. En France, plusieurs affaires survenues dans le cadre de détachements l'ont bien montré. Ce n'est pas un cas isolé en Europe.

Comment réussir l'insertion dans 2.2 l'économie mondialisée ?

L'Europe est une puissance économique de premier plan dans l'économie mondialisée. Mais la cohésion des sociétés européennes est ébranlée par le choc que représente le passage à une

économie post-industrielle de services, dans laquelle la clé de la compétitivité réside dans l'innovation. Ce choc remet en cause les positions de chacun dans la société, fragilise les salariés les moins qualifiés – notamment dans les secteurs industriels traditionnels, mais aussi désormais dans les services – et exige des actifs qu'ils déploient des efforts accrus pour rester compétitifs dans la nouvelle configuration productive, avec des cycles technologiques de plus en plus courts.

La montée en puissance économique des pays émergents a d'ores et déjà provoqué d'amples restructurations au sein de l'Union (sidérurgie, électronique grand public, textiles, etc.) et a fait naître dans les opinions publiques la crainte que la stratégie offensive d'ouverture commerciale privilégiée par l'Union n'ait un coût social lourd. La fin programmée de l'accord multifibres en 2005 a ainsi suscité des demandes de moratoire dans le processus d'ouverture commerciale de l'Union, voire même de retour à des droits de douane plus élevés pour atténuer les effets de la concurrence des pays à bas salaires.

Pour l'heure, ces demandes n'ont pas modifié la stratégie commerciale de l'Union qui consiste à miser sur le développement des industries à faible valeur ajoutée dans les pays émergents afin de solvabiliser la capacité de consommation locale, de stimuler à terme les exportations européennes et d'engranger, dans l'immédiat, des gains de pouvoir d'achat pour les consommateurs et les entreprises de l'Union européenne. Le pari est ainsi fait que la réorganisation du commerce mondial, et la nouvelle division internationale du travail qui l'accompagne, généreront des gains collectifs en termes de croissance

économique supérieurs aux coûts d'adaptation qui en découlent.

Cette vision stratégique, et les conséquences qu'elle entraîne en terme de redistribution sectorielle et territoriale des activités à l'échelle des États membres, et plus largement de l'ensemble de la zone européenne, n'ont pas été véritablement assumées comme telles auprès des opinions publiques : d'où les critiques et incompréhensions qu'elles suscitent, notamment auprès des populations et des territoires plus particulièrement exposés à la concurrence des pays à bas salaires et confrontés aux phénomènes de délocalisation qui peuvent en découler.

Sur le plan économique, il ne fait aucun doute que le protectionnisme aggraverait les difficultés au lieu de les résoudre. Mais il pourrait représenter une tentation politique de plus en plus forte si des réponses convaincantes ne sont pas apportées au sentiment d'insécurité économique et sociale qui se diffuse dans les sociétés européennes.

Même si les délocalisations demeurent statistiquement limitées en termes d'emploi comme d'investissements directs à l'étranger, leur impact politique et psychologique est extrêmement fort et conduit l'opinion publique à développer une perception négative de l'ouverture commerciale internationale.

Jusqu'ici, l'Union a tardé à définir une stratégie économique et sociale globale pour l'accompagnement des conséquences de l'ouverture à l'échange.

La récente création du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation et l'accent mis par la présidence allemande sur l'objectif d'une mondialisation équitable sont les premiers signes d'une prise de conscience bienvenue.

2.3

Comment redresser une démographie chancelante et répondre aux nouvelles questions de société ?

La démographie européenne est chancelante. Comme le souligne la Commission européenne dans sa communication du 12 octobre 2006¹⁴, par le simple excédent des décès sur les naissances, l'Europe des vingt-cinq devrait perdre plus de 10 % de ses habitants d'ici 2050 (soit 48 millions de personnes). Même en prolongeant les tendances actuelles, ce qui représenterait 40 millions de nouveaux immigrants d'ici 2050, les flux migratoires ne suffiront pas à compenser cette baisse.

L'impact économique du vieillissement des pays européens ne pourra pas être compensé par la seule hausse des taux d'emploi. Même avec un taux d'emploi de 70 %, objectif fixé par la Stratégie de Lisbonne, le nombre total des personnes employées dans l'Union devrait diminuer de 30 millions. Le taux de dépendance démographique des personnes âgées (nombre de personnes de 65 ans et plus rapporté au nombre de personnes âgées de 15 à 64 ans) doublera pour atteindre

¹⁴ « Le défi démographique, une chance pour l'Europe », COM/2006/571, 12 octobre 2006.

plus de 50 % et les dépenses publiques afférentes devraient progresser d'environ 3 à 4 points de PIB d'ici 2050.

Le défi démographique s'impose donc sur l'agenda européen. La communication de la Commission du 12 octobre 2006 développe une analyse large et ambitieuse de ces problématiques, qui ne relèvent pas uniquement du vieillissement. Une moindre fécondité, un allongement de l'espérance de vie, mais aussi les problèmes de logement, les questions relatives à la garde des enfants, la recherche de l'égalité entre les femmes et les hommes incarnent et révèlent de nouvelles réalités et de nouvelles aspirations familiales.

Ceci explique l'émergence d'une analyse élargie aux nouvelles réalités sociales au plan européen, fondée sur l'objectif du bien-être, par ailleurs inscrit dans les traités. Il ne s'agit pas simplement d'un problème d'économie et de finances publiques, mais de « **l'Europe que nous voulons laisser à nos enfants** »¹⁵, et de la réponse à apporter aux nouveaux risques sociaux.

Ces nouveaux risques prennent en effet de multiples visages. Conséquences de la montée de l'individualisme, du déclin de la famille traditionnelle, de l'affirmation de la nécessité d'une égalité renforcée entre hommes et femmes et de l'accroissement des inégalités en matière d'accès au marché du travail, ils se manifestent notamment par un nombre élevé de jeunes quittant l'école sans qualification, l'accroissement de la pauvreté chez les enfants, les difficultés spécifiques des familles monoparentales, l'émergence de maladies propres aux sociétés développées (obésité, santé

mentale), la poussée des criminalités violentes, les difficultés d'intégration des personnes migrantes et de leurs enfants. Ainsi la question sociale, envisagée jusqu'ici en Europe comme essentiellement attachée au travail et au fonctionnement du grand marché, devient aussi une question de société. Il ne s'agit plus seulement de l'emploi et du rapport au travail des actifs, mais aussi de la cohésion des sociétés et des rapports entre les citoyens. Les réponses à ces nouveaux risques sont pour une part nationales ; elles sont aussi communautaires, au regard du caractère commun de ces défis et de l'interdépendance des sociétés européennes.

S'il existe aujourd'hui un relatif consensus sur le constat et l'analyse des défis communs aux membres de l'Union, ce consensus n'existe pas, en revanche, en ce qui concerne la nature des réponses politiques à apporter au plan européen.

¹⁵ Voir la Communication de la Commission européenne intitulée « Les valeurs européennes à l'heure de la mondialisation », COM/2005/525, 20 octobre 2005

3 Quelles réponses apporter à ces défis ?

Le cadre construit à l'époque du marché commun pour traiter la question sociale est-il toujours adapté à la nouvelle donne européenne et mondiale ? Comment, le cas échéant, le faire évoluer dans les années à venir ?

Plusieurs thèses s'affrontent aujourd'hui sur la scène européenne. Les arguments en faveur d'un renouveau de la dimension sociale du projet européen ne manquent pas de force.

3.1 Trois thèses en présence

Sur le point de savoir si c'est à l'Union d'investir à nouveau dans la dimension sociale ou si elle doit laisser cette tâche aux acteurs nationaux, les États membres sont divisés et la Commission elle-même hésite.

On peut distinguer trois approches principales.

- La *statu quo* au plan européen. Pour certains, l'essentiel de ce qui était faisable a été accompli en matière sociale et il serait contre-productif d'aller plus loin au niveau communautaire, le social restant et devant rester de la responsabilité première des États membres. C'est
- donc à chaque État, dans le cadre des objectifs fixés par la Stratégie de Lisbonne, qu'il reviendrait de procéder aux arbitrages et d'effectuer les adaptations nécessaires dans le cadre des « programmes nationaux de réforme ». Parmi les tenants de cette thèse, que l'on trouve tant dans les États « sociaux » du nord de l'Europe qu'au sein des pays incarnant un modèle plus libéral, certains militent même pour une mise en concurrence délibérée des différents modèles nationaux au sein du marché intérieur permettant d'identifier les plus performants.
- La pause. D'aucuns pensent que, la priorité étant désormais de faire face à la concurrence des pays émergents, l'Union ne doit pas s'engager dans une course au « mieux-disant social » qui pourrait porter atteinte à sa compétitivité sur les marchés extérieurs. Elle n'en aurait d'ailleurs pas les moyens, l'outil juridique ayant atteint ses limites dans une Union à vingt-sept. Cette thèse reçoit une audience certaine aujourd'hui, en particulier dans quelques uns des nouveaux États membres qui sortent d'une phase de rattrapage astreignante dans la période de pré-adhésion.
- L'approfondissement de la dimension sociale du projet européen, condition de sa pérennité. Selon cette thèse, la valorisation de la dimension sociale constituerait la condition *sine qua non* du parachèvement du grand marché

intérieur, de la pérennité du projet européen dans son ensemble et de son acceptation par les citoyens.

Autrement dit, c'est de la capacité de l'Union comme construction politique à proposer des réponses convaincantes et globales au sentiment d'insécurité économique et sociale, qui s'est diffusé ces dernières années dans les esprits, que dépendrait sa capacité à surmonter la période de doute qui s'est ouverte avec les déboires du traité constitutionnel.

Cette troisième thèse est sans aucun doute celle qui rencontre spontanément la plus large adhésion dans l'opinion publique française. Mais elle n'est pas sans trouver d'écho au plan communautaire. Ainsi, marquant une inflexion par rapport au début de la décennie, la Commission européenne a relevé, dans son agenda social 2005-2010, les inconvénients majeurs qui découlent de l'absence de politique sociale au niveau communautaire et fait désormais de la réflexion sur le concept de « flexicurité » l'une de ses priorités en matière de politique de l'emploi.

Trois arguments lui donnent une force particulière.

En premier lieu, comme l'ont montré les récents débats autour de la directive Services ou des directives sectorielles visant à parachever la libéralisation des activités en réseau (services postaux, énergie), il apparaît désormais clairement que de telles mesures de libéralisation ne sauraient tirer leur légitimité *a priori* des seuls bénéfices escomptés pour les consommateurs et pour les producteurs européens. L'expérience enseigne que ces bénéfices sont parfois aléatoires

à court terme et que consommateurs et producteurs ne sont pas également gagnants, certains pouvant même pâtir des nouvelles conditions de fonctionnement du marché. D'où l'importance de prendre en compte en amont les impacts sociaux en termes d'équilibres territoriaux et d'emplois de ces mesures et d'apporter des réponses crédibles.

En deuxième lieu, il ne fait guère de doute, comme l'a reconnu la Commission dans sa communication du 10 mai 2006 intitulée « Un projet pour les citoyens », que la viabilité du projet politique européen dépend de son soutien par les citoyens européens, ce qui passe par un sentiment partagé de justice sociale et de confiance dans l'avenir.

Or, les élargissements successifs, couplés avec l'approfondissement du marché intérieur, ont alimenté la crainte, dans une partie de l'opinion publique et notamment dans les « vieux » États membres, d'une Europe qui serait subrepticement devenue le cheval de Troie d'une mondialisation non régulée, aboutissant au démantèlement inéluctable des modèles sociaux nationaux et à une remise en cause des choix collectifs faits dans l'immédiat après-guerre. Pour désamorcer ce soupçon, ainsi que l'exprime le programme de travail de la Présidence allemande de l'Union, « l'Europe doit montrer, à l'intérieur comme à l'extérieur de ses frontières, qu'elle est capable de concevoir, dans un univers mondialisé, une politique correspondant à ses valeurs¹⁶ », valeurs qui sont celles de la liberté, de la solidarité et de la prospérité partagée. En troisième lieu, enfin, l'Europe ne peut se désintéresser des nouveaux risques sociaux auxquels sont confrontés ses

¹⁶ Voir http://www.eu2007.de/fr/The_Council_Presidency/download_docs/programme_fr.pdf.

membres, d'autant que les impacts de ces risques s'affranchissent volontiers des frontières des États. Le rapport intermédiaire sur les réalités sociales de l'Union, que la Commission soumettra au Conseil européen des 8 et 9 mars 2007, vise précisément à prendre la mesure de ces risques et des défis qu'ils représentent pour les systèmes nationaux de protection sociale.

3.2 Comment relancer la dimension sociale du projet européen ?

Le présent document s'efforce d'identifier des pistes d'action qui pourraient permettre à l'Union, à partir des politiques et des instruments existants, renforcés, le cas échéant, conformément aux orientations qui ont été définies lors de l'élaboration du traité constitutionnel, de faire la preuve de sa capacité à répondre aux trois principaux défis auxquels elle se trouve désormais confrontée, à savoir : la gestion de la croissance des mobilités, le renforcement de la cohésion et l'intégration dans une Europe élargie, et le vieillissement et les changements démographiques.

Ces pistes se déclinent autour de trois objectifs stratégiques :

- **réaffirmer les objectifs sociaux de l'Union** à parité avec les objectifs économiques,

- **intégrer la dimension sociale** dans les principales politiques sectorielles dans une logique plus large de développement durable,

- **rééquilibrer les instruments de l'Europe dans le champ social** en faisant une place plus large au dialogue social et aux coopérations multilatérales.

Réaffirmer les objectifs sociaux de l'Union et assurer un fonctionnement équilibré du marché intérieur

3.2.1

On se rend compte aujourd'hui que le progrès social ne résulte pas automatiquement du fonctionnement du marché intérieur et que celui-ci peut aussi, notamment à court terme, accroître les inégalités. Pour que le grand marché conduise effectivement à « la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès » (article 136 TCE), il est donc fondamental que personne ne reste à la traîne, y compris dans les nouveaux États membres.

- Cela passe d'abord par des **manifestations concrètes de solidarité, au niveau européen, à l'égard des personnes et des territoires confrontés aux coûts d'ajustement à la mondialisation**. Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation qui a vu le jour le 1^{er} janvier 2007 constitue un premier pas en ce sens.

Cela passe aussi par la mise en place d'**outils facilitant la prévention et la gestion des transitions professionnelles répétées**, auxquelles vont être confrontés les actifs européens dans des cycles économiques et technologiques de plus en plus courts et dans des carrières de plus en plus longues.

Face à ces incertitudes, il convient de leur offrir une protection sociale de qualité et de haut niveau ; l'assouplissement des règles du travail et la flexibilité des emplois ne peuvent se faire au détriment du niveau et/ou de la qualité de la protection sociale. Garantir l'accès à la formation et à un accompagnement actif des périodes de chômage est indispensable pour faciliter la gestion des transitions professionnelles et le développement du capital humain.

Dans un premier temps pourraient être définis des **objectifs communs en matière de droits à la formation qualifiante** en seconde partie de carrière, notamment pour les actifs qui perdent leur emploi. Ces objectifs communs pourraient devenir un axe majeur des lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi lors de leur révision en 2008.

Ce droit à un nouveau départ pourrait, à moyen terme, déboucher sur la mise en place d'un **instrument financier spécifique**. Celui-ci viserait à soutenir les projets de reconversion professionnelle comportant une mobilité européenne et/ou une formation dans un des secteurs clés de développement économique et technologique spécifiés par la stratégie industrielle de l'Union¹⁷.

¹⁷ Voir la communication de la Commission européenne intitulée « Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : un cadre politique pour renforcer l'industrie manufacturière de l'UE – vers une approche plus intégrée de la politique industrielle », COM/2005/474, 5 octobre 2005.

■ **Assurer un fonctionnement harmonieux du marché intérieur sur le plan social constitue une autre priorité.** Il importe de veiller à ce que les mouvements de main-d'œuvre qui accompagnent le développement des échanges de biens et de services s'effectuent dans des conditions équitables et dans le respect des règles définies au plan communautaire. Les travailleurs présents sur un même lieu de travail doivent être traités de la même manière, qu'ils soient ressortissants nationaux ou d'un autre État membre de l'Union. Cette égalité de traitement doit être assurée tout particulièrement lorsque des salariés sont temporairement postés par leur entreprise dans un autre État membre dans le cadre d'une prestation de services transfrontalière.

Le contrôle de l'application effective de cette règle se heurte à un certain nombre de difficultés pratiques, d'où le développement récent de coopérations bilatérales entre les États membres¹⁸. Mais la multiplication d'accords bilatéraux n'offre sans doute pas le cadre le plus efficace pour aboutir à l'intégration du marché du travail européen.

Il serait donc utile, dans le prolongement de la directive Détachement de 1996, que soit mis en place un **accord-cadre de coopération multilatérale** en matière de lutte contre le travail illégal, la dissimulation des revenus et la fraude aux prestations sociales et de prévention des risques d'inégalité de traitement entre travailleurs européens, élaboré en liaison étroite avec la Commission.

¹⁸ Trois accords de lutte contre le travail illégal ont été signés à ce jour par la France avec l'Allemagne (31 mai 2001), la Belgique (9 mai 2003) et les Pays-Bas (19 janvier 2007).

Par ailleurs, l'Union devrait se doter **des moyens de mesurer effectivement la mobilité des actifs**. En particulier, un dispositif permettant d'enregistrer, au niveau européen, l'ensemble des détachements prononcés sur le territoire de l'Union est indispensable.

Enfin, les systèmes nationaux d'emploi et de protection sociale pourraient se voir appliquer un **principe de reconnaissance mutuelle sur la base d'exigences communes**, sous la surveillance d'un *auditing board* européen. Cet audit viserait à certifier la conformité des règles et pratiques nationales avec l'acquis communautaire en matière d'emploi et de protection sociale.

Une telle procédure permettrait ensuite d'alléger les procédures de contrôle *a priori* s'appliquant aux opérateurs lors de prestations de service transnationales. Elle contribuerait certainement aussi à moyen terme à faciliter l'intégration des marchés du travail nationaux et la fluidité des mouvements de main-d'oeuvre.

Dans un second temps, afin de lutter contre la tentation de certains opérateurs de se livrer à une forme de dumping social en s'affranchissant de règles du jeu communes, des **principes de rémunération communs** pourraient être définis. Ils pourraient prendre la forme d'objectifs de rémunération minimale, exprimés en pourcentage du salaire médian pratiqué par chaque pays, et déboucher à moyen terme sur la reconnaissance, au plan européen, d'un principe de salaire minimum.

■ Troisième illustration indispensable de la dimension sociale de l'Union : la **réaffirmation du principe de solidarité, notamment à l'égard des plus démunis**.

À ce titre, dans le prolongement des réflexions qui se sont ouvertes sur la reconnaissance au plan européen du principe d'un revenu minimum, il pourrait être envisagé de définir un **socle minimal de droits** (accès aux droits fondamentaux, soins et aide sociale, accès à l'emploi et à la formation) que chaque État s'engagerait à garantir sur son territoire.

La concrétisation du principe de solidarité passe aussi par la **reconnaissance des acteurs qui contribuent, aux côtés des autorités publiques, à le faire vivre au quotidien**. Plusieurs éléments les distinguent des opérateurs économiques classiques : absence de but lucratif, recours au bénévolat ou au volontariat, non-sélection des personnes prises en charge. Or, ils ne bénéficient pas d'un régime juridique clair, au plan européen, ce qui fragilise leur action et brouille leur image. L'adoption d'un statut européen pour les acteurs associatifs et mutualistes œuvrant dans le champ social, au même titre que ce qui a été mis en place pour le secteur coopératif, permettrait de remédier à ces ambiguïtés et donnerait une assise européenne à leur développement, alors que les activités de solidarité et d'aide à la personne sont appelées à jouer un rôle croissant, dans un contexte de vieillissement des populations européennes.

■ La démographie constitue précisément l'enjeu majeur pour la zone européenne à moyen terme. Aussi l'Union gagnerait-elle à formuler une **stratégie ambitieuse en direction des familles et des jeunes**.

Celle-ci passe d'abord par la **promotion des politiques permettant aux parents de concilier vie familiale et vie professionnelle**. Dans le prolongement des objectifs fixés en matière de services d'accueil de la petite enfance, lors du Conseil européen de Barcelone en 2002, les fonds structurels pourraient être orientés plus nettement vers des dépenses d'investissement en matière de petite enfance et vers le soutien de l'offre de garde d'enfants pour les actifs, y compris les personnes en formation.

En direction des jeunes, les initiatives européennes pourraient prendre la forme d'une incitation pour les États à développer le **financement des études et de l'entrée dans la vie professionnelle** par des bourses d'étude et des prêts bonifiés ainsi que la reconnaissance progressive d'un **droit à la mobilité européenne** permettant à chaque jeune, quel que soit son cursus, de réaliser un an de son parcours dans un autre pays de l'Union.

Toutes ces mesures pourraient trouver une première formalisation lors de la révision des lignes directrices intégrées en 2008, avant de déboucher dans un second temps sur des instruments plus contraignants.

Intégrer la dimension sociale dans les principales politiques sectorielles

3.2.2

Cet objectif passe d'abord par une **évaluation systématique de l'impact social des différentes mesures** décidées au niveau communautaire. Celle-ci permettrait à l'Union, lorsqu'elle met en œuvre une politique de recherche, d'innovation industrielle, ou négocie des accords commerciaux avec ses partenaires, d'intégrer pleinement la dimension sociale dans les orientations qu'elle retient.

Pour ce qui relève, par exemple, de sa politique commerciale, l'Union doit établir un **lien explicite avec la promotion des normes fondamentales du travail¹⁹ et du travail décent²⁰**. À l'occasion de l'adoption prochaine de sa « nouvelle stratégie commerciale »²¹, elle pourrait faire une priorité de l'inclusion de ces normes dans les accords qui seront négociés avec les partenaires extérieurs de l'Union.

La Stratégie de Lisbonne comporte trois piliers : un pilier économique visant à préparer la transition vers une économie compétitive fondée sur la connaissance ; un pilier social visant à moderniser le modèle social européen grâce à l'investissement dans les ressources humaines et à la lutte contre

¹⁹ Voir la communication de la Commission européenne intitulée « La dimension sociale de la mondialisation », COM/2004/0383, 18 mai 2004.

²⁰ Voir le rapport de l'OIT *Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous*, février 2004.

²¹ Voir la communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen intitulée « Une Europe compétitive dans une économie mondialisée », 4 octobre 2006.

l'exclusion sociale ; enfin, un pilier environnemental, ajouté lors du Conseil européen de Göteborg en juin 2001, qui matérialise l'interdépendance entre la croissance économique et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles.

Peu après la relance de la Stratégie de Lisbonne, le Conseil européen de Bruxelles en juin 2005 a réaffirmé que cette stratégie s'inscrit, elle-même, dans le contexte plus vaste de l'exigence de développement durable, selon laquelle il convient de répondre aux besoins présents sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs. C'est dans cette logique de développement durable que doit désormais être abordée la question sociale.

3.2.3

Promouvoir de nouveaux outils pour l'Europe sociale et renforcer les outils existants

La **méthode ouverte de coordination** (MOC) constitue un vecteur de convergence des politiques des États membres. À ce titre, elle doit être conservée et son champ élargi à de nouveaux domaines. Pour éviter le risque de bureaucratisation qui guette cet instrument, il faudrait ouvrir cet exercice de coordination, parfois trop limité aux administrations nationales et communautaires, aux acteurs européens (partenaires sociaux et ONG) et au Parlement.

Mais la **MOC ne saurait être le seul moyen d'intervention de l'Union dans**

le domaine social. Là où il importe de s'assurer de l'application effective de l'acquis communautaire, la MOC est insuffisante. Par exemple, dans le cadre d'une prestation de services transfrontalière, lorsqu'il s'agit de contrôler les conditions de travail, du détachement des salariés et du versement des salaires, il est insuffisant de s'en remettre aux seules coopérations bilatérales.

Par ailleurs, l'**outil d'intervention financière** de l'Union dans le domaine social doit être consolidé. Les Fonds structurels communautaires ont marqué la solidarité entre les pays de l'Union européenne au bénéfice de certains territoires et de certaines catégories sociales. Pour que leur intervention reste légitime, il est essentiel qu'ils soient le plus possible ciblés sur des thèmes d'intérêt majeur pour les Européens et qu'ils s'adaptent aux nouvelles réalités sociales de l'Union européenne.

L'adhésion de douze pays présentant des niveaux de vie et de développement très inférieurs à la moyenne communautaire nécessite ainsi une mobilisation plus forte des fonds structurels au bénéfice de ces nouveaux pays membres, mais également au profit des travailleurs et des secteurs de l'Union européenne déstabilisés par cette concurrence accrue.

Tout ceci ne saurait se faire au détriment des deux outils majeurs que sont l'**harmonisation législative**, dans les domaines de majorité qualifiée, et le **dialogue social européen**. Ces deux outils doivent continuer d'être mobilisés pour compléter le corpus de normes

sociales minimales, notamment en matière de protection de la santé au travail ou de garanties individuelles et collectives des salariés. Le traité d'Amsterdam, reprenant les acquis du protocole social de Maastricht, a fourni les bases juridiques d'une implication forte des partenaires sociaux dans la construction de l'Europe sociale.

Ceux-ci rencontrent cependant des difficultés pour faire un plein usage des pouvoirs qu'ils détiennent, que ce soit pour dialoguer sur les réalités sociales ou bien pour conclure ou proposer des accords européens. Or, le dialogue social sectoriel, en particulier, est un outil fondamental pour parvenir à articuler l'économie, le social et l'environnemental.

Dans cette perspective, et pour encourager le développement d'un dialogue social sur les politiques sectorielles, la **consultation des partenaires sociaux au niveau communautaire pourrait à l'avenir être étendue aux initiatives juridiques prises dans d'autres domaines de la politique communautaire**²². En l'état actuel du texte des traités, celle-ci n'est effectuée qu'au travers du Comité économique et social européen. Il aurait été, par exemple, fort utile que les partenaires sociaux européens soient consultés, selon les modalités de l'article 138 TCE, sur la proposition de directive sur les services dans le marché intérieur, qui comportait de réels enjeux sociaux. Le champ de cette consultation élargie pourrait être défini en référence à l'article III-117 du texte du projet de traité constitutionnel, établissant une « clause transversale sociale »²³.

22 L'article 138 TCE dispose aujourd'hui que « 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. À cet effet, la Commission, avant de présenter des propositions dans le domaine de la politique sociale, consulte les partenaires sociaux sur l'orientation possible d'une action communautaire ».

23 L'article III-117 dispose que « Dans la

Enfin, comme tous les États membres ne sont pas aujourd'hui au même degré de réflexion sur le sujet, des **coopérations renforcées doivent pouvoir être mises en œuvre dans le domaine social**, à partir d'objectifs plus précis. Des démarches expérimentales doivent ainsi pouvoir être engagées, chaque fois que c'est possible pour permettre aux États membres qui le désirent d'approfondir ensemble la dimension sociale de l'Union. De telles coopérations renforcées visent à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, à préserver ses intérêts et à renforcer son processus d'intégration, ce qui s'applique avec une particulière acuité dans le domaine social.

Ainsi, la conjugaison de plusieurs facteurs – le fait que la Stratégie de Lisbonne appelle des changements de comportement des agents économiques qui ne seront véritablement acceptés que s'ils sont porteurs de progrès social, l'avènement d'une nouvelle étape de l'intégration des économies européennes dans laquelle les femmes et les hommes vont se déplacer de plus en plus à travers l'Europe, l'accompagnement des restructurations rendues nécessaires par la mondialisation, l'accélération des cycles économiques, la prégnance des préoccupations démographiques et la perception de nouveaux risques sociaux – indique que nous sommes entrés dans une nouvelle ère, où la question sociale ne peut plus être appréhendée comme étant la seule affaire des États membres mais peut assurément faire l'objet d'une politique commune ambitieuse et volontaire.

définition et la mise en œuvre des politiques et actions visées à la présente partie, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation et de protection de la santé humaine ».

2 *Contacts bilatéraux*

Annexe 1. Liste

A¹ des personnes ayant contribué à ce rapport

Pour le présent exercice, le Centre d'analyse stratégique a sollicité les analyses de nombreux experts français et étrangers et a initié un processus approfondi de mise en discussion des versions intermédiaires du rapport par les acteurs les plus directement intéressés. Cette démarche, voulue aussi ouverte que possible, s'est incarnée dans une série de réunions ainsi que de contacts bilatéraux.

1 *Rapporteurs*

Ont été rapporteurs pour le Centre d'analyse stratégique : M. Yves BERTONCINI, chargé de mission « Stratégie de Lisbonne », département des Affaires économiques et financières ; Mme Marine BOISSON, chargée de mission « Europe sociale », département des Questions sociales ; M. Yves CHASSARD, chef du département Travail, Emploi et Formation ; M. Julien DAMON, chef du département Questions sociales ; Mme Marie-Cécile MILLIAT, chargée de mission « Institutions européennes », département Institutions et Société.

Des contacts bilatéraux ont été établis à Bruxelles, le 20 octobre 2006, par Mme Sophie BOISSARD, accompagnée de M. Julien DAMON, avec : M. Nikolaus VANDER PAS, directeur général, Direction générale Emploi, Affaires sociales et Égalité des chances de la Commission européenne ; M. Stéphane OUAKI, chef de cabinet adjoint du commissaire à l'Emploi, aux Affaires sociales et à l'Égalité des chances de la Commission européenne ; M. Christian MASSET, représentant permanent adjoint de la France auprès de l'Union européenne ; M. Patrick VENTURINI, secrétaire général du Comité économique et social européen.

M. Yves CHASSARD a mené une série d'entretiens approfondis auprès des partenaires sociaux français. Des contacts ont été établis avec : M. Yves VEYRIER, secrétaire confédéral de la Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO), le 17 octobre 2006 ; M. Marcel GRIGNARD, secrétaire national de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), en charge des Affaires européennes, et M. Dominique OLIVIER, secrétaire confédéral, le 17 octobre 2006 ; M. André-Luc MOLINIER, directeur des Affaires européennes au Mouvement des entreprises de France (MEDEF), et M. Emmanuel JULIEN, directeur adjoint des relations sociales Europe, le 18 octobre 2006 ; M. Frédéric TOUBOUL, responsable du service Prospective et actualité sociale de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), le 20 octobre 2006 ; Mme Francine

BLANCHE, secrétaire confédérale de la Confédération générale du travail (CGT), en charge des droits et dignités des travailleurs, ainsi que des questions européennes, le 24 octobre 2006 ;

M. Claude COURTLY, secrétaire national de la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC), le 17 novembre 2006.

Mme Sophie BOISSARD a rencontré : au ministère fédéral allemand du Travail et des Affaires sociales M. Gerd ANDRES, secrétaire d'État et M. Wolfgang KOBERSKI, directeur des Affaires internationales ; à la Chancellerie fédérale Mme Elisabeth NEIFER-PORSCH, conseillère en charge des Affaires sociales et M. Nikolaus MEYER-LANDRUT, conseiller en charge des Questions européennes et de la préparation de la Présidence allemande de l'Union européenne.

3 Séminaire, comités et réunions

Ont été associés à l'élaboration de ce document, des principales directions administratives intéressées : M. Cyril COSME, conseiller (coordination du service-emploi et politique sociale), Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne ; Mme Raphaëlle DESCARD, chef adjointe à la stratégie et la coordination européenne, direction générale du Trésor et de la Politique économique (DGTPPE), ministère de l'Économie et des Finances ; Mme Brigitte FAVAREL, chef du secteur TESC (travail, emploi, politique sociale, santé, éducation, audiovisuel et sport), secrétariat général des Affaires européennes (SGAE) ; M. Valéry FRELAND adjoint au sous-directeur des Affaires communautaires internes,

direction de la Coopération européenne, ministère des Affaires étrangères ; M. Sébastien de GASQUET conseiller technique (politique d'information sur l'Europe, relations avec la société civile, présence française dans les institutions européennes, politique sociale, agriculture, culture), cabinet de la ministre déléguée aux Affaires européennes ; M. François-Charles LAPREVOTE, conseiller technique (Questions commerciales, économiques et financières, marché intérieur, industrie, recherche), cabinet de la ministre déléguée aux Affaires européennes ; Mme Agnès LECLERC déléguée aux affaires européennes et internationales (DAEI), ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement et ministère de la Santé et des Solidarités ; M. Hubert MARTIN, directeur adjoint du cabinet du ministre délégué à l'Emploi, au Travail et à l'Insertion professionnelle des jeunes ; Mme Claire WAYSAND, sous-directrice aux Affaires européennes, DGTPPE, ministère de l'Économie et des Finances.

Un séminaire fermé sur « La dimension sociale de l'Union européenne : Quelles perspectives d'avenir », a été organisé au Centre d'analyse stratégique le 23 octobre 2006. Ce séminaire a réuni plus de soixante participants. Un panel de haut niveau a permis, sur la base de la discussion d'une première contribution du Centre, de faire entendre les différentes conceptions nationales de l'Europe sociale, mais également les vues des cercles académiques, politiques et communautaires ainsi que des acteurs sociaux français et européens.

Sont intervenus : Mme Maria Helena ANDRE, secrétaire générale adjointe de la Confédération européenne des syndicats ; M. Eric AUBRY, inspecteur général des Finances, secrétaire général du Conseil d'orientation pour l'emploi ; M. Pierre DEFRAIGNE, directeur d'Eur-Ifri ; M. Maurizio FERRERA, professeur à l'Université de Milan ; M. Roger LIDDLE, conseiller principal au Bureau des

Conseillers de Politique européenne (BEPA) de la Commission européenne ; Mme Thérèse de LIEDEKERKE, directrice des affaires sociales de l'UNICE ; M. Philippe MILLS, directeur général adjoint, Centre d'analyse stratégique ; M. Bruno PALIER, chargé de recherche CNRS au CEVIPOF, Centre de recherches politiques de Sciences-Po Paris ; M. Joakim PALME, professeur de sociologie et directeur de l'Institute for Futures Studies ; M. Xavier PRATS-MONNE, directeur à la Direction générale Emploi, Affaires sociales et Égalité des chances de la Commission européenne ; M. Etienne de PONCINS, directeur de cabinet de la ministre déléguée aux Affaires européennes ; M. Proinsias de ROSSA, député européen, groupe parlementaire du Parti socialiste européen, délégation nationale d'Irlande ; M. Juho SAARI, conseiller aux Affaires européennes, ministère finlandais des Affaires sociales et de la Santé ; M. Christoph SCHUMACHER-HILDEBRAND, directeur en charge de l'Union européenne et des politiques sociales et de l'emploi européennes, ministère fédéral allemand du Travail et des Affaires sociales ; M. Loukas TSOUKALIS, professeur à l'Université d'Athènes, conseiller spécial auprès du président de la Commission européenne ; M. Daniel VAUGHAN-WHITEHEAD, économiste en charge des politiques salariales et des conditions de travail auprès de l'Organisation internationale du travail.

Ont participé : M. Patrick ALLARD, conseiller au Centre d'analyse et de prévision (CAP), ministère des Affaires étrangères ; M. Gerhard ALMER, premier conseiller, Ambassade d'Allemagne à Paris ; M. Gerald ANGLE, premier secrétaire aux Affaires économiques, Ambassade d'Irlande à Paris ; M. Philippe ARONDEL, économiste et conseiller

technique à la CFTC ; Mme Claire AUBIN, inspectrice générale des Affaires sociales, Inspection générale des affaires sociales, ministère du Travail, de la Cohésion sociale et du Logement et ministère de la Santé et des Solidarités ; Mme Laure BATUT, assistante confédérale au secteur international et Europe à CGT-FO ; Mme Teresa BOMBA, chargée d'études, Notre Europe ; M. Patrick BOULTE, président de EAPN-France (European Anti Poverty Network), Mme Natacha CLARAC, consultante, Athenora Consulting ; Mmes Laura DAGG et Sibel DEMIRCAN, chargées de recherche, Fondation pour l'innovation politique ; M. Bertrand DEPPEZ, consultant, The Centre ; Mme Mathilde DURAND, chargée de mission, Fondation Robert Schuman ; Mme Mireille ELBAUM, directrice de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et ministère de la Santé et des Solidarités ; Mme Brigitte FAVAREL, chef du secteur TESC (travail, emploi, politique sociale, santé, éducation, audiovisuel et sport), secrétariat général des Affaires européennes (SGAE) ; M. Valéry FRELAND, adjoint au sous-directeur des Affaires communautaires internes, direction de la Coopération européenne, ministère des Affaires étrangères ; M. Philippe GARABIOL, haut fonctionnaire ; M. Sébastien de GASQUET, conseiller technique (politique d'information sur l'Europe, relations avec la société civile, présence française dans les institutions européennes, politique sociale, agriculture, culture), cabinet de la ministre déléguée aux Affaires européennes ; M. Victor GIL, conseiller aux Affaires sociales, Ambassade du Portugal à Paris ; Mme Janine GOETSCHY, chargée de recherche au CNRS, Institut d'études européennes (IDHE) - Université Paris X ; Mme Anna Maria GIORDANO, Ambassade

d'Italie à Paris ; Mme Marie-Agnès GOUPIL, chargée de mission, direction de la Sécurité sociale, ministère de la Santé et des Solidarités ; M. Carl Michael GRANS, conseiller aux Affaires sociales, Ambassade de Suède à Paris ; Mme Marie-Pierre HAMEL, doctorante CEVIPOF – Sciences-Po Paris ; Mme Sylvie HEL THELIER, chargée de mission Questions européennes, direction de l'animation et de la recherche des études et des statistiques (DARES), ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement ; Mme Georgina HILL, conseillère aux Affaires sociales, Ambassade du Royaume-Uni à Paris ; M. Emmanuel JULIEN, directeur adjoint des relations sociales Europe ; M. Guy JUQUEL, responsable Europe et International, CGT ; Mme Anna KAPRAL, expert auprès du Service économique, Ambassade de Pologne à Paris ; Mme Maria KURIK-KALA, attachée aux affaires économiques et sociales, Ambassade de Finlande à Paris ; Mme Elise LAUNAY-RENCKI, chargée de mission Union européenne au CAP, ministère des Affaires étrangères ; Mme Agnès LECLERC, déléguée aux affaires européennes et internationales (DAEI), ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement et ministère de la Santé et des Solidarités ; M. Frédéric LERAIS, conseiller au Bureau des conseillers de politique européenne (BEPA) de la Commission européenne ; Mme Caroline MECHIN, chargée de mission, délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle (DGEFP), ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement ; M. Jorgen MORTENSEN, directeur de recherche associé, Centre for European Policy Studies (CEPR) ; Mme Françoise MURILLO, chef du bureau des politiques communautaires, sous-direction des Affaires européennes, DAEI, ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement et ministère de la Santé et des Solidarités ; Mme Nathalie NIKITENKO, conseillère adjointe (protec-

tion sociale, exclusion, santé et sécurité au travail), représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne ;

M. Dominique OLIVIER, secrétaire confédéral ; M. Stéphane OUAKI, chef de cabinet adjoint du commissaire à l'Emploi, aux Affaires sociales et à l'Égalité des chances de la Commission européenne ; Mme Paula PARVIAINEN, conseillère Affaires économiques et communautaires, Ambassade de Finlande à Paris ; M. Alain REGNIER, conseiller pour la cohésion sociale, l'égalité des chances et la lutte contre l'exclusion et le logement, Cabinet du Premier Ministre ; Mme Kateřina RÜDIGER, expert, European Policy Centre ; M. Hugo de SOUSA, responsable de la politique économique et sociale, Parti socialiste européen ; M. Bart VANHERKE, directeur de recherche, Observatoire social européen (OSE) ; M. Lutz-Ruediger VOGT, conseiller aux Affaires sociales, Ambassade d'Allemagne à Paris ; Mme Marie WIERINK, chargée de mission, DREES, ministère de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et ministère de la Santé et des Solidarités.

Une version intermédiaire du document de travail a fait l'objet d'une présentation aux partenaires sociaux français, le 27 octobre 2006, au Comité du dialogue social sur les questions européennes et internationales (CDSEI), présidé par le ministre délégué à l'Emploi, au Travail et à l'Insertion professionnelle des jeunes, M. Gérard LARCHER.

Une version amendée du rapport intermédiaire a été discutée dans le cadre de la consultation des partenaires sociaux français organisée par le ministre délégué aux Affaires européennes²⁴, le 21 novembre 2006.

²⁴ Cette consultation des partenaires sociaux français est régulièrement organisée sur la base de la circulaire 5122/SG du 19 décembre 2005 intitulée « Association du Parlement, des collectivités territoriales, des partenaires sociaux et de la société civile aux processus de décisions européens ».

Annexe 2. Les bases A² légales communautaires de l'Europe sociale

Le long cheminement de l'Europe sociale de Rome à 1 Amsterdam

Traité de Rome

Au vu de l'objectif général qui est d'« *améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs et de contribuer au relèvement du niveau de vie* », sont prévues quelques dispositions, qui concernent directement ou indirectement la politique sociale. Il s'agit là de promouvoir la dimension sociale et humaine du marché commun, porteur de changements dans la production de richesses (agriculture, industrie, services) et le niveau de vie des populations.

Dans le titre I sur la libre circulation des travailleurs

Sont prévus des mécanismes garantissant cette libre circulation, et s'imposant aux États membres :

- Libre circulation des travailleurs (avec la suppression de toute discrimination

fondée sur la nationalité entre les ressortissants des États membres : articles 48 et 49) ;

- échange de jeunes travailleurs grâce à la mise en œuvre d'un programme commun : article 50 ;
- mise en place d'un système permettant d'assurer la couverture sociale du travailleur migrant et de ses ayants droits : article 51 ;
- dispositions sur la liberté d'établissement pour permettre l'accès et l'exercice des activités non salariées : articles 52 à 58 ;
- dispositions sur la libre prestation de services : articles 59 à 66.

Dans le titre III « Politique sociale »

Les références sont ici sur deux registres différents, avec ou sans effet obligatoire pour les États membres.

A) Dispositions dotées d'un effet obligatoire

- Disposition portant application du « *principe d'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail* » : article 119 ;
- création du Fonds social européen (FSE) pour promouvoir la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs et fournir des aides pour la reconversion professionnelle : articles 123 à 128.

B) Dispositions dépourvues d'effet obligatoire

- Dispositions invitant la Commission européenne à promouvoir une « collaboration étroite (études, avis, consultation

du Comité économique et social) entre les États membres dans le domaine social », soit l'amélioration des conditions de vie et de travail, l'emploi, le droit du travail, la formation et le perfectionnement professionnels, la sécurité sociale, la protection contre les accidents du travail et les maladies professionnelles, l'hygiène du travail, le droit syndical et le droit aux négociations collectives : articles 52 à 57 ;

- incitation (orientations du Conseil) pour maintenir l'équivalence entre les régimes nationaux de congés payés : article 120 ;

- mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle (établissement de principes généraux par le Conseil) : article 128.

C) Dispositions du traité à effet indirect sur le social

- Disposition autorisant la Commission et le Conseil à intervenir pour rapprocher les législations des États membres (article 100) et à réaliser une action nécessaire au bon fonctionnement du marché commun (article 235).

Acte Unique

L'objectif est d'« améliorer la situation économique et sociale par l'approfondissement des politiques communes et par la poursuite d'objectifs nouveaux ... en permettant aux institutions d'exercer leurs pouvoirs dans les conditions les plus conformes à l'intérêt communautaire ». Sur ce dernier point, c'est le nouvel article 100 qui va être porteur. Désormais pour tout ce qui intéresse le marché uni-

que et le rapprochement des législations des États membres, la majorité qualifiée remplace la règle de l'unanimité (article 100 A), à l'exclusion des « *dispositions relatives à la libre circulation des personnes et celles relatives aux droits et aux intérêts des travailleurs salariés* ». Le cadre normatif s'enrichit d'éléments qui s'imposent ou non aux États membres.

A) Dispositions dotées d'un effet obligatoire

- Dispositions relatives au rapprochement des législations nationales concernant la santé, la sécurité, la protection de l'environnement et des consommateurs : article 100 ;

- dispositions relatives à l'amélioration du milieu de travail, à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs : article 118 A ;

- création d'une politique unique de cohésion économique et sociale (ou réforme des Fonds structurels) car l'ouverture des frontières ne peut se faire au détriment des régions défavorisées risquant de perdre leur potentiel économique et humain au profit des régions plus riches. Instrument financier, le FSE cofinance désormais des actions de formation professionnelle, des aides à l'embauche et à la création d'activité : articles 130 A à 130 E.

B) Dispositions dépourvues d'effet obligatoire

- Reconnaissance de la place et de l'importance du dialogue social, par un développement du dialogue entre partenaires sociaux au niveau européen, pouvant déboucher sur des relations conventionnelles : article 118 B ;

- initiative hors champ du traité avec la signature par 11 États membres (le

Royaume-Uni rejetant lui le principe même d'une charte) de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux, reconnaissant 12 droits fondamentaux mais sans valeur juridique obligatoire.

Traité de Maastricht

Face à une augmentation de l'euro-scepticisme, le principe de subsidiarité, s'il était déjà présent dans l'Acte Unique mais seulement pour ce qui concernait la politique de l'environnement, est étendu à l'ensemble des actions et politiques de la Communauté (article 5, alinéa 2). La répartition des compétences qu'il opère ne peut qu'avoir des résonances particulières dès que l'on aborde les questions sociales. Le cadre normatif se diversifie, via des éléments qui s'imposent ou non aux États membres. S'y ajoute la configuration particulière du protocole social.

A) Dispositions dotées d'un effet obligatoire

- Renforcement des moyens et méthodes des fonds structurels qui doivent notamment accorder une plus grande attention aux effets sur l'emploi. Par rapport à 1988, le FSE voit son champ d'action étendu pour mieux lutter contre l'exclusion professionnelle (lutte contre le chômage de longue durée et insertion professionnelle des jeunes) et favoriser l'anticipation des changements technologiques (adaptation des travailleurs aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production : article 125).

B) Dispositions dépourvues d'effet obligatoire

- Création d'une politique commune de l'éducation et la formation professionnelle encourageant la coopération entre États membres : développement de l'apprentissage ; promotion de la mobilité des étudiants et des enseignants ; coopération entre établissements d'enseignement ; développement de l'éducation à distance (article 126) + adaptation aux mutations industrielles ; amélioration de la formation initiale et continue ; promotion de la coopération entre les établissements de formation professionnelle ; développement de l'échange d'informations et d'expériences dans les systèmes de formation : article 127 ;
- création d'une politique commune de la santé, encourageant la coopération entre États membres et portant sur la prévention des maladies (notamment des grands fléaux, y compris la toxicomanie), en favorisant la recherche sur les causes et la transmission, ainsi que sur l'information et l'éducation : article 129.

C) La spécificité du protocole social

- Le protocole sur la politique sociale et l'accord qui lui est annexé permettent à 11, puis bientôt à 14 États membres de légiférer au niveau communautaire, tandis que le Royaume-Uni ne participe pas aux délibérations et à l'adoption au Conseil des propositions de la Commission basées sur ces textes. Ce dispositif prévoit également deux modes décisionnels au Conseil :

Vote à la majorité qualifiée : amélioration du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs ; conditions de travail ; information et consultation des travailleurs ; égalité entre hommes et femmes pour ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail ; intégration des personnes exclues du marché du travail.

Vote à l'unanimité : sécurité sociale et protection sociale des travailleurs ; protection des travailleurs en cas de résiliation du marché du travail ; représentation et défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion ; conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers en séjour régulier ; contributions financières pour la promotion et la création d'emplois.

NB : l'existence de deux sources de droit (traité CE et accord sur la politique sociale) pose un problème constant d'interprétation du droit et est de nature, de ce fait, à renforcer le rôle de la Cour de justice, garante du droit et de l'interprétation des textes, dans le domaine social.

Traité d'Amsterdam

On retrouve toujours des éléments qui s'imposent ou non aux États membres, avec un plus grand accent mis sur les droits sociaux fondamentaux :

A) Dispositions qui s'imposent aux États membres

- Au terme d'une compétence réaffirmée comme partagée entre la Communauté

européenne et les États membres (article 136), les compétences en matière sociale au niveau communautaire sont réparties comme suit (article 137) :

Vote à la majorité qualifiée au Conseil en codécision avec le Parlement européen, et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions pour : la santé et la sécurité des travailleurs ; les conditions de travail ; l'intégration des personnes exclues du marché du 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 ; la lutte contre l'exclusion sociale

Vote à l'unanimité au Conseil pour 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 ; les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers en séjour régulier ; les contributions financières pour la promotion et la création d'emplois. Restent exclus de la compétence communautaire : les rémunérations, le droit d'association, le droit de grève et de *lock-out* ;

- Renforcement du rôle des partenaires sociaux : au niveau communautaire, la consultation des partenaires, par la Commission européenne, avant qu'elle ne présente une proposition dans le domaine de la politique sociale, devient une obligation (article 138). Pour mettre en œuvre un accord conclu par eux, les partenaires peuvent désormais soit demander que la Commission transmette leur accord au Conseil, pour qu'il le transforme en norme législative, soit

confier à leurs membres l'application du dit accord selon les pratiques propres à chaque État membre (article 139) ;

- Fonds structurels : l'importance de l'action du FSE est reconnue en se voyant dotée de la procédure de codécision ;
- Accent renforcé sur les droits sociaux fondamentaux : même si la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux n'est pas reprise dans le corps du traité, la capacité d'action de l'Union européenne dans la lutte (mesures adoptées à l'unanimité au Conseil après consultation du Parlement européen contre les discriminations) est renforcée en ce qui concerne la discrimination fondée sur le sexe, la race, l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle (article 13).

à l'Union européenne pour compléter l'action des États membres rend nécessaire l'élaboration d'une stratégie coordonnée pour l'emploi, principalement basée sur des orientations communes. C'est le début de l'essor de cet outil nouveau qu'est la méthode ouverte de coordination (MOC). De plus est créé un comité de l'emploi pour promouvoir la coopération entre les États membres.

Cadre actuel et à venir : quelle configuration actuelle pour des 2 propositions opérationnelles ?

B) Dispositions qui viennent en appui des États membres

La politique de l'emploi relève en principe de la compétence des États, d'où une action normative de l'Union européenne jusque là indirecte (libre circulation et action d'accompagnement des Fonds structurels). La novation est l'introduction d'un titre sur l'emploi.

- Titre sur l'emploi : il ne prévoit pas un transfert classique de compétence normative, mais un mécanisme *ad hoc* de coordination des politiques de l'emploi des États membres, sur la base de lignes directrices pour l'emploi élaborées d'un commun accord par les États membres. Ce domaine de responsabilité supplémentaire attribué

Traité de Nice

L'extension du champ du vote à la majorité qualifiée a constitué un des principaux enjeux de la Conférence intergouvernementale (CIG) qui a précédé la conclusion du traité de Nice. En ce qui concerne le social, c'est le *statu quo* qui a primé, montrant clairement que les États membres n'étaient pas prêts à transférer davantage de compétence, ni de marge de manœuvre supplémentaire à l'Union européenne. Parmi ces matières « sensibles » politiquement (pour la France, comme pour ses partenaires), deux, non modifiées, continuent donc à être régies par l'unanimité : la coordination des régimes de sécurité sociale (article 42) et l'accès aux professions non salariées et l'exercice de celles-ci (article 47, paragraphe 2).

Le périmètre de la politique sociale, à l'échelon communautaire se voit enrichi de la lutte contre l'exclusion (article 137). La majorité ne devient pas pour autant la règle. Est seulement prévue par le traité la possibilité, par décision unanime du Conseil, d'introduire le vote à la majorité qualifiée pour ce qui concerne la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs, y compris la cogestion et les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de la Communauté (article 173, paragraphe 1, points d, f, g).

En ce qui concerne les droits fondamentaux, le traité de Nice complète le constat d'une violation grave et persistante des droits fondamentaux, par un dispositif préventif, basé sur l'alerte d'un tiers des États membres, avec à la clé des recommandations avant une suspension de certains droits de l'État incriminé (article 7).

Pour ce qui est des Fonds structurels (et du Fonds de cohésion), le traité prévoit un passage de l'unanimité à la majorité qualifiée à partir du 1^{er} janvier 2007.

Projet de traité à portée constitutionnelle

Le nouveau Titre II « *non-discrimination et citoyenneté* » donne une plus grande visibilité à l'action de l'Union européenne dans ce domaine, mais ce qui est plus déterminant, c'est l'intégration de la Charte des droits sociaux fondamentaux, qui comporte une liste plus importante de motifs de discrimination explicitement

prohibés que l'article 113 du traité d'Amsterdam. La clause horizontale de lutte contre les discriminations (article III-18) devra être prise en compte dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union, internes et externes.

Le Titre III « *politiques et actions internes* », dans ses articles III-133 à III-150, ne modifie pas ce qui concerne l'exercice de la libre circulation, hormis pour une exception notable : la coordination des régimes de sécurité sociale. Le champ d'application de celle-ci est étendu aux travailleurs indépendants et à leur famille, mais les retraités et les étudiants eux en restent exclus (article III-136). Désormais la procédure applicable est celle de la majorité qualifiée. Mais un « garde-fou » est prévu, sous forme d'une « clause d'appel » du Conseil européen. Elle peut être invoquée par un État membre s'il estime qu'un projet d'acte législatif porte atteinte à des aspects fondamentaux de son système de sécurité sociale.

Le reste des dispositions est soumis à la procédure législative ordinaire, soit la majorité qualifiée, avec procédure de codécision, d'où une avancée pour la coordination des dispositions nationales concernant l'accès aux activités non salariées et à l'exercice de celles-ci (article III-141).

Pour ce qui est du cœur de la politique sociale (articles III-209 à III-219), l'absence de consensus au sein de la Convention européenne n'a pas permis d'aller au-delà de ce que prévoyait le traité de Nice en ce qui concernait l'usage de la majorité qualifiée. Même la proposition de certains conventionnels

d'une majorité « super qualifiée » pour les domaines plus sensibles n'a pu aboutir.

Pour contrebalancer cette « impression négative », on a mis en avant les dispositions éparpillées dans le projet de traité, qui peuvent être qualifiées d'avancées sociales :

- d'abord les données de principe : référence au progrès social dans le préambule / mention de la non-discrimination et de la solidarité parmi les valeurs de l'Union / mention du plein emploi, du progrès social et de la cohésion

économique, sociale et territoriale dans les objectifs de l'Union ;

- puis des éléments sectoriels : reconnaissance du rôle des partenaires sociaux et constitutionnalisation du sommet tripartite pour la croissance et l'emploi (article I-48) / constitutionnalisation de la charte des droits sociaux fondamentaux / création d'une base juridique spécifiques pour les services d'intérêt général ou SIEG (article III-122) / insertion d'une clause sociale horizontale (article III-117) / soumission à la codécision des procédures relatives aux Fonds structurels.

Reviving the Social Dimension of the European Political Project

Contribution and proposals

2007



Responsable de la publication :
Sophie Boissard
Directrice générale du Centre d'analyse stratégique

Contact Presse :
Caroline de Jessey
Responsable de la Communication
caroline.de-jessey@strategie.gouv.fr
Tel : +33 (0) 1 45 56 51 37 - Mobile : 06 21 80 35 63

Pour toute information :
Marine Boisson
Chargée de mission « Europe sociale »
marine.boisson@strategie.gouv.fr
Tel : +33 (0) 1 45 56 50 40

Réalisation :
Agence COM&O - www-agence-comeo.com
Février 2007

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre »

Reviving the Social Dimension of the European Political Project

Contribution and proposals

2007



Centre
d'analyse
stratégique



Chapter 1.

1.1.

1.2.

Chapter 2.

2.1.

2.2.

2.3.

Chapter 3.

3.1.

3.2.

3.2.1.

3.2.2.

3.2.3.

Appendix 1.

Appendix 2.

Index

The changing face of the social question in Europe	12
The Common Market in the industrial society of the <i>Trente Glorieuses</i>	12
From the construction of social rules for the internal market to the open method of coordination	14
The European Union today: heterogeneity, globalisation and demography, a triple challenge	18
Meeting the Challenge of heterogeneity and increasing mobility	18
The need for successful integration into the global economy	19
Faltering demography and new societal questions	20
How shall we respond to these challenges?	22
Three competing theories	22
How is the social dimension of the European project to be revived?	24
Reaffirming the social objectives of the Union and assuring balanced functioning of the internal market	24
Integrating the social dimension into the main sectoral policies	27
Promoting new tools for social Europe and strengthening existing tools	28
List of people who contributed to this report	30
Legal foundations of the European social dimension	34

FOREWORD

FOREWORD

FOREWORD

In an August 30th, 2006 speech before the XIVth Conference of Ambassadors, the Prime Minister expressed his desire that the *Centre d'analyse stratégique* examine the means available for strengthening European solidarity faced with the challenges posed by globalisation. He further asked that a report on 'strengthening social Europe', accompanied by concrete proposals that might be endorsed by France, be delivered to him.

In order to respond to this request, the *Centre d'analyse stratégique* sought the advice of numerous French and foreign experts and organised several working seminars bringing together representatives of the French administration, the European Commission and European Parliament, social partners and civil society. Bilateral contacts also took place in November 2006 with officials charged with social and European questions at the Chancellery and Federal Labour Ministry in Berlin.

The present document is the result of these exchanges and discussions. In keeping with the period of institutional reflection which opened six months ago, its sole ambition is to contribute to the debate concerning the social dimension of the European project.

Sophie Boissard
General Director of the *Centre d'analyse stratégique*

The irruption of social questions into the Spring 2005 debate over the referendum on the future Treaty establishing a Constitution for Europe took most French and foreign observers by surprise. While the question of the European construction's social impact has been present since the outset, it assumed a new dimension in a context marked by institutional reform, the accession of ten new Member States and increasing pressures of globalisation. The victory of the *non* vote in France has been interpreted by many analysts as the expression of a fear shared by other citizens of the Union: that of witnessing a retreat of European social rights which further extensions of the Community construction would be incapable of opposing.

Like the rest of the world, Europe is undergoing decisive economic and social transformation directly related to accelerating globalisation. This movement is seen by public opinion as at once inevitable and ambivalent. The bearer of multiple potentialities, it is also the vehicle of uncertainty and insecurity for the changes it brings about are considerable and profoundly upset social balance and organization.

These new realities invite a re-examination of the content, aims and organisation of Community policies in the social domain.

Do the immediate post-war choices that were at the foundation of the various social security systems in Europe remain relevant? The Union has played an important role in strengthening the performance of Member States in the social domain. Having expanded to twenty-seven members, can it continue to defend unaltered collective preferences in the context of globalisation? Europe has committed itself to not passively accept present change and to demonstrate the relevance of its strategic choices and values.

The widely held perception, especially strong in France in recent years, that European policies have failed to manage change does not do justice to the real advances that have been made over the decades. The European Union can boast of Community-wide social rights which, set alongside those of each of the Member States, continue to distinguish it from all other parts of the world, including the United States and Japan. In reality, it is in part a desire to preserve this heritage and specificity – seen as threatened by growing economic openness and increasing international competition – that has, in France at least, fed anxiety over the relevance of the European project.

Since adopting the Lisbon Strategy in 2000, the Union has re-centred its efforts toward constructing a European social and economic model which is competitive and adapted to the realities of our times. The European Council of Lisbon thus gave the Union the objective of by 2010 becoming *'the most competitive and dynamic information economy in the world [...], capable of durable economic growth accompanied by quantitative and qualitative improvement in employment and greater social cohesion'*. This plan considers the social dimension as the result of economic prosperity. While the main lines of this strategy and the claims upon which it is based are not contested, the content of the policies undertaken at Union level to 'realise Lisbon' are for their part the object of debate, particularly in regards to how these policies might be assessed with just three years remaining before the strategy draws to a close.

For some, there is no need to go beyond the rights acquired in recent years in the social domain. For them, these rights should, be re-evaluated with reference to the criteria and objectives of 'better legislation', a vast program for simplifying and reducing Community regulation.

For others, the objective of social cohesion emphasized by Lisbon on the contrary presupposes voluntarist policies and the pursuit of social rule harmonisation at the European level. It also presupposes greater integration of the social dimension within the Union's various sectoral policies (commercial policy, competition policy, deepening of the internal market). In a context marked by the aging of the European population and increasing mobility, this involves defining new social protections at the European level around four objectives:

- Avoiding downward levelling of systems of social protection as a consequence of exacerbation of inter-territorial competition both within and outside of Europe;
- Enhancing workforce participation, particularly among women, young people and older workers;
- Allowing men and women to reconcile professional and family life as they wish;
- Guaranteeing citizens fair access to the advantages and opportunities offered by the European construction in what concerns mobility in the single market, adaptation to globalisation and the promotion of human capital.

*

* *

The present document aims to assess the advances made by social Europe since 1957 (I) and to consider the degree to which its juridical tools, public policies and community-wide incentive measures are relevant within the new social and economic context (II). Certain possibilities, expressed as proposals, are sketched in the conclusion of this document. They are inspired by a desire to reconcile the greatest possible number of European citizens to the opportunities presented by an enlarged Europe integrated into the global economy (III).

This document is in keeping with the period of reflection on the future of the European project initiated by the European Council on 15 and 16 June 2006.

It follows in the footsteps of the work conducted by the European Commission subsequent to its May 2006 statement, '*A citizens' agenda - Delivering results for Europe*¹', in which the Commission announced its intention to conduct a detailed assessment of European social reality in 2007.

1 The changing face of the social question in Europe

Social Europe is the fruit of a long-term process and the social question in Europe is obviously no longer posed today in the same way that it was when the European Economic Community was first founded in 1957. Social arrangements at the European level took form over a period of nearly fifty years with the various acts and treaties which marked off the communal construction². Each of the major steps toward communal integration – the Common Market, the Single Market and the single currency – has resulted in significant advances for social Europe.

As a new chapter in its history opens, Europe is today confronted with major changes. The enlarged Union will henceforth evolve in a context marked by the globalisation of exchange. European integration once again deepened in the recent past; the nature of internal mobility within the Union is changing and intensifying; and European countries are confronted with a profound transformation of their demographic balance.

1.1 The Common Market in the industrial society of the *Trente Glorieuses*

When the Treaty of Rome was signed in 1957, the Europe of six was in the

midst of an economic boom. Europe was undergoing vigorous demographic growth, with the victors of the Second World War experiencing a baby boom. Full employment was assured and labour scarce. And economic expansion was such that the rural exodus was inadequate to meet the labour needs of industry. Businesses went in search of immigrant workers, not only in the countries of southern Europe, but also on the other side of the Mediterranean, in the Maghreb and in Turkey. Women were still largely absent from the labour market and it was even feared that their entry would result in social dumping since their salary was considered to be a contribution to that of their husbands. Finally, the retirement and health insurance systems, Bismarkian in inspiration, were still in the process of being implemented, with society's implicit debt to the generations who suffered during the War leaving no choice but recourse to the pay-as-you-go technique.

The measures adopted in the Treaty of Rome reflected the prevailingly optimistic representation of relations between society and the economy during the *Trente Glorieuses*: **harmonization in social system progress would naturally occur, it was held, through the functioning of the internal market.** In the meantime, possible competitive distortions arising from, for example, disparities in the rate of social contributions, under-remuneration of women's labour and disparities in the number of paid holidays were nevertheless a cause for concern. Each of these three questions was to

² - Community foundations in the social domain are the object of technical discussion in Appendix 2 of the present document.

receive separate treatment in the Treaty. In regards to the first, the negotiators did not succeed in reaching agreement on the text and, as a result, the question of social cost harmonization would remain open through the mid-nineteen eighties. In the second area, article 119 of the Treaty of Rome³ was to undergo the developments with which we are familiar and the abundant jurisprudence to which it gave rise was to be the instrument for the progressive realization of equal rights for women in the labour market. Finally, the third question gave rise to a declaration of principle that was to have no effect whatsoever⁴.

Free circulation, for its part, was reserved to workers, whether employees or no (freedom of establishment) but other European citizens – in particular, students, retired persons and the unemployed – were excluded from it and residency rights in other Member States continued to be submitted to very restrictive conditions. This was above all for fear of ‘benefit tourism’ in which individuals would be tempted to seek in other European countries social security benefits more advantageous than those to which they were entitled in their Member States of origin.

For workers, the principle of *lex locis laboris* applied, as much for the right to work as for participation in social security schemes. It was on this basis that communal regulations for the coordination of social security systems were established⁵. These arrangements

were intended for situations of long-term mobility, in which individuals came to work in a given Member States in order to obtain a better salary and working conditions prior to returning to their country of origin upon retirement.

For all that, the scale of this worker migration was to remain relatively modest until the end of the last century. Within the European Union labour force, the proportion of individuals from other Member States has remained stable over the years at around 2%. Despite fears of massive immigration, which led to the maintenance of quotas during a transition period initially set at six years, no massive exodus of Spanish or Portuguese workers to northern countries was recorded. Indeed, the migratory inflow from these two countries was to remain below the levels of the nineteen fifties and sixties. In some ways, this should be seen as evidence of the success of the economic and social cohesion and reduction in the development gap strategy, based on the commercial and financial integration resulting from the Common Market as well as the continually growing power of structural funds, particularly subsequent to the modifications introduced into the Treaty by the European Single Act (Article 158 TEC, ex Article 130A), which led to their reform in 1988.

The low volume of migration allowed social systems to remain autonomous and their diversity has since been accepted. As long as Member States populations remain in place in their vast majority and a minimum number of common

3 - Today, Article 141 TEC.

4 - Article 120 of the Treaty of Rome, today article 142 TEC: “Member States commit themselves to maintaining the existing equivalence in schedules of paid holidays.”

5 - Regulations no.3 and 4 concerning the coordination of legal systems of social security went into vigor on 1 January 1959 and were subsequently replaced by regulation EC no.1408/7 and regulation no.883/2004 of the Parliament and

Council on 29 April 2004. These regulations were intended to guarantee the totalisation for the opening and up-keep of benefit rights as well as their calculation in all periods considered by national legislatures and likewise for the payment of benefits to individuals residing on the territory of Member States.

rules concerning worker's rights are respected, the social domain can remain the prerogative of Member States and the internal market can adjust accordingly. Discrepancies in rates of social contribution have not had a significant impact on the working conditions of the Common Market. **The countries of Europe have progressively come to agree that European integration can accommodate the maintenance of different social models.** In short, the social question has continued to be governed by the principle of subsidiarity.

From the construction of social rules for the internal market to the open

1.2 method of coordination

That a common social model was not rendered necessary by European integration does not mean that it was not sought after at certain moments. In fact, most of the European social rights were the result of a desire to establish common rules at the European level in order to consolidate national rights under threat from economic crisis and growing unemployment. In the nineteen-seventies, several directives were adopted to encourage conformity in Member State legislation bearing upon the maintenance of workers' rights in the event of business or workplace transfer⁶ and the protection of salaried employees in the event of employer insolvency⁷. It was also in this period that the first directive concerning

the rapprochement of Member State legislation relating to collective dismissal⁸ was adopted.

The European Single Act, adopted in 1986, brought a first modification to the Treaty of Rome. It authorized decisions to be taken by a qualified majority in order to remove non-tariff obstacles to the free circulation of goods by 1992, thereby accelerating the establishment of the internal market. It also gave the Community the juridical tools necessary for putting into practice two fundamental liberties contained in the Treaty which had until that point remained largely theoretical: **the free circulation of capital and the free provision of services** (that is to say, the possibility for companies to offer their services on a Community-wide basis without necessarily setting up a firm operating according to the national regulations of each Member State).

From the moment the Single Act went into vigour, the European Commission began discussing the **'social dimension of the internal market'**. This explicitly meant **constructing a European Community that might walk on two legs, one of which was economic (the completion of the internal market), the other social.** Their examination of the question led to a large number of Commission initiatives. These were founded, in particular, on Article 118 A which had been added by the Single Act and authorized the Community, on the basis of a qualified majority, to issue directives seeking to enhance workplace protection, especially in the domain of workplace health and safety⁹. At the same time, a certain

6 - Directive 77/187/EEC, 14 February 1977.

7 - Directive 80/987/EEC, 20 October 1980.

8 - Directive 75/129/EEC, 17 February 1975.

9 - Article 118 A has today been recast as Article 137 TEC.

number of general objectives were brought together in the form of a formal declaration adopted under the French Presidency in December 1989: the **Charter of Workers' Fundamental Social Rights**. It is to be recalled that the United Kingdom refused to ratify this charter.

The implementation of the Charter at the beginning of the nineteen-nineties permitted a certain number of advances to be made in the area of European social law, notably in what concerned the directives based on Article 118 A: workplace health and safety but also maternity leave and the work week. As some parties considered the interpretation of the notion of workplace health and security protection (justifying recourse to Article 118 A as legal basis for a text on the work week) questionable, this latter¹⁰ represented the **Program for Applying the Charter's** climax.

These advances led to the adoption, after thirty years of debate, of the directive completing the status of European society in what concerned employees' involvement¹¹ as well as the directive establishing a general framework relative to employee information and consultation in the European Community¹². However, these two texts left Member States much room to manoeuvre in deciding how to transpose fixed common objectives into national law.

That left the **promotion of European social dialogue**. In this area, European integration had a decisive impact. The consolidation of European social partners (ETUC, UNICE, CEEP) led to the adoption of the directive on European business committees¹³. And the social agreement annexed to the Treaty of Maastricht

which extended a right of pre-emption on the power of proposition in the social domain to European social partners was integrated into the Treaty of Amsterdam in 1997, thereby bringing an end to the British practice of 'opting out'.

In the nineteen-nineties, the conjunction of two factors was to badly handicap this search for ever-closer integration in the economic and social domains. On the one hand, **the construction of the economic and monetary Union became the Union's strategic priority**, relegating the social question to second place. On the other hand, the Union's enlargement in 1995 to include three new Member States led to **a reaffirmation of the principle of subsidiarity in the social domain**. Sweden and Finland are indeed extremely hesitant towards all Community intervention in this area, persuaded as they are that it can only weaken their social model, a model they consider to be the most advanced.

Beginning with the Treaty of Amsterdam, the regulative logic – centred on decreeing minimal standards at the communal level in order to level the competitive playing field and prevent social dumping – progressively gave way to another approach. **'Developmental' rather than normative, this approach sought policy coordination rather than harmonization and benchmarking (the gradual standardisation of norms by substitution of sound practices) rather than monitoring**. The European Union limited itself to imposing a coordination of national policies, with the Commission charged with evaluating these policies and formulating legally non-binding recommendations for Member States.

10 - Directive 93/104/EC, 23 November 1993.

11 - Directive 2001/86/EC, 8 October 2001.

12 - Directive 2002/14/EC, 11 March 2002.

13 - Directive 94/45/EC, 22 September 1994.

This new approach was first applied in the area of employment. Since the mid-1990's, Member States have pursued the objective of constructing a common policy in this domain with the aid of tools that have been progressively strengthened. The Treaty of Amsterdam sanctioned this evolution by instituting a new Title on Employment (Title VIII, Articles 125 through 130 TEC) which organizes the function of communal employment policy. A communal strategy for employment was elaborated during the extraordinary European Council of Luxembourg in November 1997. It defined common guidelines for national policy and invited Member States to elaborate national plans of action for employment.

It was then extended to the entire social domain in the framework of the Lisbon Strategy. From that moment on, the priority has been **to modernize the European social model and invest in human resources 'in order to protect the European social values of solidarity and justice while promoting economic performance'**. The **open method of co-ordination** and benchmarking constitute the privileged means for implementing this strategy and are intended to be applied to the various domains of social policy.

Evolution in the content and modes of implementation of community social policy also expressed the difficulties experienced by Europe's 15 (and now 27) Members in defining common constraining objectives in the social domain, so greatly are systems of social protection the reflection of social and political constraints specific to

each country. The differences between national social models were accentuated with the integration of the Union's Scandinavian Members and confirmed by the most recent enlargements. The Union's normative activity has thus been re-centred on common values and the protection of individuals at work (the fight against workplace harassment and discrimination), measures that are more easily universalised than is the case for redistributive policies. In these various fields, significant progress has been achieved.

2 The European Union today: heterogeneity, globalisation and demography, a triple challenge

Nearly fifty years after the Treaty of Rome was signed between Germany, France, Italy and the Benelux countries, the European Economic Community has today given way to the European Union, which now consists of twenty-seven members.

In this new context, a series of new challenges have emerged: growing heterogeneity of the European entity due to enlargements, increased mobility, accelerating globalisation, demographic upheaval and the emergence of 'new' social risks.

2.1 Meeting the challenge of heterogeneity and increasing mobility

European integration is taking place within an ever more heterogeneous context marked by growing mobility.

To the free circulation of goods and workers must from now on be added the free circulation of capital and the free provision of services. The completion of the internal market is nevertheless

taking place among a group of countries which, with each enlargement, becomes increasingly composite in regards to levels of development and income. The enlargements – the most recent round in particular – have profoundly modified the Union's internal equilibria.

In the area of wages as well as minimum standards of living, disparities have expanded to reach particularly elevated levels. In the twenty-seven member Union, the mean wage varies from one to ten. Even correcting for variation in the cost of living, poverty thresholds vary from one to five. The proportion of individuals living in households considered poor varies from one to two depending on the country.

Over the years, concerns about 'social dumping' had largely disappeared from the political landscape of the Union. As the debate over the internal market service directive forcefully demonstrated, however, the considerable gaps in development have revived these concerns.

What's more, mobility within the Union has intensified and changed nature. First of all, the socio-political profile of intra-community migrants has become more diverse. In addition to the often low-skilled wage earners of the agricultural and hotel-café-restaurant sectors must be added the increasingly large number of students who, encouraged by the *Erasmus* and *Leonardo* community programmes, carry out a part of their university programme in another European country as well as highly trained professionals, especially in high added value sectors.

This mobility is increasingly departing from traditional seasonal labour and is taking place over heterogeneous periods and according to diverse forms (internships, secondment, research exchanges, independent work, temporary missions).

Overall, the new mobility has left few traces in public statistics.

For the most part, it represents a positive contribution to European economic dynamism; it helps achieve Lisbon Strategy objectives and encourages full use of internal market development potential. This mobility can only increase with time.

It nevertheless remains the case that the growth in new types of mobility is both difficult to monitor and feeds fears over abuses that might de-structure local labour markets. In France, several controversial affairs involving worker secondment have clearly shown this. The French experience is hardly exceptional in Europe.

2.2 The need for successful integration into the global economy

Europe is a first rank economic power in the globalised economy. But the cohesion of European societies is weakened by the shock produced by the passage to a post-industrial service economy in which innovation is the key to competitiveness. This shock calls into question each person's position, lowers

the wages of the least skilled (particularly in traditional industrial sectors but also henceforth in the area of services) and, in a new productive configuration marked by ever shorter technological cycles, requires that employees make greater efforts to remain competitive.

The growing economic power of developing countries has already led to significant restructuring within the European Union (the steel industry, appliances, textiles, etc.) and fed public fears that the offensive strategy of commercial liberalisation favoured by the Union comes at a high social price. The scheduled end of the Multifiber Agreement in 2005 thus provoked demands for a moratorium in the process of European commercial liberalisation and even a return to higher custom duties in order to reduce the effects of competition from low-salary countries.

For the moment, these demands have not modified the Union's commercial strategy, which consists in betting on low added-value industries in emerging countries in order to bring solvency to local consumption, stimulate European exports over time and, in the short-run, reap gains in purchasing power for the consumers and businesses of the European Union. Much has thus been staked on the belief that the collective gains in point of economic growth following from the reorganisation of world commerce and the new division of labour which accompanies it will outweigh the resulting adjustment costs.

This strategic vision and the consequences it entails over time in regards to the sectoral and territorial redistribution of activity at the level of the Member States

and more generally the European zone have not been genuinely accepted as such by public opinion. This is the origin of the critiques and misunderstandings to which it gives rise, especially among those populations and territories that are particularly exposed to competition from low-wage countries and the phenomena of delocalisation that may result from it.

At the economic level, there is no doubt that protectionism would aggravate difficulties instead of resolving them. But it might represent an ever greater temptation should no convincing response be brought to the feeling of economic insecurity now spreading across European societies.

Even if outsourcing remains statistically limited both in terms of employment and in terms of foreign direct investment, its political and psychological impact is extremely strong and encourages public opinion to develop a negative view of international trade liberalisation.

Until now, the Union has put off defining an overall social and economic strategy for managing the consequences of this opening to exchange. The recent creation of the European Globalisation adjustment Fund and the emphasis placed by the German presidency on fair globalisation as an objective are the first signs of a welcome willingness to take on these issues.

2.3 Faltering demography and new societal questions

European demography is faltering.

As the European Commission noted in its 12 October 2006 statement¹⁴, the twenty-five Member EU is expected to lose more than 10% of its inhabitants between now and 2050 (48 million in total) simply due to the excess of deaths over births. Migration flows will not suffice to compensate for this drop even should present tendencies be prolonged (which would represent 40 million new immigrants between now and 2050).

The economic impact of the ageing of European countries cannot be compensated for merely by raising employment rates. Even with a 70% employment rate – the objective set by the Lisbon Strategy – the total number of individuals employed in the Union is expected to diminish by 30 million. Dependency rates for elderly persons (the number of individuals 65 and older relative to the number of persons between 15 and 64 years old) will double to reach more than 50% and the relevant public expenses might increase from around 3 to 4 points of GDP between now and 2050.

Responding to the demographic challenge is thus a necessary item on the European agenda. The Commission's 12 October 2006 statement develops an extensive and ambitious analysis of these problems, which are not uniquely matters of ageing. Reduced fertility, an extension of life expectancy as well as

¹⁴ - European Commission, Communication 'The Demographic Future of Europe – From Challenge to Opportunity', COM/2006/571, 12 October 2006.

housing problems, questions concerning childcare and the search for gender equality embody and reflect new realities and family aspirations.

This explains the emergence of a broadened analysis of new social realities at the European level founded on the theme of well-being, which is moreover contained in the treaties. This is not simply an economic or public financing problem but a question of what kind of **“Europe we wish to leave to our children”**¹⁵ and of how we are going to go about responding to new social risks.

These new risks take several forms. They are the consequences of growing individualism, the decline of the traditional family, the affirmation of the necessity for strengthening gender equality and growing inequalities in the area of labour market access. They are expressed by the growing number of young people who drop-out of school without obtaining a diploma, rising rates of child poverty, the particular difficulties facing one-parent families, the emergence of illnesses specific to developed societies (obesity, mental health), an upsurge in violent crime and the difficulty of integrating migrants and their children.

Up till now seen as essentially tied to work and the functioning of the large single market, the social question has thus also become a question of society. It is no longer simply a matter of employment and the labour of the working population but also of social cohesion and the relations between citizens. Responses to these new risks are in part national;

due to the common character of these challenges and the interdependence of European societies, they also concern the entire Community.

While there today exists a relative consensus concerning the identification and analysis of the common challenges facing Union Members, no such consensus exists, by contrast, in what concerns the type of political response that needs to be made at the European level.

15 - European Commission, Communication ‘European values in the globalised world - Contribution of the Commission to the October Meeting of Heads of State and Government’, COM/2005/525, 20 October 2005.

3 How shall we respond to these challenges?

Does the framework constructed at the time of the Common Market to address the social question remain well-adapted to this new European and global situation? If not, how is its evolution to be directed in the years to come?

Several conflicting theories today do battle on the European scene. The arguments for renewing the social dimension of the European project are not without force.

3.1 Three competing theories

As to whether the Union must reinvest in the social dimension, the Member States are divided and the Commission itself is hesitant.

One can distinguish between three main approaches.

- **The status quo** at the European level. In the view of some, the essential has already been accomplished in the social domain and it would be counter-productive to go further at the community level. The social domain remains and must remain the first responsibility of Member States. In the context of the objectives set by the Lisbon Strategy, it is

thus up to each of them to undertake the necessary adaptations and construct appropriate 'national reform programs'. Among the supporters of this thesis, who can be found as much in the 'social' states of northern Europe as within countries embodying a more liberal model, some even advocate deliberately encouraging competition between the different national models within the internal market in order to identify the most efficient.

- **A break.** Others believe that, henceforth, the Union's priority should be to meet the competitive challenge of emerging countries. The Union must therefore not become involved in a race for 'best social value' that might reduce its competitiveness in external markets. Moreover, it does not have the means to do so, its juridical tools having reached their limits in a twenty-seven member Union. This theory today enjoys some success, particularly among certain new Member States, some of which are only now exiting the exacting phase of adjustment of the pre-membership period.

- **Deepening** the social dimension of the European project, a condition of its survival. According to this theory, valorisation of the social dimension would constitute the condition *sine qua non* for completing the internal market, ensuring the survival of the European project in general and guaranteeing that it is accepted by citizens.

Stated otherwise, the Union's capacity to overcome the period of doubt that began with the setbacks suffered by the constitutional treaty depends on its capacity as a political construction to propose convincing and global responses to the sentiment of social and economic insecurity which has spread among the public in recent years.

This third thesis is without doubt that which spontaneously receives the greatest support in French public opinion. But it has also not gone unheard at the Community level. Thus, in what marks a shift from early in the decade, the 2005-2010 social agenda of the European Commission noted the drawbacks resulting from the absence of social policy at the Community level and has made examining the concept of 'flexicurity' one of its priorities in the area of employment policy.

Three arguments give this thesis particular force.

First, as the recent debates concerning the service directive and the sectoral directives aimed at completing the liberalisation of network activities (postal services, energy) have shown, it now seems clear that such liberalisation measures are incapable of *a priori* drawing their legitimacy solely from the expected benefits to European producers and consumers. Experience teaches that these benefits are sometimes uncertain in the short term and that producers and consumers do not equally gain, with some of them even suffering from the new market conditions. Thus the importance of taking into account the social impact of these measures in point of territorial and employment equilibria upstream and providing credible responses.

Second, as the Commission recognised in its 10 May 2006 communication, '*A citizens' agenda - Delivering results for Europe*', there is hardly any doubt that the viability of the European political project depends on its support among European citizens, which is to be had by means of a shared sense of social justice and confidence in the future. However, successive enlargements coupled with the deepening of the internal market have led a portion of public opinion, especially in the 'old' Member States, to fear that Europe has surreptitiously become the Trojan horse of unregulated globalisation and to call into question the collective choices made in the immediate post-war period. As the working programme of the German presidency of the Union puts it, in order to diffuse this suspicion "*Europe therefore has to prove that it is capable of shaping both its internal and its external policy in accordance with its values in a globalized world*"¹⁶: those of liberty, solidarity and shared prosperity.

Third, Europe cannot be indifferent to the new social risks that confront its members, particularly as these risks readily cross state frontiers. The intermediary report on the social realities of the Union which the Commission is to submit to the European Council on 8 and 9 March 2007 will precisely aim to assess these risks as well as the challenges they represent for national systems of social protection.

16 - See http://www.eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/EUPresidency_programme_final.pdf.

3.2 How is the social dimension of the European project to be revived?

On the basis of existing instruments and policies, reinforced if necessary in conformity with the guidelines defined during the elaboration of the constitutional treaty, the present document endeavours to identify the prospects for action which might allow the Union to demonstrate its ability to respond to the three main challenges with which it is today confronted. These are: the management of increasing mobility; the reinforcement of cohesion and integration in an enlarged Europe; and population aging and changing demographics.

These prospects for action reflect three strategic objectives:

- To **reaffirm the Union's social objectives** at parity with its economic objectives.
- To **integrate the social dimension** into the main sectoral policies as part of a larger strategy of sustainable development.
- To **re-stabilise the instruments** of Europe in the social field by giving a greater role to social dialogue and multilateral cooperation.

3.2.1 Reaffirming the social objectives of the Union and assuring balanced functioning of the internal market

It is today understood that social progress does not automatically result from the operation of the internal market and that the latter can also, particularly in the short-term, increase inequalities. If the internal market is to genuinely lead to *"promotion of employment, better living and working conditions and their levelling through progress"* (Article 136 TEC), it is fundamental that no one is left behind, including in the new Member States.

■ This first of all requires **concrete displays of solidarity at the European level with individuals and territories confronted with the costs of adjusting to globalisation**. The European Globalisation adjustment Fund that came into effect on 1 January 2007 constitute a first step in this direction.

It also requires establishing **tools that will assist in the prevention and management of the repeated professional transitions** with which European employees will be confronted over the course of ever-shorter economic and technological cycles and ever-longer careers.

Faced with these uncertainties, it is appropriate to offer them quality, high-level social protection; loosened work rules and job flexibility can not be allowed to come at the expense of the level and/or

quality of social protection. Guaranteeing access to training and active assistance during periods of unemployment is indispensable to facilitating management of professional transitions and the development of human capital.

Initially, **common objectives regarding rights to late-career professional training** might be defined, particularly for employees who have lost their job. These common objectives might become a major axis of the integrated guidelines for growth and employment at the time of their revision in 2008.

This right to a new start might, in the middle-term, lead to **the creation of a specific financial instrument**. This would aim at supporting professional re-conversion projects involving European mobility and/or training in one of the key sectors of economic and technological development specified by the Union's industrial strategy¹⁷.

■ **Assuring the harmonious operation of the internal market in the social domain is another priority.** It is necessary to see to it that the labour movements accompanying growth in goods and service exchange take place under fair conditions and respect rules defined at the Community level. Workers present at the same work site must be treated in the same manner and independently of whether they are nationals or from another Member State of the Union. This equality of treatment must be particularly guaranteed when employees are temporarily posted by their employers to another Member State in the context of a cross-frontier delivery of service.

Oversight of the effective application of this rule comes up against a certain number of practical difficulties, a fact that has recently led to growth in bilateral cooperation between Member States¹⁸. Yet the multiplication of bilateral agreements is doubtless not the most effective framework for bringing about European labour market integration.

Following the example of the 1996 'secondment' directive, it would thus be useful to establish **a multilateral cooperation framework-agreement** in close consultation with the Commission concerning the fight against illegal labour, the concealment of revenue, fraud in social service provision and the prevention of risks of unequal treatment among European workers.

What's more, the Union should provide itself with the means for **effectively measuring employee mobility**. In particular, a system allowing it to register, at the European level, the total number of temporary assignments undertaken on Union territory is indispensable.

Finally, a **principle of mutual recognition founded on shared requirements** might be applied to national employment and social protection systems under the supervision of a European auditing board. This audit would seek to certify that national practices and rules are in conformity with community rights in the area of employment and social protection.

Establishing a procedure of this type would permit the Union to simplify the oversight procedures which *a priori* apply to trans-national service providers. It would also certainly contribute in the middle-term to facilitating national labour

17 - European Commission, Communication 'Implementing the Community Lisbon Programme: A policy framework to strengthen EU manufacturing - towards amore integrated approach for industrial policy', COM/2005/474, 5 October 2005.

18 - Three agreements for fighting against illegal labour have so far been signed by France, Germany (31 May 2001), Belgium (9 May 2003) and the Netherlands (19 January 2007).

market integration and labour movement flexibility.

Secondly, **common principles of remuneration** might be defined in order to discourage businesses from engaging in a form of social dumping by freeing themselves from the common rules of the game. These might take the form of minimal remuneration objectives expressed as a percentage of the median wage in each country and leading, in the middle-term, to recognition at the European level of a minimum wage principle.

■ A third indispensable example of the Union's social dimension: **the reaffirmation of the principle of solidarity, particularly in regards to the least well-off.**

In this respect and in keeping with the possibility of establishing a minimum wage principal at the European level, defining **a minimal basis of rights** (access to fundamental rights, medical care and social assistance, access to employment and training) which each state will commit itself to guaranteeing on its territory might also be considered.

Realising the solidarity principle also requires **recognising the actors who**, together with public authorities, **give it life on a day to day basis**. Several elements distinguish them from classic economic actors: the absence of profit motive, recourse to volunteer labour and no prior criteria regarding selection of beneficiaries. Yet these actors do not enjoy a clear juridical status at the

European level, which reduces their capacity for action and clouds their image. The adoption of a European status for associative and mutual benefit actors working in the social domain, similar to that extended to the cooperative sector, would allow these ambiguities to be resolved and would provide a European foundation for their development in a context in which solidarity activities and personal assistance are called upon to play a growing role due to European population aging.

■ The demographic question is the major issue facing the European zone in the medium-term. The Union would thus gain much from formulating **an ambitious strategy aimed at families and young people.**

This first of all requires **promoting policies allowing parents to reconcile family and professional life**. In keeping with the childcare objectives fixed during the European Council of Barcelona in 2002, structural funds might be more clearly oriented toward investment expenditures supporting children's services and childcare for employees, including individuals engaged in training courses.

In the case of young people, European initiatives might seek to encourage states to increase **academic and early professional financing** by means of study grants and guaranteed loans as well as by the gradual recognition of **a European mobility right** allowing every young person, whatever their degree course, to spend one year of his or her

academic career in another country of the Union.

All of these measures might be initially formulated during the 2008 revision of the integrated guidelines before later leading to more restrictive instruments.

Integrating the social dimension into the main 3.2.2 sectoral policies

This objective first requires **systematic evaluation of the social impact of the various measures** decided upon at the Community level. This would allow the Union to fully integrate the social dimension into its selected orientations when implementing research and industrial innovation policies or negotiating commercial agreements with its partners.

For example, in what concerns its commercial policy, the Union must establish **an explicit link between the promotion of fundamental labour standards (FLS)¹⁹ and decent work²⁰**. With adoption of its 'new trade strategy'²¹ approaching, it might make a priority of including these standards in agreements to be negotiated with the Union's external partners.

The Lisbon strategy consists of three pillars: an economic pillar intended to

prepare for the transition to a competitive, knowledge-based economy; a social pillar seeking to modernise the European social model by means of investment in human resources and the fight against social exclusion; and, finally, an environmental pillar added during the European Council of Goteborg in June 2001 which expresses the interdependence between economic growth and the rational use of natural resources.

Shortly after the revival of the Lisbon strategy, the European Council of Brussels in June 2005 reaffirmed that this strategy was itself in keeping with the larger objective of sustainable development, that is, the need for responding to present needs in a way that does not compromise future generations' possibility for doing the same.

Promoting new tools for social Europe and 3.2.3 strengthening existing tools

The **open method of coordination (OMC)** constitutes a vector of convergence for Member State policies. In this respect, it must be retained and its field of application enlarged to include new domains. To avoid bureaucratization of this instrument, which has sometimes been excessively limited to national and Community institutions, the exercise of coordination must be opened to European actors (social partners and NGO's) and the Parliament.

But the OMC cannot be the sole means available for Union intervention in the

19 - European Commission, Communication 'The Social Dimension of Globalisation - the EU's policy contribution on extending the benefits to all', COM/2004/383, 18 May 2004.

20 - ILO, report 'A Fair Globalization: Creating Opportunities for All', February 2004.

21 - European Commission, Communication to the European Council and Parliament, 'A Competitive Europe in a Globalised Economy', 4 October 2006.

social domain. Where assuring the effective application of community rights is necessary, the OMC is insufficient. It is not enough, for example, to solely rely on bilateral cooperation when verifying the working conditions, conditions of pay and employee secondment in the framework of a cross-frontier delivery of services.

What's more, **the Union's financial intervention tool in the social domain** must be consolidated. Community structural funds have shown solidarity between the countries of the European Union to the benefit of certain territories and social categories. If the funds are to retain their legitimacy, it is essential that, to the extent possible, they target issues of major interest for Europeans and adapt to the new social realities of the European Union.

The membership of twelve countries with standards of living and levels of development well below the community average requires a more significant mobilisation of structural funds, not simply to benefit the new Member States but also to assist the European Union workers and sectors destabilised by this increased competition.

This must not take place at the cost of two major tools: **legislative harmonisation** in areas in which decisions are reached by qualified majority and **European social dialogue**. These two measures must continue to be mobilised in order to complete the body of minimal social standards, particularly in the areas of workplace health protection and the

individual and collective guarantees of employees. By taking up the rights contained in the social protocol of Maastricht, the Treaty of Amsterdam furnished the juridical basis for significant involvement on the part of social partners in the construction of social Europe.

They are nevertheless confronted with difficulties in making full use of the powers in their possession, whether it concerns dialogue regarding social realities or concluding and proposing European agreements. However, sectoral social dialogue is a fundamental tool for efforts at bringing together economic, social and environmental objectives.

From this perspective and in order to encourage the development of social dialogue regarding sectoral policies, **the consultation of social partners at the Community level might in the future be extended to the juridical initiatives taken in other areas of Community policy**²². As the Treaty texts stand today, this only takes place by means of the European Social and Economic Committee. It would be very useful, for example, should European social partners be consulted, in accordance with Article 138 TEC, on the service directive proposition for the internal market, an issue involving significant social questions. The field

²² - Article 138 TEC today stipulates *"The Commission shall have the task of promoting the consultation of management and labour at Community level and shall take any relevant measure to facilitate their dialogue by ensuring balanced support for the parties. To this end, before submitting proposals in the social policy field, the Commission shall consult management and labour on the possible direction of Community action."*

of this expanded consultation might be defined by reference to Article III-117 of the text of the Constitutional Treaty project establishing a ‘transversal social clause’²³.

Finally, since not all Member States are today engaged in considerations of the subject to the same degree, **strengthened cooperation must be capable of implementation in the social domain** on the basis of precise objectives. Experimental approaches must thus be undertaken whenever possible in order to allow interested Member States to collectively deepen the Union’s social dimension. Strengthened cooperation of this kind aims to encourage realisation of the Union’s objectives, preserve its interests and – a particularly acute question in the social domain – reinforce the integration process.

The European Union today finds itself confronted with the conjunction of several factors: the fact that the Lisbon Strategy calls upon economic agents to change their behaviour in ways that will only be genuinely accepted if they bring about social progress; the advent of a new phase in the integration of European economies in which men and women will increasingly move about within the Union; and the need for greater social protection to accompany the reorganisations rendered necessary by globalisation, the acceleration of economic cycles and the evolution of our demographic preoccupations. Taken together, these factors indicate

that we have entered upon a new era, one in which the social question can no longer be understood as the sole affair of Member States but can instead become the object of an ambitious and voluntaristic common policy.

23 - Article III—117 stipulates that “*In defining and implementing the policies and actions referred to in this Part, the Union shall take into account requirements linked to the promotion of a high level of employment, the guarantee of adequate social protection, the fight against social exclusion, and a high level of education, training and protection of human health.*”

Appendix 1. List of people who A¹ contributed to this report

The *Centre d'analyse stratégique* enlisted the help of several French and foreign experts for this project, and engaged in a thorough discussion and review of the intermediate version of the report with the most directly concerned parties. This process, which was made as open as possible, was conducted through a series of meetings and bilateral contacts.

1. *Rapporteurs*

The following people served as rapporteurs for the *Centre d'analyse stratégique*: Mr. Yves BERTONCINI, "Lisbon Strategy" Project Manager, Department of Economic and Financial Affairs; Ms. Marine BOISSON, "Social Europe" Project Manager, Department of Social Questions; Mr. Yves CHASSARD, Head of the Department of Labour, Employment and Training; Mr. Julien DAMON, Head of the Department of Social Questions; Ms. Marie-Cécile MILLIAT, "European institutions" Project Manager, Department for Institutions and Society.

2. *Bilateral contacts*

The following **bilateral contacts were established** in Brussels on 20 October 2006 by Ms. Sophie BOISSARD, with the assistance of Mr. Julien DAMON: Mr. Nikolaus VAN DER PAS, Director General of the EU Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities; Mr. Stéphane OUAKI, Deputy Head of Cabinet to the Commissioner Vladimir SPIDLA; Mr. Christian MASSET, Deputy Permanent Representative of France to the European Union; Patrick VENTURINI, Secretary General of the European Economic and Social Committee.

Mr. Yves CHASSARD held a series of in-depth **interviews with French social partners**. Contacts were established with the following management and union organisations: Mr. Yves VEYRIER, Confederal Secretary for the *Confédération Générale du Travail-Force Ouvrière* (CGT-FO), on 17 October 2006; Mr. Marcel GRIGNARD, National Secretary for the *Confédération française démocratique du travail* (CFDT), in charge of European Affairs, and Mr. Dominique OLIVIER, Confederal Secretary, on 17 October 2006; Mr. André-Luc MOLINIER, Director of European Affairs for the *Mouvement des Entreprises de France* (MEDEF), and Mr. Emmanuel JULIEN, Deputy Director of social relations Europe, on 18 October 2006; Mr. Frédéric TOUBOUL, Manager of the department of forecasting and current social events for the

Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (CFTC), on 20 October 2006; Ms. Francine BLANCHE, Confederal Secretary for the *Confédération Générale du Travail (CGT)*, in charge of workers' rights and dignity, as well as European issues, on 24 October 2006; Mr. Claude COURTAY, National Secretary of the *Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC)*, on 17 November 2006.

At the German Federal Ministry for Employment and Social Affairs, Ms. Sophie BOISSARD met with Mr. Gerd ANDRES, Secretary of State and Mr. Wolfgang KOBERSKI, Director of International Affairs. **At the Chancellery of the Federal Republic of Germany**, Ms. Sophie BOISSARD met with Dr. Elisabeth NEIFER-PORSCH, Adviser for Social Affairs and Dr. Nikolaus MEYER-LANDRUT, Adviser for European Affairs and preparation for the German presidency of the European Union.

3. Workshops, meetings and committees

The following people contributed to this document, from the main administrative departments concerned: Mr. Cyril COSME, Adviser (coordination of employment services and social policy), Permanent representative of France to the European Union; Ms. Raphaëlle DESCARD, Deputy chief of strategy and European coordination at the DGTPE (Directorate General for the Treasury and Economic Policy), French Ministry of Economy and Finance; Ms. Brigitte

FAVAREL, Head of the TESC sector (labour, employment, social policy, health, education, audiovisual and sport), General Secretariat for European Affairs (SGAE); Mr. Valéry FRELAND, deputy to the sub-director of internal community affairs, Department for European Cooperation, French Ministry of Foreign Affairs ; Mr. Sébastien de GASQUET, Technical Adviser (Information policy on Europe, relations with the civil society, French presence in European institutions, social policy, agriculture, culture), Cabinet to the French Minister of European Affairs; Mr. François-Charles LAPREVOTE, technical adviser (commercial, economic and financial issues, internal market, industry, research), Cabinet to the French Minister of European Affairs; Ms. Agnès LECLERC, Delegate for European and International Affairs, French Ministry for Employment, Social Cohesion and Housing and Ministry of Health and Solidarity; Mr. Hubert MARTIN, Deputy Chief of Cabinet to the French Minister of Employment, Labour and Professional Integration of young people; Ms. Claire WAYSAND, Sub-Director of European Affairs, DGTPE, French Ministry of Economy and Finance.

A closed workshop on “The social dimension of the European Union: what are the prospects?” was held at the Centre d'analyse stratégique on 23 October 2006. More than 60 people participated in this meeting. Based on a discussion initiated at a previous *Centre* event, a high-level panel was able to voice not only the various national concepts of a Social Europe, but also the views of academic, political and community circles, and the viewpoints of French and European social partners.

Speakers included: Ms. Maria Helena ANDRE, Deputy Secretary General of the European Trade Union Confederation; Mr. Eric AUBRY, General Inspector of Social Affairs and General Secretary of the French Employment Orientation Council; Mr. Pierre DEFRAIGNE, Director of Eur-Ifri; Mr. Maurizio FERRERA, Professor at the University of Milan; Mr. Roger LIDDLE, Principal Adviser to the European Commission's Bureau of European Policy Advisers; Ms. Thérèse de LIEDEKERKE, Director of Social Affairs at UNICE; Mr. Philippe MILLS, Deputy General Director of the *Centre d'analyse stratégique*; Mr. Bruno PALIER, Senior Researcher at the CEVIPOF Centre for Studies on French Political Life, Sciences Po Paris; Mr. Joakim PALME, Professor of Sociology and Director of the Institute for Futures Studies; Mr. Xavier PRATSMONNE, Director at the European Commission's DG for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities; Mr. Etienne de PONCINS, Chief of Cabinet to the French Minister of European Affairs; Mr. Proinsias de ROSSA, European Deputy, Socialist Group in European Parliament, National Delegation of Ireland; Mr. Juho SAARI, Adviser for European Affairs, Finnish Ministry of Health and Social Affairs; Mr. Christoph SCHUMACHERHILDEBRAND, Head of European Union Division at the German Ministry of Labour and Social Affairs; Mr. Loukas TSOUKALIS, Professor at the University of Athens, Special Adviser to the President of the European Commission; Mr. Daniel VAUGHAN-WHITEHEAD, Economist in charge of the ILO project on wage policies and employment conditions.

Participants included: Mr. Patrick ALLARD, Adviser to the *Centre d'analyse et de prévision* (Analysis and Forecast Centre), French Ministry of Foreign Affairs; Mr. Gerhard ALMER, Chief Adviser, German Embassy in Paris; Mr. Gerald ANGLE, First Secretary of Economic Affairs, Irish Embassy in Paris; Mr. Philippe ARONDEL, Economist and Technical Adviser to the CFTC; Ms. Claire AUBIN, General Inspector of Social Affairs, French Ministry of Labour, Social Cohesion and Housing and Ministry of Health and Solidarity; Ms. Laure BATUT, Confederal Assistant for the international and European sector, at the CGT-FO; Ms. Teresa BOMBA, study coordinator, *Notre Europe*; Mr. Patrick BOULTE, President of EAPN-France (European Anti Poverty Network), Ms. Natacha CLARAC, Consultant, Athenora Consulting; Ms. Laura DAGG and Ms. Sibel DEMIRCAN, Research Coordinators, *Fondation pour l'innovation politique*; Mr. Bertrand DEPREZ, Consultant, The Centre; Ms. Mathilde DURAND, Project Coordinator, Fondation Robert Schuman; Ms. Mireille ELBAUM, Director of Research, studies, evaluations and statistics (DREES), French Ministry of Employment, Social Cohesion and Solidarity; Ms. Brigitte FAVAREL, Head of the *TESC* sector (labour, employment, social policy, health, education, audiovisual and sport), General Secretariat for European Affairs (SGAE); Mr. Valéry FRELAND, Deputy to the Sub-Director of internal community affairs, Department for European Cooperation, French Ministry of Foreign Affairs; Mr. Philippe GARABIOL, High civil serv-

ant; Mr. Sébastien de GASQUET, Technical Adviser (Information policy on Europe, relations with civil society, French presence in European institutions, social policy, agriculture, culture), Cabinet to the French Minister of European Affairs; M. Victor GIL, Adviser for Social Affairs, Portuguese Embassy in Paris; Ms. Janine GOETSCHY, Research Coordinator at the *Institut d'études européennes* - Université Paris X; Ms. Anna Maria GIORDANO, Italian Embassy in Paris; Ms. Marie-Agnès GOUPIL, Project Coordinator, Department of Social Security, French Ministry of Health and Solidarity; Mr. Carl Michael GRANS, Adviser for Social Affairs, Swedish Embassy in Paris; Ms. Marie-Pierre HAMEL, Doctoral candidate, CEVIPOF - Sciences-Po Paris; Ms. Sylvie HEL-THELIER, Project Coordinator (European affairs), Department of research and statistics (DARES), French Ministry of Employment, Social Cohesion and Housing; Ms. Georgina HILL, Adviser for Social Affairs, British Embassy in Paris; Mr. Emmanuel JULIEN, Director of social relations Europe, for the *Mouvement des entreprises de France* (MEDEF); Mr. Guy JUQUEL, Head of Europe and International division, CGT; Ms. Anna KAPRAL, Expert adviser to the Economic Department, Polish Embassy in Paris; Ms. Maria KURIKKALA, Secretary for economic and social affairs, Finnish Embassy in Paris; Ms. Elise LAUNAY-RENCKI, "European Union" Project Coordinator at the CAP, French Ministry of Foreign Affairs; Ms. Agnès LECLERC, Delegate for European and International Affairs, French Ministry for Employment, Social Cohesion and Housing and Ministry of Health and Solidarity; Mr. Frédéric LERAIS,

Adviser to the European Commission's Bureau of European Policy Advisers (BEPA); Ms. Caroline MECHIN, Project Coordinator, Directorate General for Employment and Professional Training (DGEFP), French Ministry for Employment, Social Cohesion and Housing; Mr. Jorgen MORTENSEN, Associate Senior Research Fellow, Centre for European Policy Studies (CEPR); Ms. Françoise MURILLO, Head of the bureau of community policies, sub-department of European Affairs, French Ministry for Employment, Social Cohesion and Housing and Ministry of Health and Solidarity; Ms. Nathalie NIKITENKO, Deputy Adviser (social protection, exclusion, health and job security), Permanent representation of France to the European Union; Mr. Dominique OLIVIER, Confederal Secretary; Mr. Stéphane OUAKI, Deputy Head of Cabinet to the Commissioner Vladimir SPIDLA; Ms. Paula PARVIAINEN, Adviser for Economic and Community Affairs, Finnish Embassy in Paris; Mr. Alain REGNIER, Adviser for social cohesion, equal opportunities, combating exclusion, and housing, Cabinet to the French Prime Minister; Ms. Katerina RÜDIGER, Expert, European Policy Centre; Mr. Hugo de SOUSA, Head of economic and social policy, European Socialist Party; Mr. Bart VANHERCKE, Head of Research, *Observatoire social européen* (OSE); Mr. Lutz-Ruediger VOGT, Adviser for social affairs, German Embassy in Paris; Ms. Marie WIERINK, Project Coordinator, DREES, French Ministry for Employment, Social Cohesion and Housing and Ministry of Health and Solidarity.

An intermediate version of the working document from this workshop was **presented to French social partners on 27 October 2006, at a meeting of the Comité du dialogue social sur les questions européennes et internationales (CDSEI)**, chaired by the French Minister for Employment, Labour and Professional Integration of young people, Mr. Gérard LARCHER.

An amended version of the intermediate report was discussed during a **consultation with French social partners, organised by the French Ministry for European Affairs²⁴ on 21 November 2006.**

Appendix 2. Legal foundations of the European social dimension

Please see the French version.

24 - The French union organisations are regularly consulted, on the basis of Memorandum 5122/SG dated 19 December 2005, entitled *«Association du Parlement, des collectivités territoriales, des partenaires sociaux et de la société civile aux processus de décisions européens»* (Cooperation of Parliament, local administrations, union organisations and civil society in European decision-making processes).

Welche soziale Dimension für das politische Projekt Europas?

Beitrag und Aktionsansätze

2007



Responsable de la publication :
Sophie Boissard
Directrice générale du Centre d'analyse stratégique

Contact Presse :
Caroline de Jessey
Responsable de la Communication
caroline.de-jessey@strategie.gouv.fr
Tel : +33 (0) 1 45 56 51 37 - Mobile : 06 21 80 35 63

Pour toute information :
Marine Boisson
Chargée de mission « Europe sociale »
marine.boisson@strategie.gouv.fr
Tel : +33 (0) 1 45 56 50 40

Réalisation :
Agence COM&O - www-agence-comeo.com
Février 2007

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre »

Welche soziale Dimension für das politische Projekt Europas?

Beitrag und Aktionsansätze

2007



Kapitel

1.

1.1.

1.2.

Kapitel

2.

2.1.

2.2.

2.3.

Kapitel

3.

3.1.

3.2.

3.2.1.

3.2.2.

3.2.3.

Anlage 1.

Anlage 2.

Inhalt

Die sukzessiven Facetten der sozialen Frage in Europa	12
Der gemeinsame Markt in der Industriegesellschaft der <i>Trente Glorieuses</i> (Wirtschaftswunderjahre)	12
Vom Aufbau der sozialen Regeln des Binnenmarktes bis zur offenen Koordinierungsmethode	14
Die Europäische Union heute: die dreifache Herausforderung der Heterogenität, der Globalisierung und der Demographie	18
Wie kann man der Heterogenität und den wachsenden Mobilitäten begegnen?	18
Wie kann man die Eingliederung in die globalisierte Wirtschaft zum Erfolg führen?	19
Wie kann man eine schwankende Demographie ankurbeln und die neuen gesellschaftlichen Fragen beantworten?	21
Welche Antworten gibt es auf diese Herausforderungen?	24
Drei unterschiedliche Thesen	24
Wie kann man die soziale Dimension des europäischen Projekts erneut ankurbeln?	26
Die Bekräftigung der sozialen Ziele der Union und die Gewährleistung einer ausgeglichenen Funktionsweise des Binnenmarkts	27
Die Integration der sozialen Dimension in die wesentlichen sektoriellen Politiken	30
Die Förderung neuer Instrumente für ein soziales Europa und die Stärkung der vorhandenen Instrumente	31
Sachverständige, die an dem Berichtsvorbereitung teilgenommen haben	34
Die gemeinschaftlichen Gesetzesgrundlagen für ein soziales Europa	39

VORWORT

VORWORT

VORWORT



Der Premierminister hat mit seinem Beitrag am 30. August 2006 vor der XIV. Konferenz der Botschafter den Wunsch an das *Centre d'analyse stratégique* herangetragen, angesichts der Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung Überlegungen über die Wege zu einer verstärkten europäischen Solidarität anzustrengen, die in die Vorlage eines Berichts über „die Stärkung des sozialen Europas“ gemündet haben, der konkrete und von Frankreich entwickelte Vorschläge enthält.

Um diesem Wunsch nachzukommen, hat das *Centre d'analyse stratégique* die Analysen zahlreicher französischer und ausländischer Experten eingeholt, mehrere Seminare organisiert, aus deren Anlass Vertreter der französischen Behörden, der Kommission und des Europäischen Parlaments, der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft zusammengebracht wurden. Ferner haben im November 2006 bilaterale Kontakte mit Beauftragten für europäische und soziale Fragen im Kanzleramt und im Bundesarbeitsministerium in Berlin stattgefunden.

Der Bericht wurde als Ergebnis dieses Austauschs und der zahlreichen Debatten erarbeitet. Sein Anliegen besteht während dieser institutionellen Reflexionszeit, die vor sechs Monaten eingeleitet wurde, einzig in der Bereicherung der Debatte über die soziale Dimension des europäischen Bauwerks.

Sophie Boissard
Generaldirektorin des *Centre d'analyse stratégique*

Das Aufkommen der sozialen Frage in der Debatte über die Zukunft des Verfassungsvertrags im Frühjahr 2005 im Zuge des Referendums in Frankreich hat die Mehrzahl der Beobachter in Frankreich und im Ausland überrascht. Auch wenn die Frage des sozialen Einflusses auf das europäische Haus von Anfang an gestellt wurde, hat sie im Kontext der institutionellen Reformen, des Beitritts von zehn und nunmehr zwölf neuen Mitgliedsstaaten und des wachsenden Drucks der Globalisierung eine neue Dimension angenommen. Das „Nein“ in Frankreich wurde von zahlreichen Analysten als eine mit anderen Bürgern der Union geteilte Befürchtung interpretiert: die Befürchtung, dass die sozialen Rechte in Europa an Boden verlieren und auch die Fortsetzung des gemeinschaftlichen Bauwerks diese Tendenz nicht aufhalten kann.

Europa und der übrige Teil der Welt erleben einen entscheidenden sozialen und wirtschaftlichen Umbruch, der direkt mit der Beschleunigung der Globalisierung in Verbindung steht. Diese Bewegung wird von den öffentlichen Meinungen nicht nur als unaufhaltbar sondern auch als ambivalent aufgenommen: Als Trägerin von Potentialitäten mit unterschiedlichen Facetten vermittelt sie auch Ungewissheit und Unsicherheit, da die herbeigeführten Änderungen erheblich sind und die Organisation unserer Gesellschaften und die sozialen Gleichgewichte tief erschüttern.

Diese neuen Realitäten machen es erforderlich, den Inhalt, die Ziele und die Organisation der nationalen und europäischen Politik auf sozialer Ebene zu revidieren.

Bleibt die von den europäischen Ländern unmittelbar in der Nachkriegszeit getroffene Wahl, mit der die Grundsteine für die unterschiedlichen Sozialschutzsysteme gelegt wurden, relevant? Die Union hat eine entscheidende Rolle bei der Konsolidierung der Leistungen der Mitgliedsstaaten im sozialen Bereich gespielt. Kann sie nach der Erweiterung auf siebenundzwanzig Mitglieder weiterhin unveränderte gemeinsame Vorlieben im Kontext der Globalisierung verteidigen? Europa muss sich der Herausforderung stellen, die gegenwärtigen Änderungen nicht über sich ergehen zu lassen, und die Richtigkeit seiner strategischen Entscheidungen und seiner Werte unter Beweis stellen.

Das mit den öffentlichen Meinungen besonders in Frankreich seit Jahren zum Ausdruck kommende Gefühl eines Versagens der europäischen Politik bei der Begleitung dieses Umbruchs tut den tatsächlichen Fortschritten, die im Verlauf der letzten Jahrzehnte erzielt wurden, Unrecht. Die Europäische Union kann auf soziale Errungenschaften verweisen, die sie in Verbindung mit den Errungenschaften jedes einzelnen Mitgliedsstaats von allen übrigen Teilen der Welt inklusive der Vereinigten Staaten und Japan unterscheiden. Zumindest in Frankreich werden die besorgten Fragen nach der Relevanz des europäischen Hauses teilweise gerade von der Sorge um den Schutz dieses Erbes und dieser Besonderheit, die angesichts der wachsenden Öffnung der Wirtschaften und des zunehmenden internationalen Wettbewerbs als bedroht betrachtet werden, genährt. (Teilweise ist es eben gerade die Sorge um den Schutz dieses Erbes und dieser Besonderheit, die angesichts der wachsenden Öffnung der Wirtschaften und des zunehmenden internationalen Wettbewerbs als bedroht betrachtet werden, die zumindest in Frankreich die Beunruhigungen um die Relevanz des europäischen Bauwerks nährt).

Seit der Verabschiedung der Lissabonner Strategie im März 2000 hat die Union ihre Anstrengungen auf den Aufbau eines wettbewerbsfähigen Wirtschafts- und Sozialmodells konzentriert, das den Realitäten unserer Zeit Rechnung trägt. Der Europäische Rat in Lissabon hat somit der Union die Zielvorgabe erteilt, bis zum Jahr 2010 *„die wettbewerbsfähigste und dynamischste wissensbasierte Wirtschaft weltweit zu werden [...], die zu einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum in der Lage ist, das mit einer quantitativen und qualitativen Verbesserung der Beschäftigung und einer größeren sozialen Kohäsion einhergeht“*. Mit diesem Fahrtenbuch wird die soziale Dimension als Folge des wirtschaftlichen Wohlstandes betrachtet. Auch wenn die Relevanz dieser Strategie in ihrer Gesamtheit und die Feststellungen, auf die sie sich stützt, keineswegs in Frage gestellt wird, ist der Inhalt der im europäischen Maßstab durchgesetzten Politiken zum „Gelingen von Lissabon“ insbesondere angesichts der Bilanz, die drei Jahre vor dem Abschluss der Strategie gezogen wird, umstritten.

Für die einen gibt es im Hinblick auf die soziale Dimension auf Gemeinschaftsebene keinen Bedarf, über die Errungenschaften der letzten Jahre hinauszugehen. Diese Errungenschaften sollten eben gerade für diesen Personenkreis unter Berücksichtigung der Kriterien und Ziele der „besseren Gesetzgebung“, eines umfangreichen Programms zur Vereinfachung und Entlastung der europäischen Gesetzgebung neu bewertet werden.

Für andere hingegen impliziert die soziale Kohäsion, die mit Lissabon in den Vordergrund gestellt wurde, im Gegensatz dazu kontrollierte Politiken und die Weiterführung der Harmonisierung der sozialen Regeln auf europäischer Ebene. Ferner verlangt sie nach der gesicherten Integration der sozialen Dimension in die unterschiedlichen sektoriellen Politiken der Union (Handelspolitik, Wettbewerbspolitik, Vertiefung des Binnenmarkts). Es handelt sich in einem von der Alterung der europäischen Bevölkerung geprägten Kontext und angesichts der Intensivierung der Mobilität um die Definition neuer Sicherheiten auf europäischer Ebene, die vier Kernpunkte berücksichtigt:

- Vermeidung der Angleichung der sozialen Schutzsysteme nach unten unter dem Einfluss eines hitzigen Wettbewerbs zwischen den Territorien innerhalb und außerhalb Europas;
- Verbesserung der Einbeziehung insbesondere von Frauen, Jugendlichen und älteren Arbeitnehmern in die Arbeitswelt;
- Ermöglichung der Vereinbarung von Berufs- und Familienleben zugunsten der Frauen und Männer, die dies wünschen;
- Ermöglichung eines gerechten Zugangs zu den Vergünstigungen und Möglichkeiten, die mit dem europäischen Bauwerk verbunden sind, ganz gleich, ob es sich um die Mobilität auf dem einheitlichen Binnenmarkt, die Anpassung an die Globalisierung oder die Förderung des Humankapitals handelt, zugunsten der Bürger.

*

* *

Dieser Bericht versteht sich als eine Bilanz der Fortschritte des sozialen Europas seit dem Jahre 1957 (I) und als eine Infragestellung der Relevanz rechtlicher Instrumente, öffentlicher Politiken und gemeinschaftlicher Anreizsysteme angesichts der neuen wirtschaftlichen und sozialen Rollenverteilung (II). Schließlich werden Perspektiven aufgezeigt, die in konkrete Handlungsansätze münden. Sie werden von dem Wunsch geleitet, die größtmögliche Anzahl der europäischen Bürger mit den durch ein erweitertes und in die Globalisierung integriertes Europa gebotenen Möglichkeiten zu versöhnen (III).

Diese Arbeitsunterlage ist Teil der Reflexion über die Zukunft des europäischen Hauses, die am 15. und 16. Juni 2006 vom Europäischen Rat angeregt wurde.

Sie setzt die Arbeiten fort, die von der Europäischen Kommission im Zuge ihrer Mitteilung vom Mai 2006 „*Eine bürgernahe Agenda. Konkrete Ergebnisse für Europa*“¹ durchgeführt wurden, mit der sie ankündigt, dass sie im Jahr 2007 eine ausführliche Bilanz der sozialen Wirklichkeit in Europa ziehen wird.

1 Die sukzessiven Facetten der sozialen Frage in Europa

Der gemeinsame Markt in der Industriegesellschaft der *Trente Glorieuses* 1.1 (Wirtschaftswunderjahre)

Das soziale Europa ist das Ergebnis eines langwierigen Prozesses, und die soziale Frage in Europa stellt sich offensichtlich heute nicht mehr genauso wie zum Zeitpunkt der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahre 1957. Die Sozialgesetze wurden im Zuge der unterschiedlichen Akte und Verträge ausgebaut, die das gemeinschaftliche Bauwerk seit nunmehr nahezu fünfzig Jahren prägen². Gemeinsamer Markt, einheitlicher Markt, einheitliche Währung: Jede große Etappe der europäischen Integration war durch signifikante Fortschritte zugunsten eines sozialen Europas gekennzeichnet.

Europa leitet heute in seiner Geschichte eine neue Etappe ein, die von einem tief greifenden Umbruch gekennzeichnet ist. Die erweiterte Union entwickelt sich fortan in einem Kontext der Globalisierung der Weltwirtschaft. In der jüngsten Zeit hat sich die europäische Integration noch vertieft, die Mobilität innerhalb der Union hat sich verändert und intensiviert; und die Länder Europas stehen einem heftigen Wandel ihres demographischen Gleichgewichts gegenüber.

Bei der Unterzeichnung des Rom-Vertrags im Jahre 1957 befindet sich das Europa der Sechs in einer steilen Wachstumsphase: Seine Demographie ist robust, die Siegermächte des Zweiten Weltkriegs erleben einen Babyboom; die Vollbeschäftigung wird gewährleistet und es mangelt an Arbeitskräften; der wirtschaftliche Aufschwung hat ein solches Ausmaß angenommen, dass auch die Abwanderung der Landbevölkerung nicht genügt, um der Industrie die erforderlichen Arbeitskräfte zur Verfügung zu stellen. Die Unternehmen suchen nicht nur in den südlichen Ländern Europas sondern auch auf der anderen Seite des Mittelmeers, in den Maghreb-Staaten und in der Türkei, nach Gastarbeitern. Frauen sind auf dem Arbeitsmarkt noch wenig vertreten, und es wird sogar befürchtet, dass ihre Eingliederung ein soziales Dumping verursachen könnte, da ihr Gehalt einzig als ein Zubrot zum Gehalt ihres Mannes betrachtet wird. Die Renten- und Krankenversicherungssysteme bismarckscher Prägung nehmen zu dieser Zeit noch an Bedeutung zu, da die implizite Schuldenlast der Gesellschaft gegenüber den Generationen, die unter dem Krieg gelitten haben, keine andere Wahl als den Rückgriff auf die Technik der Umverteilung lässt.

² - Die europäischen Sozialgesetze sind Gegenstand einer technischen Analyse, die der Anlage 2 zu dieser Unterlage zu entnehmen ist.

Die mit dem Rom-Vertrag verabschiedeten Rechtsvorschriften sozialer Prägung spiegeln die vornehmlich optimistische Wahrnehmung der Beziehungen zwischen Wirtschaft und Gesellschaft in der Zeit des Wirtschaftswunders wider: Es wird angenommen, **dass die Harmonisierung im Fortschritt der Sozialsysteme durch die Funktionsweise des Binnenmarkts ganz natürlich vonstatten geht**. Zwischenzeitlich sorgt man sich indessen um mögliche Wettbewerbsverzerrungen, die beispielsweise auf die Disparitäten der Sozialversicherungsbeiträge, die Unterbezahlung der weiblichen Arbeitskräfte oder Differenzen hinsichtlich der Anzahl bezahlter Urlaubstage zurückgehen. Jeder dieser drei Punkte wird im Vertrag anders behandelt. Zum ersten Punkt gelingt es den Verhandlungspartnern nicht, sich über eine Fassung zu einigen, aber die Frage der Harmonisierung der Sozialbeiträge steht bis Mitte der achtziger Jahre weiterhin im Raum. Zum zweiten Punkt erfährt Artikel 119 des Rom-Vertrags³ die bekannten Änderungen, und die ausgiebige Jurisprudenz, die er nach sich zieht, wird zum Vektor der progressiven Umsetzung der Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt. Der dritte Punkt ist letztendlich Gegenstand einer Grundsatzerklärung, die absolut folgenlos geblieben ist⁴.

Was die Freizügigkeit der Arbeitnehmer anbelangt, so bleibt diese Arbeitnehmern und selbständigen Erwerbstätigen vorbehalten (freies Niederlassungsrecht), während andere europäische Bürger (Studenten, Rentner, Nichterwerbstätige) ausgeschlossen werden, und das

Aufenthaltsrechts in einem anderen Mitgliedsstaat wird weiterhin ausgesprochen restriktiven Bedingungen untergeordnet. Dies geht auf die Befürchtung zurück, dass vor allem „der Leistungstourismus“ an Bedeutung zunimmt, der Personen veranlassen könnte, in einem anderen europäischen Land den Anspruch auf im Vergleich zu den in ihren Herkunftsmitgliedstaaten gezahlten Leistungen günstigere Sozialleistungen zu erwerben.

Für Erwerbstätige gilt sowohl für das Arbeitsrecht als auch für den Beitritt zu den Sozialversicherungssystemen der Grundsatz der *lex locis laboris*. Auf dieser Grundlage wurden die europäischen Koordinierungsverordnungen der Sozialversicherungssysteme erarbeitet⁵. Mit diesen Rechtsvorschriften werden langfristige Mobilitäten geregelt, die dazu führen, dass Personen in anderen Mitgliedsstaaten leben und arbeiten, um ein besseres Gehalt und bessere Beschäftigungsbedingungen zu erlangen, bevor sie zum Zeitpunkt der Rente in ihr Herkunftsland zurückkehren.

Im Übrigen bleibt der Umfang dieser Migrationen von Arbeitnehmern bis zum Ende des vergangenen Jahrhunderts relativ beschränkt. Der Anteil Angehöriger

3 - Nunmehr Artikel 141 EG-Vertrag.

4 - Artikel 120 Rom-Vertrag, heute Artikel 142 EG-Vertrag „Die Mitgliedstaaten sind bestrebt, die bestehende Gleichwertigkeit der Ordnungen über die bezahlte Freizeit beizubehalten“.

5 - Verordnungen Nr. 3 und 4 über die Koordinierung der gesetzlichen Sozialversicherungssysteme, die zum 1. Januar 1959 in Kraft getreten sind und mit der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 ersetzt wurden; diese Verordnungen zielen darauf ab, die Summierung für die Eröffnung und Beibehaltung des Leistungsanspruchs sowie für die Berechnung der Leistungen für alle mit den nationalen Gesetzgebungen berücksichtigten Zeiträume sowie die Zahlung der Leistungen an die auf den Territorien der Mitgliedsstaaten ansässigen Personen zu gewährleisten.

anderer Mitgliedsstaaten an der Arbeitskraft der Europäischen Union bleibt im Laufe der Jahre mit etwa 2 % stabil. Trotz der Befürchtung einer massiven Immigration, die während einer eingangs für sechs Jahre vorgesehenen Übergangsperiode die Aufrechterhaltung von Quoten begründet hat, wurde keine massive Auswanderung spanischer oder portugiesischer Beschäftigter in die nördlicheren Länder registriert, so dass die Migrationsströme aus diesen beiden Ländern unter dem Niveau der fünfziger oder sechziger Jahre geblieben sind. Darin kann in gewisser Weise auch der Erfolg der Strategie der Wirtschafts- und Sozialkohäsion und der Verringerung des Entwicklungsgefälles im Zuge der geschäftlichen und finanziellen Integration gesehen werden, die sich aus dem Gemeinsamen Markt und der kontinuierlichen Beschleunigung der Strukturfonds insbesondere nach den Änderungen, die mit der Einheitlichen Europäischen Akte in den Vertrag aufgenommen wurden (Artikel 158 EG-Vertrag, vormals Artikel 130 A), ergeben.

Angesichts des geringen Migrationsvolumens konnten die Sozialsysteme autonom bleiben. Ihre Vielfalt wurde folglich nicht in Frage gestellt. Solange die Bevölkerungen der Mitgliedsstaaten in ihrer überwiegenden Mehrheit am Ort bleiben und wenigstens ein Minimum gemeinschaftlicher Regelwerke im Bereich des Arbeitsrechts eingehalten wird, kann die soziale Seite das Vorrecht der Mitgliedsstaaten bleiben und der Binnenmarkt kann sich darauf einstellen. Die Unterschiede auf der Ebene der Sozialversi-

cherungsbeiträge hatten keinen signifikanten Einfluss auf die Funktionsweise des Gemeinsamen Markts. **Die europäischen Länder haben sich fortgeschreitend darüber abgestimmt, dass sich die europäische Integration mit der Beibehaltung unterschiedlicher Sozialmodelle abfinden kann.** Kurz gesagt, wurde die soziale Frage weiterhin nach dem Subsidiaritätsprinzip geregelt.

Vom Aufbau der sozialen Regeln des Binnenmarktes bis zur offenen

1.2 Koordinierungsmethode

Dass die Formulierung eines gemeinsamen Sozialmodells mit der europäischen Integration nicht notwendig wurde, bedeutet nicht, dass sie nicht in bestimmten Augenblicken angestrebt wurde. Die wesentlichen Bestandteile der gemeinschaftlichen Errungenschaften im sozialen Bereich gehen auf den Willen zurück, sich auf europäischer Ebene mit gemeinsamen Regeln auszustatten, um nationale Rechte zu konsolidieren, die angesichts der Wirtschaftskrise und der zunehmenden Arbeitslosigkeit mehr und mehr bedroht sind. In den siebziger Jahren wurden unterschiedliche Richtlinien verabschiedet, die darauf abzielen, die Gesetzgebungen der Mitgliedsstaaten zur Wahrung der Rechte der Arbeitnehmer im Fall der Verlegung des Unternehmens oder der Niederlassung⁶ und zum Schutz

der Erwerbstätigen im Fall der Insolvenz ihres Arbeitgebers⁷ anzunähern. Etwa zeitgleich wird die erste Richtlinie zur Annäherung der Gesetzgebungen der Mitgliedsstaaten über Massenentlassungen⁸ verabschiedet.

Die im Jahre 1986 verabschiedete Einheitliche Europäische Akte ist als eine erste Änderung der Römischen Verträge zu betrachten. Sie wird die Einrichtung des großen Binnenmarkts beschleunigen, indem Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit zugelassen und damit ab 1992 die nicht tariflichen Hindernisse für den freien Warenverkehr aus dem Weg geräumt werden. Ferner stattet sie die Gemeinschaft mit Rechtsinstrumenten aus, die für die Ausübung von zwei im Vertrag verankerten und bisher weitestgehend theoretisch gebliebenen Grundfreiheiten erforderlich sind: **freier Kapitalverkehr und freier Dienstleistungsverkehr**. Damit wird Unternehmen die Möglichkeit gegeben, in der gesamten Gemeinschaft Dienstleistungen anzubieten, ohne notwendigerweise eine Niederlassung zu gründen, die nach den nationalen Rechtsvorschriften jedes Mitgliedsstaats geregelt wird.

Mit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte wurde innerhalb der Europäischen Kommission eine Reflexion über die „*soziale Dimension des Binnenmarkts*“ entfacht. Es handelt sich explizit um den Aufbau einer **Europäischen Gemeinschaft, die auf beiden Beinen stehen kann; von denen eines wirtschaftlich** (die Vollendung des Binnenmarkts) **und das andere sozial geprägt ist**. Diese Reflexion mündet in zahlreiche Initiativen der Kommission,

die sich insbesondere auf Artikel 118 A gründen, der mit der Einheitlichen Europäischen Akte hinzugefügt wurde und der Gemeinschaft das Recht zugesteht, mit der qualifizierten Mehrheit Richtlinien anzunehmen, die dem Schutz der Erwerbstätigen insbesondere im Bereich der Gesundheits-Sicherheit⁹ gewidmet sind. Gleichzeitig werden bestimmte allgemeingültige Zielsetzungen bestätigt, die in einer im Dezember 1989 verabschiedeten feierlichen Erklärung unter der französischen Ratspräsidentschaft zusammengefasst wurden: die „*Charta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer*“. An dieser Stelle sei daran erinnert, dass Großbritannien die Ratifizierung dieser Charta abgelehnt hat.

Die Umsetzung der Charta zu Beginn der neunziger Jahre ermöglicht insbesondere mit den Richtlinien, die sich auf Artikel 118 A stützen, eine Reihe von Fortschritten im Bereich des europäischen Sozialrechts: Gesundheits-Sicherheit am Arbeitsplatz aber auch Mutterschaftsurlaub und die Regelung der Arbeitszeit. Letztere¹⁰ ist der Höhepunkt für das **Durchführungsprogramm der Charta**, die Auslegung des Begriffs des Gesundheitsschutzes und der Arbeitssicherheit, die den Rückgriff auf Artikel 118 A als gesetzliche Grundlage eines Textes über die Arbeitszeit gerechtfertigt hat, der teilweise umstritten war.

Diese Fortschritte führen nach einer dreißigjährigen Debatte zur Verabschiedung der Richtlinie, die den Status der europäischen Gesellschaft hinsichtlich der Einbeziehung der Arbeitnehmer¹¹ ergänzt

7 - Richtlinie 80/987/EWG vom 20. Oktober 1980.

8 - Richtlinie 75/129/EWG vom 17. Februar 1975.

9 - Artikel 118 A wurde mit Artikel 137 EG-Vertrag überarbeitet.

10 - Richtlinie 93/104/EG vom 23. November 1993.

11 - Richtlinie 2001/86/EG vom 8. Oktober 2001.

und allgemeingültige Rahmenbedingungen zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft¹² schafft. Aber diese beiden Rechtsvorschriften lassen den Mitgliedsstaaten einen großen Handlungsspielraum, um die gemeinsam festgelegten Ziele in ihr nationales Recht zu übertragen.

Es bleibt die Förderung des **europäischen Sozialdialogs**. Hier hat die europäische Integration eine ausschlaggebende Rolle gespielt. Die Konsolidierung der europäischen Sozialpartner (CES, UNICE, CCEP) hat zur Verabschiedung der Richtlinie über die europäischen Betriebsräte¹³ geführt. Und der Sozialvertrag in der Anlage zum Maastrichter Vertrag, der den europäischen Sozialpartnern ein Vorrecht auf die Vorschlagvollmacht in Sozialfragen einräumt, wurde in den Amsterdam-Vertrag aus dem Jahre 1997 aufgenommen und hat das Ende des britischen *opting out* eingeläutet.

In den neunziger Jahren hat die Verbindung zweier Faktoren diese Suche nach einer immer engeren Integration zwischen Wirtschaft und Sozialbereich beeinträchtigt. Einerseits **wird der Aufbau der Wirtschafts- und Währungsunion zum strategischen Vorrang der Union**, so dass die soziale Frage in den Hintergrund rückt. Andererseits führt die Erweiterung der Union im Jahre 1995 auf drei neue Mitgliedsstaaten zur Bekräftigung **der Bezugnahme auf das Subsidiaritätsprinzip im sozialen Bereich**. Schweden und Finnland äußern sich im Übrigen über jeden ge-

meinschaftlichen Eingriff auf diesem Gebiet zurückhaltend, da sie der Überzeugung sind, dass ein solcher Eingriff ihr Sozialsystem, das sie als besonders fortgeschritten ansehen, nur schwächen kann.

Ab diesem Augenblick, ab dem Vertrag von Amsterdam, wird die Vorschriftenlogik – Erarbeitung von Mindestnormen auf gemeinschaftlicher Ebene, um die Wettbewerbsbedingungen anzugleichen und das Sozialdumping zu vermeiden – progressiv einer anderen, eher **entwicklungsorientierten als normativen** Betrachtungsweise weichen, die auf **Koordinierung** anstelle der **Harmonisierung** der Politiken und auf **Benchmarking** (progressive Anpassung einer Norm durch den Austausch der *Best Practices*) anstelle eines **Monitoring** (Überwachung) abzielt. Die Europäische Union begnügt sich damit, eine Koordinierung der nationalen Politiken vorzuschreiben, wobei die Kommission diese Politiken bewertet und rechtliche Empfehlungen für die Staaten erarbeitet, die jedoch unverbindlich sind.

Diese neue Betrachtungsweise wurde zunächst im Beschäftigungsbereich zur Anwendung gebracht. Seit der Mitte der 90-er Jahre haben sich die Mitgliedsstaaten dem Ziel verschrieben, eine gemeinsame Politik in diesem Bereich mit Instrumenten aufzubauen, die fortschreitend gefestigt werden. Der Amsterdam-Vertrag hat diese Entwicklung betätigt, indem der Beschäftigung ein neuer Abschnitt gewidmet wurde (Abschnitt VIII, Artikel 125 bis 130 EG-Vertrag), der die

12 - Richtlinie 2002/14/EG vom 11. März 2002.

13 - Richtlinie 94/45/EG vom 22. September 1994.

Funktionsweise einer gemeinschaftlichen Beschäftigungspolitik organisiert. Eine europäische Beschäftigungsstrategie wurde anlässlich des außerordentlichen Europarats in Luxemburg im November 1997 erarbeitet. Mit ihr wurden die gemeinsamen Richtlinien für die nationalen Politiken festgelegt und die Mitgliedsstaaten aufgefordert, auf nationaler Ebene beschäftigungsorientierte Aktionspläne zu erarbeiten.

Im Anschluss daran wurde sie im Rahmen der Lissabon-Strategie auf den gesamten Sozialbereich ausgeweitet. Die **Modernisierung des europäischen Gesellschaftsmodells** und die Investition in die Humanressourcen haben nun den Vorrang, *„um die europäischen Gesellschaftswerte der Solidarität und Gerechtigkeit zu schützen und im gleichen Zuge die Wirtschaftsleistungen zu verbessern“*. Die **offene Koordinierungsmethode** und das Benchmarking sind bevorzugte Vektoren für die Umsetzung dieser Strategie und sollen in den unterschiedlichen Bereichen der Sozialpolitik zur Anwendung kommen.

Die Entwicklung des Inhalts und der Umsetzungsmodalitäten der europäischen Sozialpolitik zeugt auch von den wachsenden Schwierigkeiten, in einer Union mit fünfzehn und schließlich mit siebenundzwanzig Mitgliedern verbindliche gemeinsame Ziele im sozialen Bereich festzulegen, solange die sozialen Schutzsysteme das Abbild der jedem Land eigenen Gesellschaftsverträge und Politiken sind. Die Differenzen zwischen nationalen Gesellschaftssystemen haben sich mit der Integration der skandinavischen Länder in die Union akzentuiert und wurden mit den letzten Erweiterungen bestätigt. Die ge-

setzgeberische Aufgabe der Union hat sich folglich erneut auf die gemeinsamen Werte und den Schutz der Individuen am Arbeitsplatz (Bekämpfung der Belästigung oder der Diskriminierung) konzentriert, die sich bequemer universalisieren lassen als die Umverteilungspolitik. Auf diesen unterschiedlichen Gebieten konnten beträchtliche Fortschritte erzielt werden.

Trotzdem erscheinen diese Politiken und Instrumente heute angesichts der neuen Herausforderungen, denen sich die Union gegenüber sieht, unzeitgemäß.

2 Die Europäische Union heute: die dreifache Herausforderung der Heterogenität, der Globalisierung und der Demographie

Heute nun, fünfzig Jahre nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge zwischen Deutschland, Frankreich, Italien und den Benelux-Ländern, ist aus der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die Europäische Union mit siebenundzwanzig Mitgliedern geworden.

In diesem neuen Kontext stehen zahlreiche neue Herausforderungen auf der Tagesordnung: eine wachsende Heterogenität des europäischen Hauses in Verbindung mit seiner Erweiterung, zunehmende Mobilität, Beschleunigung der Globalisierung, demographischer Umbruch und das Auftreten „neuer“ sozialer Risiken.

Wie kann man der Heterogenität und den wachsenden Mobilitäten

2.1 begegnen?

Die europäische Integration vollzieht sich nunmehr in **einem zunehmend heterogenen Gebilde, das durch ein**

Anwachsen der Mobilitäten gekennzeichnet ist.

Zum freien Warenverkehr und zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer kommen nunmehr der freie Kapital- und der freie Dienstleistungsverkehr hinzu. Die Vollendung des Binnenmarkts vollzieht sich jedoch in einem Bauwerk, das im Zuge der Erweiterungen hinsichtlich seines Entwicklungs- und Einkommensniveaus mehr und mehr bunt zusammengewürfelt ist. Die Erweiterungen und vor allem die jüngsten Erweiterungen haben das interne Gleichgewicht der Union ins Wanken gebracht.

Die Disparitäten sowohl hinsichtlich der Gehälter als auch der Mindestlebensstandards haben an Bedeutung gewonnen und mittlerweile ein besonders hohes Niveau erreicht. In einer Union mit siebenundzwanzig Mitgliedsstaaten schwankt das Durchschnittsgehalt um das Zehnfache. Auch unter Berücksichtigung der Unterschiede in Lebenshaltungskosten, schwanken die Armutsgrenzen um das Fünffache. Der Anteil der Personen, die in einem als arm betrachteten Haushalt leben, kann sich von einem Land zum anderen verdoppeln.

Diese erheblichen Differenzen des Entwicklungsniveaus, die Sorge um das „Sozialdumping“, die im Laufe der Zeit aus der europäischen Landschaft verschwunden war, wird erneut spürbar, wie die Debatten um den Dienstleistungsrichtlinienvorschlag für den Binnenmarkt gezeigt haben.

Darüber hinaus intensivieren sich die Mobilitäten innerhalb der Union, und sie verändern sich. In erster Linie hat sich das sozi-professionelle Profil der innergemeinschaftlichen Migranten gewandelt. Zum zumeist nur gering qualifizierten Arbeitnehmer aus dem landwirtschaftlichen Bereich oder dem Hotel- und Gaststättengewerbe kommen Studenten, die durch die europäischen Programme *Erasmus* und *Leonardo* ermutigt wurden und in immer größerer Anzahl einen Teil ihrer Hochschulausbildung im Ausland absolvieren, und hoch qualifizierte Erwerbstätige insbesondere in Wert schöpfenden Bereichen hinzu.

Diese Mobilitäten entsprechen nicht mehr der althergebrachten Saisonabhängigkeit und zeichnen sich durch unterschiedliche Zeitdauern und verschiedene Formen (Praktika, Entsendung, Forschungsvereinbarung, selbstständige Arbeit, Zeitarbeit) aus.

Sie hinterlassen im Allgemeinen nur geringe Spuren in den öffentlichen Statistiken.

Es handelt sich im Wesentlichen um ein positives Phänomen, das für die Dynamik der europäischen Wirtschaft spricht, ganz gleich, ob es um das Erreichen der Zielvorgaben der Lissabon-Strategie oder um die einschränkungslose Nutzung des Entwicklungspotentials geht, das der Binnenmarkt bietet. Dieses Phänomen wird in der Zukunft ganz sicher noch an Bedeutung gewinnen.

Nichtsdestotrotz nährt der Aufschwung dieser neuen Mobilitäten, die sich nur schwer verfolgen lassen, die Sorge um Missbrauch, der zu einer Zersetzung der

lokalen Arbeitsmärkte führen könnte. In Frankreich haben mehrere Affären im Rahmen von Entsendungen dies bereits belegt. Und es handelt sich hierbei nicht um einen Einzelfall in Europa.

2.2 Wie kann man die Eingliederung in die globalisierte Wirtschaft zum Erfolg führen?

*Europa ist auf Ebene der globalisierten Wirtschaft eine **erstrangige Wirtschaftsmacht**. Aber die Kohäsion der europäischen Gesellschaften wird durch den Schock ins Wanken gebracht, der mit dem Übergang zu einer postindustriellen Dienstleistungsgesellschaft verbunden ist, bei der die Innovation der Schlüssel zur Wettbewerbsfähigkeit ist. Dieser Schock stellt die Position jedes Einzelnen innerhalb der Gesellschaft in Frage, schwächt die am wenigsten qualifizierten Arbeitnehmer – insbesondere in den herkömmlichen Industriebereichen aber auch im Dienstleistungssektor – und fordert von den Erwerbstätigen zusätzliche Anstrengungen, um in einer neuen Konfiguration der Produktion mit immer kürzeren technologischen Zyklen wettbewerbsfähig zu bleiben.*

Das Wirtschaftswachstum der Schwellenländer hat bereits jetzt zu tief greifenden Umstrukturierungen innerhalb der Union geführt (Eisenhüttenindustrie, Elektrogeräte für den privaten Haushalt, Textilien etc.) und in der öffentlichen Meinung die Sorge genährt, dass die von der Union bevorzugte offensive

Strategie der Markttöffnung schwere soziale Folgen hat. Das programmierte Ende der Multifaservereinbarung im Jahre 2005 hat in diesem Sinne Forderungen nach einem Moratorium der fortschreitenden Markttöffnung der Union oder gar nach der Rückkehr zu höheren Zollgebühren laut werden lassen, um den Wettbewerbsdruck der Billiglohnländer zu schwächen.

Im Augenblick haben derartige Forderungen die Handelsstrategie der Union nicht beeinflusst, die auf die Entwicklung der Industriebereiche mit geringer Wertschöpfung in den Schwellenländern setzt, um die lokalen Konsummöglichkeiten abzuschöpfen, auf Zeit die europäischen Exporte zu stimulieren und sofort Kaufkraftgewinne für die Verbraucher und die Unternehmen der Europäischen Gemeinschaft zu erzielen. Man setzt darauf, dass die Umstrukturierung des Welthandels und die neue internationale Arbeitsteilung, die sie begleitet, kollektive Gewinne durch das Wirtschaftswachstum generieren werden, die über den damit verbundenen Anpassungskosten liegen.

Diese strategische Vision und die damit verbundenen Folgen für die sektorielle und territoriale Umverteilung der Arbeit auf der Ebene der Mitgliedsländer und im breiteren Sinne der Gesamtheit der europäischen Zone wurden von der öffentlichen Meinung nicht wirklich angenommen: daher auch die Kritiken und das Unverständnis, die sich insbesondere bei Populationen und in Regionen breit machen, welche der Konkurrenz der

Billiglohnländer besonders ausgesetzt sind und mit der damit verbundenen Verlagerung ins Ausland konfrontiert werden.

Auf wirtschaftlicher Ebene gibt es keinen Zweifel daran, dass der Protektionismus die Schwierigkeiten verschlimmern und keineswegs lösen würde. Aber es ist damit zu rechnen, dass er eine immer stärkere politische Versuchung darstellt, wenn keine überzeugenden Antworten auf das Gefühl der wirtschaftlichen und sozialen Unsicherheit gefunden werden, das die europäischen Gesellschaften überschattet.

Auch wenn Auslagerungen ins Ausland aus statistischer Sicht hinsichtlich der Beschäftigung und der Direktinvestition im Ausland beschränkt bleiben, ist ihr politischer und psychologischer Einfluss extrem hoch und stärkt die öffentliche Meinung bei Ihrer negativen Wahrnehmung der internationalen Markttöffnung.

Bisher hat es die Union versäumt, eine globale Wirtschafts- und Sozialstrategie zur Begleitung der Folgen dieser austauschorientierten Öffnung zu formulieren. Die jüngste Gründung des Europäischen Ausgleichsfonds zur Globalisierung und der von der deutschen Ratspräsidentschaft gesetzte Akzent auf das Ziel einer fairen Globalisierung sind erste Zeichen einer willkommenen Bewusstseinsbildung.

Wie kann man eine schwankende Demographie ankurbeln und die neuen gesellschaftlichen Fragen beantworten?

Die europäische Demographie ist schwankend. Wie die Europäische Kommission mit ihrer Mitteilung vom 12. Oktober 2006¹⁴ unterstreicht, wird das Europa der Fünfundzwanzig allein durch den Sterblichkeitsüberschuss im Vergleich zu den Geburten bis zum Jahr 2050 mehr als 10 % seiner Einwohner (48 Mio.) verlieren. Auch bei Beibehaltung der gegenwärtigen Tendenzen, die mit 40 Mio. neuen Einwanderern bis zum Jahr 2050 verbunden wären, würde der Migrationsstrom diesen Rückgang nicht ausgleichen.

Der wirtschaftliche Einfluss der Alterung der europäischen Länder kann nicht einfach mit einer Steigerung der Beschäftigungsrate ausgeglichen werden. Auch mit einer Beschäftigungsrate von 70 % entsprechend den Zielvorgaben der Lissabon-Strategie verringert sich die Gesamtzahl der Erwerbstätigen in der Union um 30 Mio. Personen. Die demographische Abhängigkeitsrate der älteren Menschen (Anzahl der Personen im Alter von 65 Jahren und darüber hinaus im Verhältnis zur Anzahl der Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren) wird sich verdoppeln und mehr als 50 % erreichen, so dass die verbundenen öffentlichen Ausgaben bis zum Jahr 2050 um 3 bis 4 Prozentpunkte des BIP zunehmen werden.

Der demographischen Herausforderung muss folglich in der europäischen Agenda Rechnung getragen werden. Die Mitteilung der Kommission vom 12. Oktober 2006 entwickelt eine breit ausgelegte und ehrgeizige Strategie zu diesen Problemstellungen, die nicht nur die Alterung berücksichtigt. Eine geringere Geburtenrate, die Verlängerung der Lebenserwartung aber auch die Wohnungsprobleme, die Fragen rund um die Kinderbetreuung, die Suche nach Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen verkörpern und enthüllen neue Realitäten und neue familiäre Sehnsüchte.

Diese Tatsache erklärt das Aufkommen einer auf die neuen sozialen Wirklichkeiten in Europa ausgeweiteten Analyse, die sich dem Ziel des Wohlstands verschreibt, das im Übrigen im Vertrag verankert ist. Es geht nicht einfach um ein Wirtschafts- und öffentliches Finanzproblem, sondern um „das Europa, das wir unseren Kindern hinterlassen wollen“¹⁵ und um die Antwort auf die neuen sozialen Risiken.

Diese neuen Risiken nehmen zahlreiche Facetten an. Als Folgen des wachsenden Individualismus, des Zerfalls der traditionellen Familie, der Bestätigung der Notwendigkeit einer verstärkten Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen und des Anwachsens der Ungleichheiten beim Zugang auf den Arbeitsmarkt werden sie insbesondere angesichts einer hohen Anzahl Jugendlicher, die die Schule ohne irgendeine Qualifikation verlassen, der wachsenden Armut bei den Kindern, der spezifischen Schwierigkeiten allein erziehender Eltern, dem Auftreten von Krankheiten, die den

¹⁴ - Europäische Kommission, Mitteilung „Die demographische Zukunft Europas, von der Herausforderung zur Chance“, COM/2006/571, 12. Oktober 2006.

¹⁵ - Europäische Kommission, Mitteilung „Europäische Werte in der globalisierten Welt“, COM/2005/525, 20. Oktober 2005.

entwickelten Gesellschaften eigen sind (Fettsucht, mentale Gesundheit), der Zunahme gewalttätiger Kriminalitäten, der Integrationsschwierigkeiten von Migranten und ihren Kindern deutlich.

Somit wird die soziale Frage, die bisher in Europa im Wesentlichen mit der Arbeit und der Funktionsweise des Großen Markts in Verbindung gebracht wurde, auch eine gesellschaftliche Frage. Es geht nicht mehr nur um die Beschäftigung und die Beziehung der Beschäftigten zur Arbeit sondern auch um die Kohäsion der Gesellschaften und um die Beziehungen zwischen den Bürgern. Die Antworten auf diese neuen Risiken sind einerseits national. Aber sie sind angesichts des gemeinsamen Charakters dieser Herausforderungen und der gegenseitigen Abhängigkeit der europäischen Gesellschaften auch gemeinschaftlich.

Wenn heute ein relativer Konsens über die Analyse der gemeinsamen Herausforderungen der Mitglieder der Union besteht, gibt es im Gegensatz dazu keinen Konsens hinsichtlich der Art der politischen Antworten, die auf europäischer Ebene zu geben sind.

3 Welche Antworten gibt es auf diese Herausforderungen?

Ist der zum Zeitpunkt des gemeinsamen Marktes zur Behandlung der sozialen Frage vorgegebene Rahmen angesichts der neuen europäischen und weltweiten Rollenverteilung noch immer angemessen? Wie kann er ggf. in den kommenden Jahren ausgebaut werden?

Mehrere Thesen treffen auf der europäischen Bühne aufeinander. Den Argumenten zugunsten des Wiederauflebens der sozialen Dimension des europäischen Aufbauwerks mangelt es keineswegs an Schlagkraft.

3.1 Drei unterschiedliche Thesen

Angesichts der Frage, ob es Aufgabe der Union ist, erneut in die soziale Dimension zu investieren oder diese Aufgabe den nationalen Akteuren zu überlassen, sind die Mitgliedsstaaten geteilter Meinung und die Kommission selbst zögert.

Dabei kann zwischen drei wesentlichen Betrachtungsweisen unterschieden werden.

- **Der Status quo auf europäischer Ebene:** Für manch einen wurde

das Wesentliche, das Machbare auf sozialer Ebene getan, und es wäre kontraproduktiv, auf europäischer Ebene noch weiter zu gehen, da die soziale Frage in erster Linie im Verantwortungsbereich der Mitgliedsstaaten liegt und liegen muss. Folglich ist es Aufgabe jedes Staates, im Rahmen der mit der Lissabon-Strategie vorgegebenen Ziele die erforderlichen Arbitragen vorzunehmen und die notwendigen Anpassungen im Rahmen „nationaler Reformprogramme“ zu gewährleisten. Von den Anhängern dieser These, die sowohl in den „Sozialstaaten“ im Norden Europas als auch in den Ländern, die ein liberaleres Modell verkörpern, zu finden sind, setzen sich manche gar für einen entschiedenen Wettbewerb zwischen den unterschiedlichen nationalen Modellen innerhalb des Binnenmarkts ein, um die leistungsfähigsten Modelle auszumachen.

- **Eine Pause:** Andere denken, dass es nunmehr vorrangig erforderlich ist, der Konkurrenz der Schwellenländer zu begegnen. Die Union darf sich nicht zu einem Wettlauf um den „sozial Bestbietenden“ hinreißen lassen, der ggf. ihre Wettbewerbsfähigkeit auf dem Auslandsmarkt beeinflusst. Sie hätte im Übrigen auch nicht die Mittel dafür, da die Grenzen der Rechtsinstrumente in der Union mit siebenundzwanzig Mitgliedern ausgeschöpft sind. Diese These findet in der heutigen Zeit

insbesondere in einigen der neuen Mitgliedsstaaten, die in Vorbereitung des Beitritts gerade eine anstrengende Aufholphase hinter sich haben, aufmerksame Zuhörer.

- **Die Vertiefung der sozialen Dimension des europäischen Projekts als Bedingung seiner Beständigkeit:** nach dieser These bildet die Aufwertung der sozialen Dimension eine Bedingung *sine qua non* für die Vollendung des großen Binnenmarkts, die Beständigkeit des europäischen Aufbauwerks in seiner Gesamtheit und seine Akzeptanz durch die Bürger.

Anders gesagt, hängt die Fähigkeit der Union, die Zeit der Zweifel zu überwinden, die mit den Enttäuschungen rund um den Verfassungsvertrag begonnen hat, von ihrem Vermögen ab, überzeugende und globale Antworten auf das Gefühl der wirtschaftlichen und sozialen Unsicherheit zu finden, das sich in den letzten Jahren in den Köpfen der Menschen breit gemacht hat.

Diese dritte These ist zweifellos die These, der die öffentliche Meinung in Frankreich spontan am ehesten zustimmt. Aber auch auf europäischer Ebene findet sie ein Echo. So hat die Europäische Kommission mit ihrer Sozialagenda 2005-2010 die bedeutendsten Nachteile herausgearbeitet, die sich aus dem Nichtvorhandensein einer Sozialpolitik auf europäischer Ebene ergeben, und damit einen Richtungswandel im Vergleich zum Beginn des Jahrzehnts eingeläutet. Sie stellt nunmehr Überlegungen über das Konzept „*Flexicurity*“ als eines ihrer Prioritäten auf Ebene der Beschäftigungspolitik an.

Drei Argumente verleihen ihr eine besondere Schlagkraft.

Wie auch die jüngsten Debatten rund um die Dienstleistungsrichtlinie oder die sektoriellen Richtlinien zeigen, die darauf abzielen, die Liberalisierung der Kernnetzgeschäfte (Postdienste, Energie) abzuschließen, wird nunmehr eindeutig sichtbar, dass sich derartige Liberalisierungsmaßnahmen nicht allein mit den erwarteten Gewinnen für die Verbraucher und die europäischen Produzenten legitimieren lassen. Die Erfahrung zeigt, dass diese Gewinne in manchen Fällen kurzfristig zufallsbedingt sind und die Verbraucher sowie die Produzenten nicht zu gleichen Teilen Gewinn daraus ziehen, da bestimmte Gewinne auch der Ausgangspunkt für neue Funktionsbedingungen des Marktes sein können. Daher auch die Notwendigkeit, die sozialen Einflüsse des territorialen und beschäftigungspolitischen Gleichgewichts dieser Maßnahmen im Vorfeld zu berücksichtigen und glaubwürdig zu reagieren.

An zweiter Stelle besteht kein Zweifel, dass die Lebensfähigkeit des politischen Projekts für Europa von der Unterstützung der europäischen Bürger abhängt, was ein von allen geteiltes Gefühl der sozialen Gerechtigkeit und des Vertrauens in die Zukunft erfordert.

Die sukzessiven Erweiterungen, gekoppelt mit der Vertiefung des Binnenmarkts, haben die öffentliche Meinung insbesondere in den „alten“ Mitgliedsstaaten teilweise mit der Furcht vor einem Europa geprägt, das unausweichlich das Trojanische Pferd einer nicht regulierten Globalisierung wird, die im unabwendbaren Abbau der

nationalen Gesellschaftsmodelle und in der Infragestellung der unmittelbar nach dem Krieg getroffenen kollektiven Wahl mündet. Wie das Arbeitsprogramm der deutschen Ratspräsidentschaft zum Ausdruck bringt, „*muss Europa*“, um diesen Verdachtsmoment zu entkräften, „*in der Lage sein, in einem globalisierten Universum eine seinen Werten Rechnung tragende Politik zu entfalten*¹⁶“, Werte, bei denen es sich um Freiheit, Solidarität und geteilten Wohlstand handelt.

Und drittens darf Europa die neuen sozialen Risiken nicht beiseite lassen, mit denen sich seine Mitglieder konfrontiert sehen, zumal die Einflüsse dieser Risiken die Grenzen der Staaten ungehindert überschreiten. Der Zwischenbericht über die sozialen Realitäten der Union, der dem Europäischen Rat am 8. und 9. März 2007 von der Kommission vorgelegt wird, bemüht sich, eine Bestandsaufnahme dieser Risiken und der Herausforderungen anzufertigen, die diese für die nationalen Sozialschutzsysteme darstellen.

Wie kann man die soziale Dimension des europäischen Projekts

3.2 erneut ankurbeln?

Dieser Bericht ist bemüht, Aktionsansätze aufzuzeigen, die es der Union auf der Grundlage der vorhandenen Politiken und Instrumente, ggf. unterstützt von den anlässlich der Erarbeitung des

Verfassungsvertrags festgelegten Orientierungslinien, ermöglichen, ihre Fähigkeit unter Beweis zu stellen, sich den drei Kernherausforderungen zu stellen, mit denen sie sich nunmehr konfrontiert sieht, nämlich die Verwaltung der wachsenden Mobilitäten, die Stärkung der Kohäsion und die Integration in ein erweitertes Europa sowie die Alterung und der demographische Wandel.

Diese Ansätze stützen sich auf drei strategische Zielsetzungen:

- **Bekräftigung der sozialen Ziele** der Union im Einklang mit den wirtschaftlichen Zielen.
- **Integration der sozialen Dimension** in die wesentlichen sektoriellen Politiken, wobei einer breiteten Logik der nachhaltigen Entwicklung Rechnung getragen wird.
- **Erneuter Ausgleich der Instrumente** Europas im sozialen Bereich durch die Erweiterung des Sozialdialogs und der multilateralen Zusammenarbeit.

16 - siehe <http://www.eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/EU-P-AProgr-d-2911.pdf>.

Die Bekräftigung der sozialen Ziele der Union und die Gewährleistung einer ausgeglichenen Funktionsweise des

3.2.1 Binnenmarkts

Heute nun wird deutlich, dass der soziale Fortschritt nicht automatisch aus der Funktionsweise des Binnenmarkts erwächst und zumindest kurzfristig zu einem Anwachsen der Ungleichheiten führen kann. Damit der große Markt auch wirklich zur *„Förderung der Beschäftigung, der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen“* (Artikel 136 EG-Vertrag) führt, es ist grundsätzlich erforderlich, dass auch in den neuen Mitgliedsstaaten niemand zurückbleibt.

■ Dies wird in erster Linie durch **konkrete Solidaritätsbekundungen auf europäischer Ebene im Hinblick auf Personen und Territorien gewährleistet, die sich mit den Anpassungskosten an die Globalisierung konfrontiert sehen.** Der Europäische Ausgleichsfonds zur Globalisierung, der am 1. Januar 2007 aus der Taufe gehoben wurde, kann als ein erster Schritt in diese Richtung betrachtet werden.

Dies erfordert aber auch die Einrichtung von **Instrumenten, die die Vorbeugung und Verwaltung wiederholter beruflicher Umstellungen erleichtern**, denen sich die europäischen Erwerbstätigen angesichts der immer kürzer werdenden wirtschaftlichen und technologischen Zyklen und der verlängerten beruflichen Laufbahnen ausgesetzt sehen.

Angesichts dieser Unsicherheiten ist es erforderlich, ihnen einen qualitäts- und niveauvollen sozialen Schutz zu bieten, da die Lockerung der Arbeitsvorschriften und die Flexibilität der Beschäftigung nicht zum Nachteil des Niveaus und/oder der Qualität des Sozialschutzes vonstatten gehen können. Die Garantie des Zugangs zur Ausbildung und zu einer aktiven Begleitung in Zeiten der Arbeitslosigkeit ist unerlässlich, um die Verwaltung der beruflichen Umstellungen und die Entwicklung des Humankapitals zu erleichtern.

Zunächst ist es denkbar, **gemeinsame Ziele rund um einen qualifizierenden Schulungsanspruch im zweiten Teil der Karriere** insbesondere für Beschäftigte, die ihren Arbeitsplatz verlieren, vorzugeben. Diese gemeinsamen Ziele könnten anlässlich ihrer Überarbeitung im Jahr 2008 eine Hauptachse der integrierten Richtlinien für das Wachstum und die Beschäftigung werden.

Dieses Recht auf einen Neuanfang könnte mittelfristig in die **Einrichtung eines spezifischen Finanzinstruments** münden, das sich dem Ziel verschreibt, Umschulungsprojekte zu fördern, die eine europäische Mobilität und/oder eine Schulung in einem der mit der industriellen Strategie der Union¹⁷ benannten Kernsektoren der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung beinhalten.

■ **Die Gewährleistung der harmonischen Funktionsweise des Binnenmarkts auf sozialer Ebene ist eine weitere Priorität.** So ist es gleichsam

17 - Europäische Kommission, Mitteilung „Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Ein politischer Rahmen zur Stärkung des Verarbeitenden Gewerbes in der EU – Auf dem Weg zu einem stärker integrierten Konzept in der Industriepolitik“, COM/2005/474, 5. Oktober 2005.

erforderlich, darüber zu wachen, dass die Arbeitskräftebewegungen als Begleiterscheinung der Entwicklung des Waren- und Dienstleistungsaustauschs unter ausgewogenen Bedingungen und bei Wahrung der auf Gemeinschaftsebene festgelegten Regeln erfolgen. Die an ein und demselben Arbeitsort anwesenden Arbeitnehmer müssen gleichbehandelt werden, ganz gleich, ob sie Angehörige des jeweiligen Mitgliedsstaates oder eines anderen Staates der Union sind. Diese Gleichbehandlung muss insbesondere dann gewährleistet werden, wenn Arbeitnehmer von ihrem Unternehmen im Rahmen einer grenzüberschreitenden Dienstleistung vorübergehend in einen anderen Mitgliedstaat entsendet werden.

Die Kontrolle der tatsächlichen Umsetzung dieser Regel stößt noch immer auf zahlreiche praktische Hindernisse, so dass in der jüngsten Zeit bilaterale Kooperationen zwischen den Mitgliedsstaaten entwickelt wurden¹⁸. Die Vervielfachung bilateraler Vereinbarungen bietet jedoch zweifellos keinen wirksamen Rahmen, um die Integration des europäischen Arbeitsmarkts zu gewährleisten.

Folglich wäre es in Anlehnung an die „Entsenderichtlinie“ aus dem Jahre 1996 sinnvoll, eine **Rahmenvereinbarung zur multilateralen Zusammenarbeit** zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, der Verschleierung von Einkommen und der unberechtigten Beanspruchung von Sozialleistungen sowie zur Vorbeugung

der Gefahr der Ungleichbehandlung zwischen europäischen Arbeitnehmern zu treffen, die in enger Zusammenarbeit mit der Kommission erarbeitet wird.

Darüber hinaus sollte sich die Union mit Mitteln ausstatten, die es ihr ermöglichen, **die Mobilität der Erwerbstätigen wirksam zu messen**. So ist insbesondere ein System, dass auf europäischer Ebene die Aufzeichnung aller Entsendungen auf dem Territorium der Union ermöglicht, unverzichtbar.

Ferner wäre es denkbar, dass die nationalen Beschäftigungs- und Sozialschutzsysteme unter der Aufsicht eines europäischen **Auditing Board auf der Grundlage gemeinsamer Anforderungen dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung** Folge leisten. Mit diesem Audit könnte die Übereinstimmung der nationalen Regeln und Praktiken mit den europäischen Errungenschaften auf Ebene der Beschäftigung und des Sozialschutzes bescheinigt werden.

In der Folge würde ein solches Verfahren a priori die Möglichkeit bieten, die Kontrollverfahren einzuschränken, denen sich die Anbieter im Rahmen grenzüberschreitender Dienstleistungen zu unterziehen haben. Es würde ganz gewiss mittelfristig dazu beitragen, dass die Integration der nationalen Arbeitsmärkte und die Bewegungen von Arbeitnehmern erleichtert werden.

Um der Versuchung bestimmter Anbieter zu entgehen, sich einer Form des

¹⁸ - Drei Vereinbarungen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit wurden bisher von Frankreich mit Deutschland (31. Mai 2001), Belgien (9. Mai 2003) und den Niederlanden (19. Januar 2007) unterzeichnet.

sozialen Dumpings hinzugeben, indem die gemeinsamen Spielregeln umgangen werden, wäre es in der Folge denkbar, **gemeinsame Gehaltsgrundsätze zu erarbeiten**. Sie könnten die Form von Mindestgehaltszielen annehmen, die in Prozent auf das von jedem Land praktizierte Durchschnittsgehalt zum Ausdruck kommen, und mittelfristig in die Anerkennung des Prinzips eines Mindestgehalts auf europäischer Ebene münden.

■ Dritte unverzichtbare Illustration der sozialen Dimension der Union: **Die Bekräftigung des Solidaritätsprinzips insbesondere gegenüber Bedürftigen**.

In Anlehnung an die Überlegungen, die hinsichtlich der Anerkennung eines Mindestgehalts auf europäischer Ebene angestellt werden, wäre es in diesem Rahmen denkbar, die Festlegung eines **Sokkels mit Mindestrechten** (Zugang zu den Grundrechten, medizinische Betreuung und Sozialhilfen, Zugang zur Beschäftigung und Schulung) ins Auge zu fassen, zu deren Einhaltung sich jeder Mitgliedsstaat auf seinem Territorium verpflichtet.

Die Konkretisierung des Solidaritätsprinzips findet ihren Ausdruck auch in der **Anerkennung der Akteure**, die an der Seite der Behörden dazu beitragen, dass **der Alltag lebbar ist**. Sie unterscheiden sich von den herkömmlichen Anbietern durch mehrere Elemente: Nichtvorhandensein von Gewinnzwecken, Rückgriff auf Ehrenamtlichkeit, Nichtauswahl der betreuten Personen. Diese Akteure haben auf europäischer Ebene keinen Anspruch auf ein klares Rechtssystem, was ihre Aktion einschränkt und ihr Image entstellt. Die

Annahme eines europäischen Status für Akteure von Verbänden und Vereinen, die auf Gegenseitigkeit basieren, welche im sozialen Bereich tätig werden, angelehnt an das im kooperativen Sektor eingerichtete System, könnte diesen Unstimmigkeiten ein Ende setzen und ihnen eine europäische Entwicklungsgrundlage bieten, zumal Solidaritäts- und Betreuungsleistungen im Kontext der Alterung der europäischen Bevölkerungen eine wachsende Rolle spielen werden.

■ Die demographische Herausforderung ist mittelfristig für die Europäische Union die größte Herausforderung. So kann es der Union nur zugute kommen, wenn sie **eine ehrgeizige Strategie in Richtung der Familien und der Jugendlichen formuliert**.

Dies erfordert zunächst **die Förderung der Politiken, die es den Eltern ermöglichen, Familien- und Berufsleben in Einklang zu bringen**. In Anlehnung an die anlässlich des Europarats in Barcelona im Jahr 2002 im Bereich der Betreuungsdienste für Kleinkinder gesteckten Ziele, könnten die Strukturfonds eindeutiger in Richtung Investitionsausgaben für Kleinkinder und der Unterstützung von Kinderbetreuungsangeboten für Erwerbstätige inklusive für Personen, die sich in Ausbildung befinden, orientiert werden.

Zugunsten der Jugendlichen könnten die europäischen Initiativen die Form eines Anreizes für die Staaten annehmen, die **Finanzierung der Ausbildung und des Eintritts in das Berufslebens** mit Stipendien und ermäßigten Krediten sowie

der progressiven Zuerkennung **eines Anspruchs auf europäische Mobilität** zu erleichtern, um jedem Jugendlichen, ganz gleich, mit welchem Werdegang, die Möglichkeit zu geben, ein Jahr seiner Ausbildung in einem anderen Land der Union zu absolvieren.

Alle diese Maßnahmen könnten anlässlich der Überarbeitung der integrierten Richtknie im Jahre 2008 neu formuliert werden, bevor sie danach in verbindliche Instrumente münden.

Die Integration der sozialen Dimension in die wesentlichen sektoriellen

3.2.2 Politiken

Dieses Ziel bedarf eingangs einer **systematischen Bewertung der sozialen Auswirkungen der unterschiedlichen Maßnahmen**, die auf europäischer Ebene entschieden werden. Damit hätte die Union zeitgleich mit der Umsetzung einer industriellen Innovations- und Forschungspolitik, oder der Aushandlung von Handelsverträgen mit ihren Partnern die Möglichkeit, der sozialen Dimension in den vorgegebenen Orientierungslinien im vollen Umfang Rechnung zu tragen.

Im Hinblick auf die Handelspolitik muss die Union beispielsweise **eine explizite Verbindung mit der Förderung der-**

Kernarbeitsnormen (NFT)¹⁹ und daran-nehmbaren Arbeit²⁰ herzustellen. Anlässlich der bevorstehenden Verabschiedung ihrer „neuen Handelsstrategie“²¹ könnte sie der Einarbeitung dieser Normen in die Vereinbarungen, die mit Fremdpartnern der Union geschlossen werden, eine vorrangige Bedeutung beimesen.

Die Lissabon-Strategie stützt sich auf drei Grundpfeiler: einen ökonomischen Grundpfeiler zur Vorbereitung des Übergangs zu einer wettbewerbsfähigen und wissensorientierten Wirtschaft, einen sozialen Grundpfeiler zur Modernisierung des europäischen Gesellschaftsmodells dank der Investition in die Humanressourcen und der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und schließlich einen umweltpolitischen Pfeiler, der anlässlich des Europarats in Göteborg im Juni 2001 hinzugefügt wurde und die gegenseitige Abhängigkeit zwischen Wirtschaftswachstum und dem rationellen Einsatz der natürlichen Ressourcen materialisiert.

Nur kurze Zeit nach dem Wiederaufleben der Lissabon-Strategie hat der Europarat in Brüssel im Juni 2005 bekräftigt, dass diese Strategie selbst Teil des breiter ausgelegten Kontextes der Forderung nach einer nachhaltigen Entwicklung

19 - Europäische Kommission, Mitteilung „Die soziale Dimension der Globalisierung“, COM/2004/0383, 18. Mai 2004.

20 - IAO, Bericht „Eine faire Globalisierung: Schaffung von Möglichkeiten für alle“, Februar 2004.

21 - Europäische Kommission, Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament „Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalisierten Wirtschaft“, 4. Oktober 2006.

ist, der zufolge die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt werden, ohne die Fähigkeit zukünftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen. Nun wird die soziale Frage unter dem Gesichtspunkt der nachhaltigen Entwicklung gestellt.

Die Förderung neuer Instrumente für ein soziales Europa und die Stärkung der vorhandenen

3.2.3 Instrumente

Die offene Koordinierungsmethode (OKM) ist als ein Vektor der Konvergenz der Politiken der unterschiedlichen Mitgliedsstaaten zu betrachten. In diesem Sinne muss sie beibehalten und auf neue Gebiete erweitert werden. Um der Gefahr einer zunehmenden Bürokratisierung zu entkommen, ist es erforderlich, diese Koordinierungsübung, die mitunter noch zu beschränkt ist, auf die nationalen und europäischen Behörden, auf die europäischen Akteure (Sozialpartner und NRO) sowie auf das Parlament zu erweitern.

Aber **die OKM kann nicht das einzige Mittel sein, mit dem die Union in den sozialen Bereich eingreift.** Da, wo es erforderlich ist, die tatsächliche Umsetzung der gemeinschaftlichen Errungenschaften sicherzustellen, ist die OKM unzureichend. Im Rahmen einer grenzüberschreitenden Dienstleistung und der Kontrolle der Entsendebedingungen der Arbeitnehmer, der Gehaltszahlung und der Arbeitsbedingungen ist es bei-

spielsweise unzureichend, allein auf die bilateralen Kooperationen zu setzen.

Das **Eingriffsinstrument der Union im sozialen Bereich** muss konsolidiert werden. Die europäischen Strukturfonds haben die Solidarität zwischen den Ländern der Europäischen Union zugunsten bestimmter Territorien und Berufsgruppen geprägt. Um die Legitimität ihres Eingriffs sicherzustellen, ist es erforderlich, diesen auf Themengruppen zu konzentrieren, die für die Europäer ein besonderes Interesse bergen, und im gleichen Zuge an die neuen sozialen Realitäten der Europäischen Union anzupassen.

Der Beitritt von zwölf Ländern mit einem Lebens- und Entwicklungsniveau, das weit unter dem Durchschnitt der Gemeinschaft liegt, erfordert so eine stärkere Mobilisierung der Strukturfonds zugunsten dieser neuen Mitgliedsstaaten aber zeitgleich auch zugunsten der Arbeitnehmer und Sektoren der Europäischen Union, die angesichts dieses wachsenden Wettbewerbs destabilisiert worden sind.

Dies alles ist ohne zwei wichtige Instrumente kaum denkbar, die in der gesetzlichen **Harmonisierung** in den Bereichen mit qualifizierter Mehrheit und **im europäischen Sozialdialog** begründet liegen. Diese beiden Instrumente müssen weiterhin mobilisiert werden, um den Korpus der sozialen Mindestnormen insbesondere im Bereich des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer und der individuellen und kollektiven Sicherheiten der Arbeitnehmer sinnvoll zu ergänzen. Der Amsterdamer Vertrag, der die Prämissen des

Maastrichter Sozialprotokolls übernimmt, hat die Rechtsgrundlagen für eine starke Einbeziehung der Sozialpartner in das soziale europäische Aufbauwerk geschaffen.

Diese treffen jedoch bei der vollen Ausnutzung der ihnen zugestandenen Vollmachten im Rahmen des Dialogs über die sozialen Realitäten oder des Abschlusses bzw. der Vorlage europäischer Vereinbarungen noch immer auf Schwierigkeiten. Aber gerade der sektorielle Sozialdialog ist ein wichtiges Instrument, um Wirtschaft, Soziales und Umwelt in Einklang zu bringen.

In dieser Perspektive und zur Ermutigung der Entwicklung des Sozialdialogs über die sektoriellen Politiken **ist es denkbar, die Anhörung der Sozialpartner auf europäischer Ebene in der Zukunft auf rechtliche Initiativen zu erweitern, die in anderen Bereichen der Gemeinschaftspolitik ins Leben gerufen werden**²². Der gegenwärtige

Wortlaut der Verträge lässt dies einzig über den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss zu. So wäre es sinnvoll gewesen, die europäischen Sozialpartner gemäß den Modalitäten nach Artikel 138 EG-Vertrag im Hinblick auf den Dienstleistungsrichtlinienentwurf für den Binnenmarkt anzuhören, der eine wahre soziale Herausforderung darstellte. Das Anwendungsgebiet dieser erweiterten Anhörung könnte in Anlehnung an Artikel III-117 des entworfenen EU-Verfassungsvertrags festgelegt werden, der eine „soziale Übergangsklausel“ beinhaltet²³.

Da im Augenblick nicht alle Mitgliedsstaaten denselben Reflexionsgrad zu diesem Thema erreicht haben, **ist es erforderlich, im sozialen Bereich auf der Grundlage klar umrissener Zielstellungen verstärkte Kooperationen ins Leben zu rufen**. So wird empfohlen, immer dann, wenn es möglich ist, experimentelle Schritte einzuleiten, um den Mitgliedsstaaten auf Wunsch die Möglichkeit zu geben, gemeinsam die soziale Dimension der Union zu vertiefen. Derartige verstärkte Kooperationsbeziehungen würden die Umset

22 - Nach Artikel 138 EG-Vertrag heißt es heute: „Die Kommission hat die Aufgabe, die Anhörung der Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene zu fördern, und erlässt alle zweckdienlichen Maßnahmen, um den Dialog zwischen den Sozialpartnern zu erleichtern, wobei sie für Ausgewogenheit bei der Unterstützung der Parteien sorgt. Zu diesem Zweck hört die Kommission vor Unterbreitung von Vorschlägen im Bereich der Sozialpolitik die Sozialpartner zu der Frage, wie eine Gemeinschaftsaktion gegebenenfalls ausgerichtet werden sollte“.

23 - Nach Artikel III-117 heißt es: „Bei der Festlegung und Umsetzung der in diesem Abschnitt genannten Politiken und Aktionen berücksichtigt die Union die Anforderungen in Verbindung mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsgrads, der Garantie eines angemessenen sozialen Schutzes, der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und eines hohen Bildungsgrads sowie eines hohen Schutzgrads der menschlichen Gesundheit“.

zung der Zielstellungen der Union unterstützen, ihre Interessen wahren und ihren Integrationsprozess fördern, was gerade im sozialen Bereich von Bedeutung ist.

Die Verbindung mehrerer Faktoren – die Tatsache, dass die Lissabon-Strategie zur Änderung der Verhaltensweisen der wirtschaftlichen Akteure aufruft, die nur dann wirklich hingenommen werden, wenn sie Träger des sozialen Fortschritts sind, der Beginn einer neuen Etappe der Integration der europäischen Wirtschaften, in der sich die Männer und Frauen mehr und mehr innerhalb Europas bewegen werden, die Begleitung der im Zuge der Globalisierung erforderlichen Umstrukturierungen, die Beschleunigung der Wirtschaftszyklen, die hohe Bedeutung der demographischen Probleme und die Wahrnehmung neuer sozialer Risiken – zeigt, dass wir in eine neue Ära eingetreten sind, wo die soziale Frage nicht mehr einzig als Angelegenheit der Mitgliedsstaaten betrachtet werden kann sondern mit Sicherheit Gegenstand einer ehrgeizigen und energischen gemeinsamen Politik sein muss.

Sachverständige, die an dem

A 1 Berichtsvorbereitung teilgenommen haben

„Europäische Institutionen“, Abteilung Institutionen und Gesellschaft.

2. Bilaterale Kontakte

Im Rahmen dieses Berichts hat das *Centre d'analyse stratégique* die Analysen zahlreicher französischer und ausländischer Experten eingeholt und einen tiefgreifenden Diskussionsprozess der Rohfassungen des Berichts mit verschiedenen Akteuren geführt, die zu diesem Thema einen direkteren Bezug haben. Dieses Verfahren, wurde möglichst offen gehalten, um die Ergebnisse zahlreicher Besprechungen und bilateraler Kontakte berücksichtigen und eingliedern zu können.

1. Berichterstatter

Berichterstatter für das *Centre d'analyse stratégique* waren: Herr Yves BERTONCINI, Projektleiter „Lissabon-Strategie“, Abteilung für Wirtschafts- und Finanzangelegenheiten, Frau Marine BOISSON, Projektleiterin „soziales Europa“, Abteilung für soziale Fragen, Herr Yves CHASSARD, Leiter der Abteilung „Arbeit, Beschäftigung und Ausbildung“, Herr Julien DAMON, Leiter der Abteilung für soziale Fragen, Frau Marie-Cécile MILLIAT, Projektleiterin

Am 20. Oktober 2006 wurden **bilaterale Kontakte** von Frau Sophie BOISSARD in Brüssel geknüpft. Sie war von Herrn Julien DAMON begleitet und hat sich mit Herrn Nikolaus VAN DER PAS, Generaldirektor, Generaldirektion „Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit“ der Europäischen Kommission, Herrn Stéphane OUAKI, stellvertretender Kabinettschef des Kommissars für Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit der Europäischen Kommission, Herr Vladimir Spidla; Herrn Christian MASSET, stellvertretender ständiger Vertreter Frankreichs bei der Europäischen Union, und Herrn Patrick VENTURINI, Generalsekretär des europäischen Wirtschafts und Sozialausschusses getroffen.

Herr Yves CHASSARD hat eine Reihe **tiefgründiger Gespräche mit den französischen Sozialpartnern** geführt. Die Gespräche wurden an den folgenden Tagen geführt: mit Herrn Yves VEYRIER, Verbandssekretär der *Confédération générale du travail - force ouvrière* (CGT-FO) am 17. Oktober 2006; mit Herrn Marcel GRIGNARD, Nationalsekretär der *Confédération française démocratique du travail* (CFDT), der für europäische Angelegenheiten zuständig ist, und Herrn Dominique OLIVIER,

Verbandssekretär am 17. Oktober 2006; mit Herrn André-Luc MOLINIER, Leiter für europäische Angelegenheiten beim *Mouvement des entreprises de France* (MEDEF) und Herrn Emmanuel JULIEN, stellvertretender Leiter für soziale Beziehungen in Europa am 18. Oktober 2006; mit Herrn Frédéric TOUBOUL, Leiter der prospektiven Abteilung und für soziale Aktualität der *Confédération française des travailleurs chrétiens* (CFTC) am 20. Oktober 2006; mit Frau Francine BLANCHE, Verbandssekretärin der *Confédération générale du travail* (CGT), zuständig für die Rechte und die Würde der Arbeitnehmer sowie für europäische Fragen am 24. Oktober 2006; mit Herrn Claude COURTAY, Nationaler Sekretär der *Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres* (CFE-CGC) am 17. November 2006.

Frau Sophie BOISSARD hat Herrn Gerd ANDRES, Staatssekretär, und Herrn Wolfgang KOBERSKI, Leiter für internationale Angelegenheiten **im deutschen Bundesministerium für Arbeit und Soziales** und Frau Dr. Elisabeth NEIFER-PORSCH, beigeordnete Beraterin für Sozialpolitik, und Herrn Dr. Nikolaus MEYER-LANDRUT, beigeordneter Berater für Europapolitik und für die Vorbereitung der EU-Ratspräsidentschaft Deutschlands **im deutschen Kanzleramt** getroffen.

3. Seminar, Ausschüsse und Besprechungen

In die Erarbeitung dieses Berichts wurden die wichtigsten beteiligten

Behörden einbezogen: Herr Cyril COSME, Berater (Kordinierung der Gruppe „Arbeits- und Sozialpolitik“), ständige Vertretung Frankreichs bei der Europäischen Union; Frau Raphaëlle DESCARD, stellvertretende Leiterin für Strategie und europäische Koordinierung, Generaldirektion für Finanzen und Wirtschaftspolitik (DGTP), Ministerium für Wirtschaft und Finanzen; Frau Brigitte FAVAREL, Bereichsleiterin TESC (Arbeit, Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit, Bildung, Audiovisuell und Sport), Generalsekretariat für europäische Angelegenheiten (SGAE); Herr Valéry FRELAND, Stellvertreter des Vizedirektors für interne europäische Angelegenheiten, Direktion für europäische Zusammenarbeit, Außenministerium; Herr Sébastien de GASQUET, technischer Berater (Informationspolitik über Europa, Beziehungen mit der Zivilgesellschaft, französische Präsidentschaft in den europäischen Institutionen, Sozialpolitik, Landwirtschaft, Kultur), Kabinett des beigeordneten Ministers für europäische Angelegenheiten; Herr François-Charles LAPREVOTE, technischer Berater (Handels-, Wirtschafts- und Finanzfragen, Binnenmarkt, Industrie, Forschung), Kabinett des beigeordneten Ministers für europäische Angelegenheiten; Frau Agnès LECLERC, Beauftragte für europäische und internationale Angelegenheiten, DAEL, Ministerium für Beschäftigung, soziale Solidarität und Wohnungswesen und Ministerium für Gesundheit und Solidarität; Herr Hubert MARTIN, stellvertretender Kabinettsleiter des beigeordneten Ministers für Beschäftigung, Arbeit und Integration von Jugendlichen ins Berufsleben; Frau Claire WAYSAND, Vizedirektorin für

Europäische Angelegenheiten, DGTPE, Ministerium für Wirtschaft und Finanzen.

Ein geschlossenes Seminar mit dem Titel „Die soziale Dimension der europäischen Union: Welche Zukunftsaussichten?“ wurde im Centre d'analyse stratégique am 23. Oktober 2006 organisiert. Dieses Seminar hat mehr als sechzig Teilnehmer zusammengebracht. Hochkarätiger Referenten haben mit den Vorschlägen des Zentrums als Grundlage der Diskussion die unterschiedlichen nationalen Vorstellungen von einem sozialen Europa aber auch die Perspektiven der akademischen, politischen und europäischen Kreise sowie der französischen und europäischen Sozialpartner erläutert.

Mitgewirkt haben: Frau Maria Helena ANDRE, stellvertretende Generalsekretärin des Europäischen Gewerkschaftsverbands; Herr Eric AUBRY, Generalinspektor für Soziale Fragen, Generalsekretär des Orientierungsrats für die Beschäftigung; Herr Pierre DEFRAIGNE, Leiter von Eur-Ifri; Herr Maurizio FERRERA, Professor an der Universität Mailand; Herr Roger LIDDLE, Hauptberater im Büro der Berater für europäische Politik der Europäischen Kommission, Frau Thérèse de LIEDEKERKE, Direktorin der Abteilung für soziale Angelegenheiten bei UNICE; Herr Philippe MILLS, stellvertretender Generaldirektor vom Centre d'analyse stratégique; Herr Bruno PALIER, CNRS-Forschungsbeauftragter beim CEVIPOF, Forschungszentrum für Politikwissenschaft an der Sciences Po Paris; Herr Joakim PALME, Professor

für Soziologie und Leiter des *Institute for Futures Studies*; Herr Xavier PRATSMONNE, Direktor bei der Generaldirektion „Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit“ der Europäischen Kommission; Herr Etienne de PONCINS, Direktor im Kabinett des beigeordneten Ministers für europäische Angelegenheiten; Herr Proinsias de ROSSA, Europaabgeordneter, Faktion der Sozialdemokratischen Partei Europas im Europäischen Parlament, nationale Delegation Irlands; Herr Juho SAARI, Berater für Europäische Angelegenheiten, finnischer Minister für Soziales und Gesundheit; Herr Christoph SCHUMACHER-HILDEBRAND, beauftragter Direktor für die Europäische Union, Sozialpolitiken und europäische Beschäftigung, deutsches Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Herr Loukas TSOUKALIS, Professor an der Universität zu Athen, Sonderberater beim Präsident der Europäischen Kommission; Herr Daniel VAUGHAN-WHITEHEAD, Ökonom für Gehaltspolitik und Arbeitsbedingungen bei der Internationalen Arbeitsorganisation.

Die Teilnehmer waren Herr Patrick ALLARD, Berater im Centre d'analyse et de prévision (CAP), Außenministerium; Herr Gerhard ALMER, erster Berater, Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Paris; Herr Gerald ANGLELEY, erster Sekretär für Wirtschaftsangelegenheit, irische Botschaft in Paris; Herr Philippe ARONDEL, Ökonom und technischer Berater bei der CFTC; Frau Claire AUBIN, Generalinspektorin für soziale Angelegenheiten, Generalinspektion für soziale Angelegenheiten, Ministerium

für Beschäftigung, soziale Solidarität und Wohnungswesen und Ministerium für Gesundheit und Solidarität; Frau Laure BATUT, Verbandsassistentin für den internationalen Bereich und Europa bei der CGT-FO; Frau Teresa BOMBA, Studienbeauftragte, *Notre Europe*; Herr Patrick BOULTE, Präsident von EAPN-France (European Anti Poverty Network), Frau Natacha CLARAC, Unternehmensberaterin, Athenora Consulting; Frau Laura DAGG und Frau Sibel DEMIRCAN, Forschungsbeauftragte, *Fondation pour l'innovation politique*; Herr Bertrand DEPREZ, Unternehmensberater, *The Centre*; Frau Mathilde DURAND, Projektbeauftragte, *Fondation Robert Schuman*; Frau Mireille ELBAUM, Leiterin für Forschung, Studien, Entwicklung und Statistik (DREES), Ministerium für Beschäftigung, soziale Solidarität und Wohnungswesen und Ministerium für Gesundheit und Solidarität; Frau Brigitte FAVAREL, Bereichsleiterin TESC (Arbeit, Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit, Bildung, Audiovisuell und Sport), Generalsekretariat für europäische Angelegenheiten (SGAE); Herr Valéry FRELAND, Stellvertreter des Vizedirektors für interne europäische Angelegenheiten, Direktion für europäische Zusammenarbeit, Außenministerium; Herr Philippe GARABOL, hoher Beamter; Herr Sébastien de GASQUET, technischer Berater (Informationspolitik über Europa, Beziehungen mit der Zivilgesellschaft, französische Präsidentschaft in den europäischen Institutionen, Sozialpolitik, Landwirtschaft, Kultur), Kabinett des beigeordneten Ministers für europäische Angelegenheiten; Herr Victor GIL, Berater für Soziales, portugiesische Botschaft in Paris; Frau Janine GOETSCHY, Forschungsbeauftragte beim CNRS, *Insti-*

tut d'études européennes (IDHE) - Université Paris X; Frau Anna Maria GIORDANO, italienische Botschaft in Paris; Frau Marie-Agnès GOUPIL, Projektbeauftragte, Direktion für soziale Sicherheit, Ministerium für Gesundheit und Solidarität; Herr Carl Michael GRANS, Berater für Soziales, schwedische Botschaft in Paris; Frau Marie-Pierre HAMEL, Doktorandin CEVIPOF, Forschungszentrum für Politikwissenschaft an der Sciences Po Paris; Frau Sylvie HEL-THELIER, Projektbeauftragte für europäische Fragen, Direktion für die Gestaltung und Forschung im Rahmen von Studien und Statistiken (DARES), Ministerium für Beschäftigung, soziale Solidarität und Wohnungswesen; Frau Georgina HILL, Beraterin für Soziales, britische Botschaft in Paris; Herr Emmanuel JULIEN, stellvertretender Leiter für soziale Beziehungen in Europa beim *Mouvement des Entreprises de France* (MEDEF); Herr Guy JUQUEL, Leiter des Ressorts Europa und International, CGT; Frau Anna KAPRAL, Sachverständige beim Wirtschaftsdienst, polnische Botschaft in Paris; Frau Maria KURIKKALA, Attaché für Wirtschafts- und Sozialfragen, finnische Botschaft in Paris; Frau Elise LAUNAY-RENCKI, Projektbeauftragte „Europäische Union“ beim CAP, Außenministerium; Frau Agnès LECLERC, Beauftragte für europäische und internationale Angelegenheiten, DAEI, Ministerium für Beschäftigung, soziale Solidarität und Wohnungswesen und Ministerium für Gesundheit und Solidarität; Herr Frédéric LERAIS, Berater im Büro der Berater der europäischen Politik (BEPA) der Europäischen Kommission; Frau Caroline MECHIN, Projektbeauftragte, allgemeine Vertretung für Beschäftigung und Berufsbildung (DGEFP), Ministerium für Beschäftigung, soziale Solidarität und Woh-

nungswesen; Herr Jorgen MORTENSEN, beigeordneter Forschungsleiter, *Centre for European Policy Studies* (CEPR); Frau Françoise MURILLO, Büroleitern für Gemeinschaftspolitiken, Vizedirektion für europäische Angelegenheiten, DAEI, Ministerium für Beschäftigung, soziale Solidarität und Wohnungswesen und Ministerium für Gesundheit und Solidarität; Frau Nathalie NIKITENKO, stellvertretende Beraterin (sozialer Schutz, Gesundheit und Arbeitssicherheit), ständige Vertretung Frankreichs bei der Europäischen Union; Herr Dominique OLIVIER, Verbandssekretär der *Confédération française démocratique du travail* (CFDT); Herr Stéphane OUAKI, stellvertretender Kabinettschef des Kommissars für Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit der Europäischen Kommission Vladimir Spidla; Frau Paula PARVIAINEN, Beraterin für Wirtschafts- und Gemeinschaftsfragen, finnische Botschaft in Paris; Herr Alain REGNIER, Berater für soziale Kohäsion, Chancengleichheit und die Bekämpfung der Ausgrenzung sowie Wohnungspolitik, Kabinett des französischen Premierministers; Frau Katerina RÜDIGER, Expertein, *European Policy Centre*; Herr Hugo de SOUSA, Leiter für Wirtschafts- und Sozialpolitik, *Observatoire social européen* (OSE); Herr Lutz-Ruediger VOGT, Berater für Soziales, Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Paris; Frau Marie WIERINK, Missionsbeauftragte, DREES, Ministerium für Beschäftigung, soziale Solidarität und Wohnungswesen und Ministerium für Gesundheit und Solidarität.

Eine Rohfassung der Arbeitsunterlage wurde **den französischen Sozialpartnern am 27. Oktober 2006, beim Ausschuss für den Sozialdialog über europäische und internationale Fragen (CDSEI)** unter dem Vorsitz des Beigeordneten Ministers für Arbeit und Beschäftigung, Integration von Jugendlichen ins Berufsleben, Herrn Gérard LARCHER vorgestellt.

Eine abgeänderte Fassung dieses Zwischenberichts wurde zur **Anhörung der französischen Sozialpartner vorgelegt, die vom beigeordneten Minister für europäische Angelegenheiten²⁴ am 21. November 2006 organisiert wurde.**

²⁴ - Diese Befragung der französischen Sozialpartner wird auf der Grundlage des Rundschreibens 5122/SG vom 19. Dezember 2005 „Einbeziehung des Parlaments, der territorialen Körperschaften, der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft in das europäische Entscheidungsverfahren“ regelmäßig organisiert.

Anlage 2: Die gemeinschaftlichen A² Gesetzesgrundlagen für ein soziales Europa

Siehe bitte das französische Teil des Bandes.

A²

