

R A P P O R T D E M I S S I O N

Avec l'euro,
construire les relations
sociales européennes

Philippe HERZOG

02 JUIN 1998

S O M M A I R E

Avant-Propos

Résumé : Orientations générales, et douze principales propositions

1 - Les débuts du dialogue social européen

1.1 - Le choc du marché unique

- Les grandes mutations
- La formation d'un droit social commun
- La formation du "dialogue social" communautaire
- Les débuts du "dialogue civil"
- Le démarrage de la coordination des politiques nationales pour l'emploi

1.2 - Dans chaque pays, mais de façon inégale, l'Europe entre dans le dialogue social.

- Le dialogue social européen dans quatre grands pays
- Handicaps et potentiels de la France

2 - Une demande de clarification des options

- Aperçu sur les préoccupations des acteurs sociaux
- Définir la perspective
- Définir la méthode

3 - La prise en compte du défi européen dans le dialogue social en France

3.1 - L'impulsion gouvernementale

- Première proposition : le ministre des Affaires européennes est délégué auprès du Premier ministre
- Deuxième proposition : le gouvernement établit un agenda politique pour l'action européenne de la France

3.2 - La délibération publique des politiques européennes

- Troisième proposition : le Parlement national est responsable de la délibération publique de la politique européenne de la France et débat des programmes de la Commission et du Conseil

3.3 - La promotion des responsabilités européennes du ministère de l'Emploi et de la Solidarité

Quatrième proposition : le ministre de l'Emploi et de la Solidarité travaille à la clarification des options de la France pour l'Europe sociale et anime leur conduite. Il dispose des moyens nécessaires et développe une large concertation

3.4 - La clarification des fonctions et les moyens du ministre des Affaires européennes

Cinquième proposition : le ministre des Affaires européennes élabore une réflexion prospective pour l'agenda gouvernemental et il participe à l'animation de réseaux de mobilisation de la société française. Il dispose pour cela d'une délégation nationale au dialogue européen

3.5 - La création de trois réseaux de partenariats entre les acteurs sociaux et les

- institutions publiques (sixième proposition)
- Des missions régionales d'information permanente sur l'Europe
- Un réseau informel d'échanges sur le dialogue social européen dans les entreprises
- Un réseau informel de relations entre les acteurs français, auprès de la - - -
Représentation permanente à Bruxelles, notamment pour organiser l'activité de lobbying

3.6 - Observations complémentaires sur l'information

- Le climat général
- L'organisation
- La contribution des médias
- Le défi de l'éducation

3.7 - Observations sur la participation des entreprises et le rôle du Conseil économique et social

- Dialogue social dans les entreprises européennes et projets d'emploi
 - Sur les territoires, solliciter les CESR
- La contribution des entreprises de service public
- Engager le dialogue sur le contrôle et la stratégie des entreprises développement industriel
 - Redéfinir la responsabilité du Comité économique et social

3.8 - Observations sur la mobilisation des acteurs territoriaux

- D'où partons-nous ?
Peut-on fédérer les acteurs territoriaux dans un cadre régional ?
Un dialogue sur le financement du développement territorial
- Relations entre territoires et Europe
- Un bon exemple

4 - La prise en compte de l'enjeu social dans l'Union économique et monétaire

4.1 - La réforme des procédures de coordination européenne des politiques nationales (première proposition)

- Unification des procédures de coordination des politiques économiques et de coordination des politiques d'action pour l'emploi
- Délibération publique de la cohérence entre les objectifs sociaux et les grandes orientations de politique économique

4.2 - Un travail démocratique pour choisir les lignes directrices pour l'emploi, les autres objectifs sociaux et les moyens de leur réalisation (deuxième proposition)

4.3 - Clarifier les responsabilités des institutions politiques et des acteurs sociaux

- Une nouvelle dimension des réformes institutionnelles
- Quel rôle pour les acteurs sociaux dans les choix de politique économique ?
- Troisième proposition : création d'un Cercle de coordination et de prospective au niveau communautaire

4.4 - L'articulation de la négociation et de la législation sociales

- Perspectives du protocole social européen
- Le cadre du droit social et le rôle du législateur
- Quatrième proposition : aménagement de la procédure de négociation des accords conventionnels

4.5 - La formation d'un pouvoir consultatif fort et autonome

- Autonomie des comités consultatifs interprofessionnels et sectoriels
- Cinquième proposition : une réforme des Comités paritaires, étendus à tous les secteurs et réseaux pertinents
- Dynamique du dialogue civil
- Revaloriser le Comité économique et social

4.6 - Un droit d'expression est ouvert à tous les citoyens : les réponses à leurs avis et leur synthèse sont confiées à des structures intermédiaires représentatives des acteurs sociaux (sixième proposition)

4.7 - Réflexions sur la participation et l'identité européenne des entreprises

- Perspectives des comités de groupe européens
- Les défis des services d'intérêt général
- Dialogue pour des politiques industrielles

4.8 - Réflexions sur la participation des acteurs territoriaux et la cohésion de la Communauté

Catalyser et expérimenter

Annexes

- I.** Lettre de Mission
- II.** Membres du groupe de travail
- III.** Participants aux travaux et personnalités consultées
- IV.** Personnalités auditionnées
- V.** Contribution de la CGT
- VI.** Contribution de la CFDT
- VII.** La perspective sociale dans l'UEM
- IX.** Aspects juridiques du dialogue social européen
- X.** La place des associations dans le dialogue social européen
- XI.** Construire le dialogue social européen sur les territoires

AVANT-PROPOS

Le mandat de la Mission était d'explorer les conditions du développement de la participation des acteurs sociaux à la construction européenne et du renforcement du dialogue social européen¹.

Nous avons retenu une définition large des acteurs sociaux : employeurs, syndicats, associations, collectivités territoriales. Et nous utilisons aussi le terme "dialogue" dans son acception large : information, discussion, consultation, négociation, concertation, cogestion. Le dialogue "civil" participe aussi au dialogue social.

La Mission a bénéficié d'une recherche de l'IRES sur le dialogue social européen dans quatre grands pays (Allemagne, Italie, Espagne, Grande-Bretagne), afin de comparer leur situation à celle de la France. Elle a bénéficié également des réflexions d'un réseau de hauts fonctionnaires et syndicalistes à Bruxelles, qui a tenu plusieurs réunions de travail et une journée d'études. Elle a mis en place six groupes de travail : partenaires sociaux, associations, acteurs territoriaux, prospective, aspects juridiques, institutions françaises. Elle a pratiqué de nombreuses auditions².

Plus de cent cinquante personnes ont participé aux travaux de la Mission, qui ont motivé cinq mois d'efforts acharnés.

La méthode retenue a fait ses preuves. Des personnes très différentes par leurs sensibilités et leurs expériences ont noué un échange approfondi. Un schéma de travail a été discuté et partagé dès le départ, qui ne cachait rien des mobiles de l'animateur. Au bout du compte les différences demeurent mais chacun a bougé, s'est enrichi, et perçoit mieux le besoin d'aller plus loin et d'expérimenter des voies nouvelles du dialogue sur l'Europe.

Chacun souligne la nécessité de clarifier les options pour l'Europe sociale : la motivation même de la participation et le choix des procédures découlent de ce besoin. Les membres de la Mission expriment tous ce souci, tout en esquisant des réponses différentes. Tous soulignent que la priorité est le changement des

¹Nous reproduisons la Lettre de Mission de M.Pierre Moscovici, ministre des Affaires européennes, après le texte du rapport.

méthodes en France et ils s'accordent sur l'utilité de deux voies complémentaires : une concertation permanente et approfondie, d'une part, des réseaux informels où la société civile peut se mobiliser elle-même plus librement, d'autre part. Même si le CNPF n'a pas pris une position officielle sur le rapport de Mission, nous pouvons dire que les entreprises aussi se sont prêtées au dialogue et parfois même le demandent clairement. Quant aux clivages politiques, ils ne nous ont pas empêchés de bien travailler ensemble.

En revanche, il est clair que la mise en œuvre d'un dialogue approfondi achoppe souvent et risque de buter encore sur des enjeux de pouvoirs, que ce soit entre les représentants des acteurs sociaux ou au sein de l'administration d'État. C'est justement pour retrouver la société et réduire cet obstacle, que nous avons imbriqué les procédures formelles où l'on doit respecter des légitimités acquises, la délibération publique des choix, et la formation de réseaux proches des citoyens. Mais on ne franchira une étape que si les différents acteurs publics et sociaux mesurent bien les responsabilités à partager. Le dialogue ne sera vraiment intéressant et mobilisateur que si l'on vise des résultats substantiels. C'est un changement qualitatif de la réflexion et de l'action pour l'Europe sociale que nous avons en vue.

² Les noms des personnes qui ont participé à nos travaux sont présentés en annexe à ce rapport

RESUME : ORIENTATIONS GENERALES ET DOUZE PRINCIPALES PROPOSITIONS

Depuis une vingtaine d'années, les pays européens connaissent de profondes mutations et une crise sociale durable. Ils cherchent des solutions. La vocation de l'Europe est d'offrir un cadre de coopération pour y parvenir. Il s'agit d'organiser les relations sociales et économiques de manière à rendre compatibles les disciplines de la mondialisation avec les valeurs politiques et les choix de société que nous partageons.

La mise en place de l'euro rend ce défi encore plus aigu. L'euro établit la stabilité monétaire et intensifie la compétition, ce qui peut favoriser la croissance. Mais la recherche de nouveaux gains de productivité n'est pas spontanément compatible avec l'emploi ; et la capacité de faire face à la compétition est foncièrement inégale. Il est donc nécessaire de tenter de combler le retard criant des relations sociales européennes et de définir les responsabilités politiques, afin de répondre à des objectifs d'emploi et de solidarité.

Les propositions de la Mission sont bâties sur deux niveaux : la prise en compte du défi européen dans le dialogue social français ; la prise en compte du défi social dans le fonctionnement de l'Union économique et monétaire. L'un ne va pas sans l'autre : sans appropriation réelle du défi européen dans chaque nation, il n'y aura pas de construction sociale commune.

* * *

La France est à l'origine de nombreuses initiatives politiques pour l'Europe sociale : la récente réunion du Sommet extraordinaire pour l'emploi à Luxembourg est un exemple. Mais ces initiatives manquent d'assises et de suites. Le dialogue social français est très peu branché sur l'Europe, en raison de freins culturels et structurels, et l'influence française tend à diminuer dans la définition de la politique sociale européenne. Il est temps d'essayer de surmonter ces handicaps.

On ne peut vouloir construire l'Europe sociale, et vouloir aussi que la politique sociale de la France demeure du seul ressort national : elle doit s'enrichir des autres, par une meilleure écoute et compréhension. La contribution de la France pour l'Europe sociale doit maintenant être précisée et développée.

Ceci suppose que l'Europe, encore trop perçue comme une affaire étrangère, devienne une affaire intérieure : il faut pouvoir mobiliser la société.

Ceci appelle des changements de méthodes et de comportements. La politique européenne de la France est élaborée de façon trop centralisée. La concertation est formelle et peu approfondie entre les pouvoirs publics et les acteurs sociaux. Ceux-ci sont divisés et inégalement ouverts à l'Europe. Cela étant, une prise de conscience et une volonté partagée de se saisir du défi social sont apparues dans la Mission. Nous voulons toucher et impliquer les citoyens, essayer de travailler en partenaires, être mieux présents et influents dans les réseaux et lobbies communautaires.

Six propositions principales pour la prise en compte du défi européen dans le dialogue social français

1 - Le ministre délégué aux Affaires européennes est rattaché au Premier ministre.

La Mission, de façon indépendante et consensuelle, considère que ce signal politique fort montrerait à la société française que l'Europe devient affaire intérieure et dimension du dialogue social.

2 - Le gouvernement établit, après une large concertation, un agenda politique d'initiatives pour la construction sociale et économique européenne.

3 - Le Parlement national est responsable de la délibération publique de la politique européenne de la France et il débat du programme de la Commission et du Conseil.

Il organise une concertation régulière avec les acteurs sociaux et un débat annuel approfondi sur la cohérence entre les politiques nationales et les grandes orientations de politique économique et sociale européenne.

4 - Le ministre de l'Emploi et de la Solidarité travaille à la clarification des options de la France pour l'Europe sociale et il anime leur conduite.

Il dispose pour cela de moyens étendus, développe l'expérience européenne dans tous ses départements ; et il travaille de façon permanente avec les acteurs sociaux dans le cadre d'un comité national de l'emploi et du développement social européen.

5 - Le ministre des Affaires européennes élabore une réflexion prospective pour l'agenda gouvernemental et il participe à l'animation de réseaux de mobilisation de la société française.

Ces réseaux se distinguent de la concertation organisée dans les procédures opérationnelles de l'administration publique. Il s'agit de lieux de réflexion et d'animation où des acteurs sociaux, à l'écoute des citoyens, travaillent en partenariat sans enjeux de représentation.

Le ministre dispose d'une Délégation au dialogue européen pour assumer ces nouvelles fonctions.

6 - Trois réseaux sont organisés sous la forme de partenariats entre les acteurs sociaux et les institutions publiques :

- des missions régionales d'information permanente sur l'Europe, dont une fonction essentielle est de répondre à un droit d'expression de chaque citoyen ;
- un réseau informel d'échanges sur le dialogue social européen dans les entreprises ;
- un réseau informel de relations entre les acteurs français, auprès de la Représentation permanente à Bruxelles, pour favoriser leur synergie et leur influence.

* * *

Au niveau communautaire, un dialogue social a démarré. Des acteurs sociaux représentatifs commencent à négocier. Un droit social commun se forme. Mais en l'état cela ne suffit pas pour l'avenir. L'Union a besoin d'un réel projet social, de relations démultipliées, de responsabilités partagées. Or la séparation entre la politique sociale et l'intégration économique est quasi totale et la responsabilité effective du social est renvoyée à chaque État national. La Mission, prenant appui sur les initiatives de la France visant à une définition nouvelle des choix de poli-

tique économique et d'emploi (coordination pour l'emploi, création du Conseil de l'euro) propose de les compléter par des initiatives visant à une cohérence entre les objectifs sociaux (nationaux et communautaires), et les choix de politique économique et monétaire. Pour cela il faut tenter de sortir des méthodes exclusivement technocratiques, établir la délibération publique des options et la participation des acteurs sociaux.

Le but est d'offrir un socle social commun attractif pour les citoyens et qui engage la Communauté.

Six propositions pour la prise en compte du défi social dans l'Union économique et monétaire

1 - Les procédures de coordination des politiques nationales font l'objet d'une réforme pour établir la cohérence entre les objectifs sociaux et les choix de politique économique :

- unification des deux procédures actuellement séparées (coordinations des politiques économiques, coordinations pour l'emploi) : examen public de la cohérence ; précision des coopérations et des solidarités nécessaires entre les pays européens ;
- démocratisation des processus d'élaboration et de décision : concertation avec les acteurs sociaux et examen d'une pluralité d'avis préalables ; débat public approfondi au niveau national puis au Parlement européen ; examen des options par la Commission ; décisions du Conseil européen après réponse explicite aux avis.

2 - Le Conseil et la Commission, en associant les acteurs sociaux et les représentations élues, définissent un agenda pour clarifier les objectifs, les instruments et les responsabilités de l'Europe sociale après l'euro.

La Mission suggère d'approfondir particulièrement deux grands objectifs :

- une sécurité de formation et d'emploi complémentaire à l'effort de mobilité, de qualification, et de responsabilité demandé à chacun ;
- l'organisation de la solidarité entre Européens pour le développement : le but est de concilier les impératifs de compétitivité, d'emploi et de cohésion sociale. Quelques dossiers essentiels méritent particulièrement examen : le

droit et les responsabilités sociales de l'entreprise européenne ; l'utilisation de l'épargne sur le grand marché ; le développement territorial et les grands réseaux ; les restructurations industrielles ; l'examen multilatéral des salaires ; la cohérence des politiques de protection sociale.

3 - Un cercle de coordination et de prospective communautaire est créé en partenariat entre les partenaires sociaux ; autonome par rapport aux institutions, il a le droit d'auditionner les responsables politiques.

4 - La procédure de négociation des accords conventionnels est aménagée : le pouvoir d'initiative est partagé entre la Commission et les acteurs sociaux ; le Conseil et le Parlement européen précisent les sujets qui selon eux doivent faire l'objet de directives ; dans ce cas si une négociation entreprise échoue, ou ne remplit pas son but, la Commission doit présenter une proposition législative ; le secteur associatif est consulté dans les domaines d'intervention où il a acquis une légitimité.

5 - Une réforme des Comités paritaires permet leur extension à tous les secteurs et réseaux pertinents et établit leur autonomie par rapport à la Commission ; ils disposent de pouvoirs d'évaluation et de prospective ; ils peuvent être consultés par la Commission, et ils peuvent décider de négocier.

6 - Un droit d'expression est ouvert à tous les citoyens européens.

Les réponses à leurs demandes et avis et leur synthèse sont confiées à des structures intermédiaires représentatives des acteurs sociaux (le Comité économique et social, le Comité des régions, les Comités sectoriels paritaires, les grands réseaux associatifs) ; ils sont auditionnés par les institutions politiques pour en rendre compte.

1 - LES DEBUTS DU DIALOGUE SOCIAL EUROPEEN

1.1 - Le choc du marché unique

Chaque nation européenne a bâti son propre modèle social. Des standards de vie élevés, une protection sociale développée, des rôles importants pour l'État et pour les partenaires sociaux, ont été et souvent demeurent des traits communs à toutes les sociétés européennes. Des valeurs communes fédèrent des hommes et des femmes : c'est pourquoi on a pu parler d'un "modèle social européen". Mais la citoyenneté et l'identité sociales sont nationales.

L'"Europe sociale" est restée longtemps discrète, même si elle n'est pas absente du projet communautaire. Le traité de Rome de 1957 a énoncé des objectifs très généraux et il n'a pas été suivi d'un véritable programme d'action sociale avant 1973³. Un dialogue s'est noué entre les partenaires sociaux nationaux et les institutions communautaires dans les secteurs charbon-acier avec la CECA⁴. Ensuite le CES⁵ et des comités spécialisés ont été consultés pour la mise en œuvre du marché commun. Mais il n'y a pas eu de véritables relations sociales communautaires avant les grandes mutations commencées dans les années 80.

Les grandes mutations

Il n'est pas juste d'attribuer à l'Europe les difficultés des systèmes nationaux. S'il faut changer la définition du travail salarié ou du service public, c'est parce que la société et ses besoins ont profondément évolué, de même que la technologie et l'environnement mondial. Chaque nation est confrontée à la nécessité du diagnostic, du choix, et de la stratégie. Mais il est vrai que l'Europe, adoptant un modèle néo-libéral dans la sphère économique, a contribué à imposer une flexibilité sociale sans redéfinition des garanties. En même temps, elle a incité chaque pays à faire l'apprentissage des relations transnationales, chaque nation devant ouvrir son horizon social et économique sur les réalités et les enjeux de la mondialisation.

Tous les pays cherchent aujourd'hui des réponses nouvelles à la question sociale.

³ La même année est créée la Confédération européenne des syndicats (la CES)

⁴ Communauté européenne charbon acier

⁵ Comité économique et social

Certains dérèglementent le social, en vue de répondre à l'impératif de compétitivité et bouleversent le système construit dans l'après-guerre. D'autres cherchent à défendre le système social national tout en freinant la dépense sociale et publique.

Soit on subit le marché de façon défensive, soit on le suit de façon délibérée, mais dans les deux cas la flexibilité progresse.

La pression sur les salaires et sur les charges sociales ; l'éclatement de la norme de l'emploi à plein temps à durée indéterminée ; l'émiettement des statuts et l'individualisation des droits ; la recherche du passage d'une politique passive vers une politique active de l'emploi, c'est-à-dire visant à réinsérer sur les marchés du travail les personnes sans emploi ou qui risquent de le devenir : on trouve ces tendances partout. En même temps, la compétitivité de l'entreprise exige plus de recherche, de formation, de services d'intérêt général.

Partout s'affirme progressivement la prééminence de l'entreprise comme lieu de négociation. On demande au salarié plus de qualification, plus de responsabilité, et de prendre les risques, tandis que les opérateurs financiers affirment leur pouvoir de contrôle de l'entreprise. Les syndicats sont affaiblis et entreprennent de redéfinir leurs projets. De nouveaux acteurs associatifs prennent particulièrement en charge le combat contre l'exclusion et la solidarité. Cette action "civile" commence à se conjuguer à l'action sociale traditionnelle centrée sur les relations de travail.

Lors d'un entretien approfondi, François Périgot⁶ souligne que deux visions opposées étaient possibles lorsqu'on a décidé de construire le marché unique. Celle de "l'harmonisation sociale" des droits des travailleurs en préalable à l'approfondissement du marché ; celle qui considère l'organisation sociale comme strictement d'ordre national. On a tâtonné entre les deux, en affirmant des principes et en agissant là où l'intensification de la concurrence obligeait à faire quelque chose. Mais, souligne-t-il : "on a choisi un modèle économique donné (la libre concurrence) peut-être trop vite et trop loin, sans consulter personne, et l'on n'a jamais réfléchi à la dimension sociale des choix économiques".

⁶ Président de l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE)

Il est, comme la plupart des dirigeants d'entreprises, favorable à ce modèle, mais il souligne qu'il implique une transformation profonde des systèmes sociaux nationaux (flexibilité, responsabilité personnelle et recul de l'"assistance", redéfinition de la formation professionnelle, valorisation de l'épargne et de l'actionnariat populaire). Si l'Europe se veut compétitive, il faut travailler à l'accompagnement social du développement industriel et technologique, or - selon lui - les efforts en ce sens se heurtent souvent à un manque d'intérêt total de la plupart des organisations politiques et sociales nationales.

On peut aussi envisager d'autres approches de la construction sociale faisant appel à la formation de droits fondamentaux, de projets de développement, et de relations de solidarité, compatibles avec la compétition. C'est ce que souhaite la CES. Jacques Delors a conçu dans cet esprit le livre blanc de 1993 sur la compétitivité, la croissance et l'emploi. Cette tentative a connu un échec mais a laissé des traces.

Même s'il n'y a pas d'accord sur le modèle, nous faisons nôtres les propos d'Emmanuel Julien⁷ : "On ne sait pas construire un modèle social sans développement économique".

La formation d'un droit social commun

La formation du marché unique accompagne une accélération de l'effort de législation sociale européenne. Celle-ci a produit plus de textes entre 1987 et 1992 que durant les trente années précédentes. Le rythme s'est ralenti depuis 1994. A la fin 1997, plus de 350 textes existent, dont un tiers sont contraignants. Cette législation a visé surtout à limiter l'impact de la concurrence sur les travailleurs.

Elle est peu perceptible pour un Français ou un Allemand, en partie par méconnaissance, mais surtout parce que l'apport communautaire ne constitue pas encore pour nous une avancée importante.

En ce qui concerne le monde du travail, la valeur ajoutée se situe dans trois grands domaines : la libre circulation des travailleurs, en particulier avec la sécurité sociale des travailleurs migrants (mais seulement pour les ressortissants communautaires) ; les conditions d'hygiène et de sécurité sur les lieux de travail ;

⁷ Chef du service Affaires sociales européennes et internationales au CNPF

l'information - consultation des travailleurs (en particulier avec les comités de groupe européens).

Le droit du travail au sens strict fait l'objet de quinze directives. La formation, d'une quarantaine de textes, beaucoup moins importants et non législatifs : ce sont des recommandations et des actions. L'Union européenne consacre près de 20% de son budget à la politique sociale, surtout pour l'emploi et la formation au niveau local ou régional.

Le droit social communautaire n'équilibre pas la prééminence du marché, il accompagne la concurrence. Par exemple, une directive vise à empêcher que la libre circulation de services ne soit source de dumping social à l'intérieur des législations nationales. Mais elle n'empêche pas la mise en concurrence de fait des législations par les opérateurs transnationaux. Cela étant, le droit social communautaire permet des stratégies de défense juridiques, appuyées par la jurisprudence de la Cour de justice.

La situation est particulièrement difficile en ce qui concerne le droit du travail : la précarisation s'est étendue dans tous les pays. Elle est encadrée tantôt par la loi, tantôt par la convention : dans plusieurs pays les syndicats ont commencé de négocier des garanties sociales en contrepartie de la flexibilité.

Au niveau communautaire, la Commission et les partenaires sociaux commencent à travailler sur les emplois "atypiques". Mais pour le patronat européen, la flexibilité des législations nationales est un préalable.

Récemment les institutions communautaires ont amorcé une réflexion sur les conditions sociales du développement avec les technologies de l'information. Elles s'intéressent notamment aux changements de l'organisation du travail et de la formation, et sur ces sujets elles sont parfois en avance sur la perception des acteurs sociaux nationaux. La Commission organise des stages d'information syndicale où l'on compare les situations nationales. Mais dès qu'elle suggère un cadre de droit, les choses se gâtent : la CES voit un droit collectif là où l'UNICE voit une responsabilité individuelle.

La Commission cherche aussi à développer les droits d'information et de consultation dans les entreprises au niveau national. Cette initiative peut contribuer à un

progrès, y compris dans les systèmes nationaux les plus évolués. La gestion prévisionnelle de l'emploi, l'anticipation des restructurations, une meilleure protection face aux licenciements sont en jeu. Mais une majorité de patronats nationaux sont hostiles à un dispositif commun. Le grand progrès, c'est la création de comités de groupes européens. Nous y reviendrons.

En ce qui concerne la protection sociale, chaque État membre est totalement responsable chez lui. Certes, l'objectif d'un "niveau de protection sociale élevé" figure dans les traités, et dans le projet de traité d'Amsterdam le principe du respect d'un droit fondamental à la sécurité sociale. Mais l'Union dispose de très peu d'outils. Elle est chargée de coordonner les régimes nationaux pour offrir des garanties aux personnes qui exercent le droit de libre circulation. Pour le reste elle fait des recommandations, et n'a pu adopter de directives. Elle ne dispose même pas d'outils de comparaisons solides des réalités nationales. Elle s'est dotée de fonds pour des programmes d'aide sociale, mais leur usage même est contesté par certains pays.

Toute hypothèse de transposition de l'Etat-Providence national au niveau européen est donc irréaliste.

Pourtant le souci de la cohésion et de la solidarité entre Européens a commencé à être pris en compte d'abord avec la mise en œuvre de la politique agricole commune (PAC), puis avec le développement des fonds structurels (dont le volume a triplé sous l'impulsion de Jacques Delors). Il ne s'agit pas d'une sorte de protection sociale commune mais de soutien aux populations de régions en retard ou en difficulté. Ces fonds ne représentent qu'un dixième des instruments de cohésion à l'œuvre à l'intérieur d'une collectivité nationale : c'est faible et néanmoins apprécié. La Commission cherche à limiter le caractère de redistribution automatique de ces fonds et tente de les "conditionner" à la formation de projets territoriaux de développement. Dans le même esprit, l'Union accorde une assistance financière importante aux pays de l'Est en "transition".

Après 1989, une voie foncièrement nouvelle s'est ouverte pour le droit européen : celle de la création de "droits civils et sociaux fondamentaux". Des juristes re-

nommés et des associations en ont pris l'initiative⁸. Une charte des droits sociaux fondamentaux est établie en 1989 et approuvée par le Parlement européen. Elle entre dans le traité de Maastricht avec un protocole social annexé. Le projet de traité d'Amsterdam intègre ce protocole : tout individu pourrait alors en principe poursuivre un État pour manquement à ces droits.

Cette démarche est d'ordre "constitutionnel". Elle diffère de la production classique du droit social en avançant sur le terrain des droits de la personne, associant ainsi le choix individuel des conditions de travail et de vie et le respect des autres dans un cadre collectif.

Une démarche d'ordre constitutionnel incite à une citoyenneté et exige d'explicitier la dimension politique du droit social. Actuellement, les États acceptent un cadre de principes mais guère au-delà : le choix d'une fédération européenne n'est pas encore le leur, ni celui des nations.

Le cadre juridique de l'action législative des institutions communautaires traduit bien ce que les États veulent faire et ce qu'ils ne veulent pas faire.

Il distingue deux voies : celle de la liberté de circulation et celle de la politique sociale. Pour la liberté de circulation des travailleurs, depuis l'Acte unique les États décident à la majorité qualifiée, sauf pour les implications qui concernent la sécurité sociale. Le Parlement européen a gagné un pouvoir de co-décision. Les partenaires sociaux sont consultés. Pour la politique sociale, le traité de Maastricht élargit mais délimite le cadre juridique antérieur : le vote à la majorité est acquis pour l'égalité de traitement hommes-femmes, les conditions de travail, l'information et la consultation des travailleurs, la lutte contre l'exclusion. Pour la protection sociale au sens large, la représentation des travailleurs et des employeurs, le financement de l'emploi et les conditions d'emploi des immigrés, on ne peut prendre des décisions qu'à l'unanimité. Les salaires, le droit syndical, le droit de grève et le *lock out* sont exclus du champ communautaire.

Le projet de traité d'Amsterdam étend la codécision pour le Parlement européen et il comporte deux changements considérables. D'une part la ratification du protocole social par la Grande-Bretagne permet son incorporation dans le traité.

⁸ Pour la France, citons les travaux d'Antoine Lyon-Caen. La Commission a elle-même soutenu cette démarche. Elle a réuni un groupe d'experts, présidé par Mme Pintasilgo (rapporteur J.B. de Foucault), qui

C'est un feu vert pour l'essor de la négociation et l'accréditation des droits fondamentaux. D'autre part, la rédaction d'un nouveau chapitre établit une responsabilité de coordination des politiques d'emploi au niveau communautaire.

Sans aucun doute une prise de conscience commence à s'affirmer.

La formation du "dialogue social" communautaire

Mesure-t-on assez la capacité d'anticipation et la clairvoyance de ceux qui ont créé la CES, l'UNICE, le CEEP⁹ ?

La CES réunit des confédérations syndicales nationales en vue de coordonner leurs vues sur les enjeux européens. Elle coordonne aussi 14 fédérations sectorielles et 27 comités interrégionaux. Après 25 ans de vie commune, souligne Emilio Gabaglio dans notre entretien, "nous sommes beaucoup plus convergents". La CES peut négocier sur la base de décisions prises à la majorité qualifiée. Elle doit encore accroître sa représentativité et sa légitimité dans chaque pays. S'agissant tout particulièrement de l'entrée de la CGT française, Emilio Gabaglio¹⁰ nous déclare : "il est juste qu'elle entre et le moment est venu". L'existence de la CES sur le terrain et sa capacité d'action sociale sont les principaux défis pour l'avenir.

L'UNICE a fait un choix historique en 1991 quand, acceptant le point de vue du CNPF, elle a répondu positivement à la démarche de Jacques Delors, proposant que le dialogue social passe du stade de la consultation à la négociation. La décision a été très difficile et très contestée. Le mandat n'est obtenu qu'au cas par cas, dans le cadre d'une procédure où l'opposition de trois pays peut tout bloquer. La représentativité est contestée, tant par de grandes entreprises que par des organisations de PME. Mais l'UNICE a commencé de fonctionner.

Le CEEP a joué un rôle dans la défense des entreprises publiques. Affaibli par les processus de privatisation, il a redéfini ses statuts et ses orientations en 1995. Devenu "Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général", il peut élargir son influence auprès d'opérateurs privés. Il devrait particulièrement progresser sur une base territoriale.

préconise une élaboration continue des droits fondamentaux avec la participation des acteurs sociaux.

⁹ Centre européen des entreprises publiques.

Ces trois grands "partenaires" ont signé des avis communs, qui ne les engageaient pas toujours à grand chose et qui ont appuyé les choix de la Communauté. Mais ils se sont opposés aussi et pour l'avenir n'ont pas les mêmes vues. C'est sur une scène sociale européenne que les analyses, les options, les compromis, devront demain s'exprimer : du moins espérons-le.

Quels sont les interlocuteurs politiques de ces organisations ?

Le Conseil européen ne donne d'impulsion sur la question sociale que de façon très intermittente. Il a très peu de liens avec les acteurs sociaux. Il leur fait une place dans des comités consultatifs plus ou moins utiles, comme le Comité permanent de l'emploi, unanimement décrié. Mais à l'occasion du Sommet de Luxembourg et à l'initiative du Président Juncker, la "troïka" a commencé à consulter les partenaires sociaux pour la coordination des politiques de l'emploi.

C'est la Commission, très souvent vilipendée en France, qui est l'interlocuteur fondamental. Elle a imprimé une dynamique de construction sociale, mais de façon contradictoire. Les traités lui ont demandé de bâtir le grand marché et de garantir son fonctionnement. La DG IV (concurrence) cumule des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, et campe dans une idéologie libérale. C'est autour de la DG V (Affaires sociales) qu'ont été impulsés le dialogue social et la politique sociale, y compris sur les sujets susceptibles d'une négociation par les partenaires sociaux. La CES a pris souvent appui sur la Commission.

Le Parlement européen a de bonnes relations avec les partenaires sociaux au niveau de sa commission des Affaires sociales. Par contre, comme institution, il a peu réfléchi à l'importance d'une représentation sociale au niveau communautaire, quand il ne se méfie pas des "corporatismes" (par contre il se méfie moins des lobbies).

Le dialogue social communautaire s'est développé de deux façons : d'une part avec la formation de nombreux comités consultatifs ; d'autre part avec la procédure dite de Val Duchesse, lancée en 1985, qui fait l'objet d'un protocole entre les grands partenaires sociaux.

¹⁰ Secrétaire général de la CES

Les comités consultatifs, tantôt auprès des différentes DG de la Commission, tantôt auprès des différentes instances du Conseil des ministres, réunissent à la fois des acteurs nationaux et des partenaires sociaux européens. Beaucoup de critiques sont faites à leur sujet. Outre les recoupements, c'est le caractère instrumental de ces comités qui nous paraît en cause : ils n'ont pas de véritable autonomie, n'étant réunis qu'en fonction des besoins de la Commission ou du Conseil. Quand il y a un enjeu, ils fonctionnent mieux : c'est le cas des comités consultatifs pour la politique agricole commune.

Certains comités consultatifs traitent de questions transversales. D'autres sont sectoriels - notamment les "comités paritaires". Mais l'activité de ceux-ci ne concerne que 20% du champ économique.

Un organe consultatif ancien et important, inscrit dans les traités, le Comité économique et social, réunit des représentants des acteurs sociaux nationaux. En dépit de la capacité d'expertise que ceux-ci ont acquise, il n'a pas su affirmer son initiative, il a été accaparé par les avis techniques, et son image périclité.

Dans la filière "Val Duchesse", depuis 1991 la fonction consultative peut déboucher sur la négociation. On peut imaginer aussi qu'indépendamment de cette procédure, des acteurs sociaux décident volontairement de négocier: cela s'est produit dans l'agriculture et dans quelques autres secteurs (exemple : le nettoyage industriel).

Le cadre juridique de cette procédure de négociation est celui de la politique sociale délimitée par le traité. La Commission consulte sur l'action qu'elle envisage. Les partenaires sociaux¹¹ peuvent alors choisir de négocier eux-mêmes, ce qui suspend l'action législative. Ces partenaires décident par accord mutuel qui participe à la négociation (de fait : la CES, l'UNICE, le CEEP). Le résultat peut revêtir la forme d'une directive après avis de la Commission et décision du Conseil.

Cette procédure a pour l'instant abouti à deux accords conventionnels, l'un sur les congés parentaux et l'autre sur le travail à temps partiel. Leur valeur a pu être contestée. Par exemple, le DGB allemand a voté contre le résultat de la négociation sur le temps partiel au sein de la CES ; minoritaire, il s'est incliné. Mais la

CGT portugaise a voté pour : l'évaluation de l'apport dépend des réalités nationales. L'accord sur le congé parental est un progrès dans cinq pays sur quinze, celui sur le temps partiel pour cinq millions de travailleurs britanniques. L'UEAPME a contesté le contenu de l'accord et porté plainte auprès de la Cour de justice pour n'avoir pas été associée à la négociation.

La négociation sur l'information et la consultation dans les comités de groupes transnationaux n'avait pas abouti, mais elle avait produit des matériaux solides. Le législateur s'en est servi pour prendre la décision de rendre obligatoire la création de ces comités (22 septembre 1994).

Actuellement il apparaît clairement que les États ne souhaitent pas développer eux-mêmes l'initiative législative. Ils se tournent donc vers les acteurs sociaux, en leur disant : "allez-y". Mais les patronats renvoient vers l'entreprise, ou ne conçoivent des actes communs (non législatifs) que comme accompagnement de la compétitivité.

A-t-on ce qu'il faut comme cadre collectif de régulation sociale ? A la veille de l'euro et de l'élargissement, la CGT et d'autres syndicats disent que non et souhaitent la mise en œuvre d'un ordre public social commun à respecter dans l'exercice de la concurrence.

Situation bloquée ? La mise en place des comités de groupes européens offre de nouvelles perspectives, car à ce niveau la "performance économique" exige une revalorisation de la "gestion des ressources humaines". Mais après un bon démarrage, la formation de ces comités patine. On en est à 470 environ, pour un total de 1500 groupes concernés. Et aux niveaux sectoriels et interprofessionnels, les avancées de la négociation s'annoncent difficiles.

Les débuts du "dialogue civil"

Les associations prennent une part croissante dans la vie économique et sociale¹². Prestataires de services, groupes de pression, interfaces entre les citoyens et les

¹¹ Ils sont six au niveau interprofessionnel : la CES, l'UNICE, le CEEP, et l'UEAPME (Union européenne de l'Artisanat et des Petites et Moyennes Entreprises), la Confédération européennes des cadres (CEC) et Eurocadres.

¹² Le groupe Associations réuni par la Mission a mis au point une synthèse introduite par Jean Nestor, secrétaire général du Mouvement européen - France, et rédigée par Claude Fischer, secrétaire générale de l'association Confrontations.

pouvoirs publics, elles animent le combat contre l'exclusion et la pauvreté, pour l'égalité des chances et pour le droit au service d'intérêt général, et répondent à de nouveaux besoins. Elles se rendent indispensables pour gérer des situations auxquelles les États ne savent pas faire face. Des citoyens s'engagent dans la vie associative (on parle de 100 millions de bénévoles dans l'Union européenne) qui emploie aussi plus de 15 millions de personnes. La reconnaissance de son rôle et de sa place dans la société est à l'ordre du jour.

Dans un pays comme l'Irlande, les associations entrent dans les procédures de concertation. En Allemagne, leur rôle est reconnu pour l'offre de services d'intérêt général. En France, les mouvements des chômeurs et des sans-papiers ont montré leur force et certains réseaux jouent un rôle de lobbying puissant auprès des ministères publics.

Longtemps utilisées par les États, et lobbies dans l'espace international pour faire établir des droits spécifiques, les associations se professionnalisent, deviennent des experts (en dépit de la difficulté incessante à trouver des moyens), et se mettent en capacité d'intervention civique et politique.

Par vocation et par culture, les associations travaillent par delà les frontières. Beaucoup de réseaux structurés acquièrent ainsi une identité communautaire. Les associations britanniques sont particulièrement actives. Un nombre croissant de financements européens encourage la création de ces réseaux. La Commission a développé avec eux une collaboration très diversifiée. Elle choisit ceux qui participent aux comités consultatifs.

Le lobbying renforce la sectorisation, mais il permet aussi l'initiative transnationale. Toute la difficulté est de l'orienter vers une démarche civique d'intérêt général.

C'est ce qu'ont su faire plusieurs réseaux associatifs, tout particulièrement lors de la préparation de la dernière Conférence intergouvernementale¹³. Les résultats obtenus ne sont pas négligeables et le dialogue s'est renforcé à cette occasion avec le Parlement européen et les acteurs sociaux traditionnels.

Dans ce contexte, la Commission a une attitude constructive¹⁴. Elle soutient la mise en place d'un dialogue civil institutionnalisé et préconise une consultation plus systématique du secteur "tant au stade de l'élaboration qu'à celui de la mise en œuvre des politiques, étant donné le rôle de plus en plus important qui lui est dévolu dans les États membres, en particulier dans le domaine social". Elle vient aussi de créer un Comité consultatif des coopératives, mutualités, associations et fondations (CMAF).

¹³ En France, par exemple, la FONDA, Réseaux Services Publics, le Mouvement européen, Confrontations, Europartenaires, Forum Alternatives Européennes Au niveau communautaire, les associations regroupées dans la "plate-forme des ONG du Social", et du "Forum de la société civile".

¹⁴ Cf. sa communication sur la promotion du rôle des associations et fondations en Europe, 6 juin 1997.

Le démarrage de la coordination des politiques nationales pour l'emploi

La rédaction d'un chapitre emploi dans le traité d'Amsterdam, après proposition initiale de la Suède, établit une responsabilité de l'Union pour l'emploi. Jusqu'alors les États s'y refusaient, en dépit du livre blanc de 1993, et en dépit de la tentative de Pacte pour l'emploi de Jacques Santer, cherchant à associer les partenaires sociaux. Les mouvements sociaux n'ont pas été sans influence sur les États, qui ont accepté ce chapitre non sans difficultés.

Le Sommet de Luxembourg de novembre 1997 sur l'emploi engage une méthode judicieuse : il faut commencer par comparer des situations, puis se rapprocher autour d'objectifs communs¹⁵.

La Mission souhaite qu'on explore à fond ce type de démarche. C'est dans ce but qu'elle a évalué les débuts de la coordination avec esprit critique. Nous y reviendrons plus loin sous l'angle des propositions.

Nous sommes frappés par la difficulté des acteurs sociaux à interpréter les résultats. Et manifestement les objectifs n'ont guère touché les citoyens. A quoi s'engage-t-on ? Comment interpréter les bonnes pratiques des autres ? Quel est l'impact des choix d'un pays chez les autres ? La qualité des indicateurs est discutée par les acteurs sociaux comme par les experts. D'un pays à l'autre, la définition du chômeur, du travailleur, n'est pas la même. La prolifération des chiffres est jugée illusoire et dangereuse¹⁶.

Et pourtant, beaucoup devinent que ce type d'initiative peut être d'une grande portée. Entre Luxembourg et Cardiff on constate un premier progrès: les objectifs de Luxembourg sur l'employabilité, notamment, trouvent une traduction concrète dans certaines mesures du Plan d'action français, pour "un nouveau départ", ou encore, mais de façon limitée, pour la formation continue et les projets territoriaux pour l'emploi. Ainsi les sommets emploi peuvent-ils devenir autre chose qu'une simple présentation et juxtaposition des politiques nationales : une influence mutuelle est concevable.

¹⁵ La formation d'un droit social communautaire a pu aussi prendre appui sur une comparaison des droits nationaux, mais de façon non méthodique.

¹⁶ Annie Fouquet nous a présenté une communication à ce propos.

Concernant la préparation, on constate avant le Conseil de Cardiff un gros travail de l'administration publique dans plusieurs pays. Une concertation a eu lieu avec les partenaires sociaux. Dans plusieurs cas, comme l'Irlande ou l'Espagne, c'est un réel travail commun, aboutissant quasiment à un pacte national tripartite. En France, de brèves réunions n'ont pas donné lieu à un travail concerté. Les partenaires critiquent le texte du ministère, et notamment le fait qu'il n'offre aucune comparaison avec les autres pays. Mais eux-mêmes n'ont pas apporté de propositions. Le document français remis à la Commission pour le Conseil de Cardiff est un plan d'action de l'administration publique, prenant bien sûr pour base essentielle les programmes du gouvernement pour l'emploi.

Sur le fond, la définition des lignes directrices au Sommet de Luxembourg a été influencée par le point de vue en vigueur à l'OCDE, mais sans se confondre avec lui. Une approche différente de la flexibilité du marché du travail fait place à la prévention et à l'insertion. Les notions d'employabilité et d'adaptabilité traduisent une sensible influence britannique, hollandaise, et nordique. Elles ne sont pas encore approfondies et les références européennes pour l'emploi sont encore loin d'être établies. Nous y reviendrons abondamment. Les critères de stabilité budgétaire sont loin d'être équilibrés par les objectifs de Luxembourg. Chaque État conduit sa propre politique sociale et d'emploi, et tout juste commence-t-on à observer ce que fait chacun. Mais cela obligera à aller plus loin. Il est significatif que M. Juncker, Premier ministre du Luxembourg, et d'autres, aient pu au départ envisager des objectifs très ambitieux tels que le relèvement des taux d'emploi et une baisse sensible des taux de chômage.

1.2 - Dans chaque pays, mais de façon inégale, l'Europe entre dans le dialogue social.

Les cultures nationales d'appartenance à la Communauté européenne sont très dissemblables. Cela apparaît particulièrement dans l'engagement européen des acteurs sociaux. Par exemple ceux d'Italie et d'Allemagne ont été dès le début plus impliqués que d'autres et demeurent très actifs dans le dialogue social européen, avec toutefois des évolutions (par exemple des freins récents en Allemagne). Depuis le marché unique, la prise de conscience du défi progresse partout, elle oblige les partenaires sociaux à évoluer, mais leurs réactions diffèrent.

Le ministre des Affaires européennes a demandé à l'IRES un rapport pour notre Mission afin de procéder à une comparaison entre les plus grands pays européens, dans le but d'approfondir deux questions : quelle est l'évolution des partenaires sociaux nationaux face au défi européen ? quels sont les efforts de concertation entrepris entre eux et l'État national ? Nous résumerons ici des enseignements de la recherche de l'IRES pour l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Grande-Bretagne, en les complétant par d'autres sources, avant d'approfondir le problème des potentiels et des handicaps de la France.

Le dialogue social européen dans quatre grands pays

En Allemagne, les syndicats(DGB) ont depuis le début un grand rôle dans la CES. La participation au dialogue social européen est conçue par eux comme un atout pour défendre le modèle social allemand dans le contexte de la mondialisation. Ils sont les premiers à associer des syndicalistes d'autres pays à des négociations internes (initiative de l'IG Metall dans le Land de Rhénanie-Westphalie).

Favorables au développement de relations conventionnelles européennes et plus soucieux du fond que de la forme, ils veulent éviter les conventions à minima, privilégient la perspective sectorielle (leur système national est fondé sur les relations paritaires de branches), et s'efforcent de consolider la coordination syndicale transeuropéenne. L'éveil critique des fédérations syndicales allemandes entraîne un débat sur l'interprétation du protocole social européen. Le DGB refuse de réserver le pouvoir d'initiative à la Commission, et il demande à la CES de

veiller à la précision des mandats pour les négociations. Les syndicats allemands veillent aussi à ce que la mise en place des comités d'entreprises européens soit compatible avec la co-détermination allemande. Ils demandent une cogestion des programmes de développement régional.

Le patronat allemand durcit ses positions. Il interprète le protocole social européen comme une forme de consultation et non comme le signal du développement des négociations collectives. Il s'appuie sur les comparaisons internationales pour demander des concessions nationales.

Les confédérations n'ont pas mandat de négocier en Allemagne, et il n'y a pas de tradition de concertation tripartite Etat-syndicats-patronat au sommet. Le gouvernement a tenté cette démarche, par exemple en 1996 en vue d'un Pacte national pour l'emploi : il a échoué. Des consultations régulières et informelles, organisées par le ministère du Travail, parfois en collaboration avec le ministère de l'Économie, ont lieu sur les dossiers européens. Il semble qu'elles ont été extrêmement développées tout au long de la négociation du marché unique, où les partenaires sociaux ont eu un rôle essentiel et ont fait bloc ; mais qu'elles le soient moins dans le contexte de l'UEM, où les relations sont conflictuelles.

Notons encore la position précise du gouvernement allemand face aux perspectives de la négociation collective européenne. Il demande à la Commission une vérification de la représentativité des négociateurs au cas par cas, et il refuse l'exclusivité pour la CES, l'UNICE et le CEEP. Il ne veut pas que le Parlement européen soit écarté du processus législatif et il demande un accord inter-institutionnel.

En Italie, l'adhésion de la population à la Communauté européenne est ancienne et profonde. Dans le contexte de la crise du système politique intérieur, la réalisation d'une unité syndicale et l'accord de 1993 entre les partenaires sociaux ont une portée historique : en quelque sorte, la représentation sociale relève les défis de la réforme avant la classe politique. L'initiative a été syndicale ; les patrons, fragmentés et divisés, ne sont pas porteurs de propositions.

Mais l'ambition de participer pleinement à l'Union économique et monétaire et l'objectif de satisfaire aux critères de convergence ont été partagés, conduisant à une dynamique interne de négociation de Pactes sociaux tripartites.

La "contrainte" européenne a ainsi permis de jeter les bases d'un nouveau système de concertation, avec la mise en place d'une politique des revenus et de négociations articulant les niveaux interprofessionnels, de branches, et d'entreprises.

La concertation sur les politiques européennes est informelle mais quasi permanente. La préparation des sommets fait l'objet de débats publics nourris. Sans idéaliser les choses, Jacques Delors nous confie que son livre blanc a fait l'objet de dix meetings syndicaux en Italie (aucun en France).

En fait, nous déclare Sergio Cofferati¹⁷ lors d'un entretien à Rome : face au risque de crise financière de l'État et à la perte de compétitivité italienne, une réaction nationale était nécessaire, indépendamment de l'UEM. Les critères de convergence ont eu le mérite de forcer les acteurs à se concentrer sur des objectifs avec un calendrier. L'acquis le plus important des dernières années en Italie est qu'"un grand nombre de personnes ont appris à négocier en amont. C'est un changement très profond qui explique la faible prise du populisme anti-européen". Mais "pas plus en Italie qu'ailleurs le débat ne s'est développé sur la question : comment rester dans l'UEM ? Ce qui est absurde, c'est que maintenant que l'euro va démarrer, on peut aller vers une crise". Nous reviendrons sur cette inquiétude pour demain, elle désigne l'absence d'un projet social européen et la subordination du social aux choix de politique monétaire.

En Espagne aussi, une dynamique s'est créée pour l'Union européenne et la participation à l'euro.

Une Union syndicale s'est réalisée également en fonction de cette perspective. Elle s'est accompagnée d'un effort d'information des militants et d'une influence croissante dans l'espace communautaire. L'option fondamentale prise par les organisations syndicales a été de changer de méthode de lutte, et d'établir en Espagne une relation de travail fondée sur la négociation. Elles ont pris appui sur l'enjeu européen pour provoquer une mutation intérieure. Le tournant a été pris en 1994 avec la négociation de la flexibilité moyennant des contreparties. Cela n'exclut nullement les conflits, comme on l'a vérifié ensuite.

¹⁷ Sergio Cofferati : Secrétaire général de la CGIL.

L'organisation patronale espagnole est favorable au développement du dialogue social interprofessionnel au niveau européen sur une base volontaire, mais hostile au dialogue sectoriel.

Les grandes organisations syndicales souhaitent renforcer les mandats de négociation au sein de la CES et une meilleure articulation des niveaux de négociation (interprofessionnel, sectoriel, entreprise). Un souci prioritaire est pour eux l'intégration des PME dans les négociations sectorielles.

Les problèmes de représentativité (faible légitimité de l'organisation patronale nationale, importance des organisations patronales régionales autonomes) conduisent les uns et les autres à accepter le principe de relations tripartites.

Depuis 1995 la concertation s'institutionnalise, elle couvre tous les champs de relations sociales. Elle précède aussi bien la transposition des accords et directives que la préparation des sommets européens.

Organisations patronales et syndicales ont voulu s'inscrire pleinement dans la préparation du plan national d'action pour l'emploi en vue du Sommet de Cardiff. Elles n'ont pas soutenu la clause spécifique demandée par l'État espagnol à Luxembourg pour retarder l'application de l'objectif sur l'employabilité des jeunes. Les syndicats demandent à négocier la formation professionnelle des jeunes et l'aménagement du temps de travail.

Au Royaume-Uni, dix-huit années de gouvernements conservateurs laissent une scène nationale privée de tout dialogue social. Les syndicats ont subi les assauts incessants de la législation. La concertation tripartite et la négociation de branche ont été liquidées. Le patronat s'est refusé à assumer une responsabilité sociale nationale, ce qui a contribué à affaiblir ses propres organisations.

L'Europe sociale est venue au secours du syndicalisme britannique, sa conversion datant de 1988.

"Les syndicats britanniques ont trouvé dans le dialogue social européen une double opportunité. D'une part il était pour eux source de légitimité, puisqu'ils étaient reconnus dans les instances européennes alors qu'ils étaient ignorés au niveau national. D'autre part, la production de normes communautaires devenait

un substitut précieux à l'absence de normes nationales", explique Jacques Freyssinet.

Cette démarche a conduit les syndicats à étoffer sensiblement leurs moyens de travail, leurs compétences internes et leur présence dans la Communauté. Des départements spécialisés ont été créés, des European officers ont fait leur apparition. Le TUC a mis en place un comité de coordination inter-syndical qui se réunit une fois par mois pour échanger informations et analyses.

Les syndicats britanniques mènent une politique de présence et d'influence active au sein des organisations syndicales européennes et dans les instances de consultation sociale européennes. Un lobbying efficace est pratiqué auprès des acteurs politiques européens, particulièrement les députés du Parlement européen.

Ils misent sur l'Europe pour remettre sur pied au Royaume-Uni une législation sociale plus contraignante sur les relations professionnelles et le travail. Ils attachent une grande importance à tout ce qui pourrait conforter les droits syndicaux dans l'entreprise. C'est pourquoi ils accordent une attention particulière à la directive concernant les comités d'entreprises européens, et à l'aboutissement d'une directive concernant les droits d'information et de consultation au plan national.

Le nouveau gouvernement ne remettra pas en place des structures de consultation et de concertation tripartites. Mais il renoue des contacts et des consultations informelles. Le Royaume-Uni ne retournera pas au "volontarisme" dans les relations industrielles, mais il prendra une option de dialogue et de négociation. Les syndicats ont évolué en ce sens, l'organisation patronale aussi mais sa position de fond demeure très dure.

Si les syndicats britanniques apparaissent "pro-européens", c'est largement pour ces raisons intérieures et avec beaucoup de prudence, car les Britanniques demeurent euro-sceptiques. Cela dit, gouvernement, syndicats et patrons n'ont pas intérêt à nourrir ces tendances anti-européennes, bien au contraire.

Dans les pays plus petits, la relation à la Communauté nous semble extrêmement présente dans la vie intérieure. En Irlande, au Portugal, en Finlande, les Pactes sociaux nationaux s'inscrivent dans la dynamique communautaire. Au Danemark, la concertation est très poussée pour défendre une autonomie, en Autriche aussi.

La Belgique baigne dans l'enjeu européen, la concertation interne y est conflictuelle mais très poussée. On observe un consensus profond en Hollande, où la concertation s'est déplacée au niveau des entreprises et des secteurs. La Suède est en difficulté, la tradition de négociation tripartite recule sous la pression du patronat.

Mais n'exagérons rien : la redéfinition des relations sociales est partout chaotique et inachevée. Les grandes entreprises trouvent les moyens de s'affranchir des anciens cadres d'organisation. Les syndicats sont affaiblis même si un regain apparaît, par exemple en Italie. L'intervention publique est en recul. La projection de cette situation vers l'avenir soulève beaucoup d'incertitudes.

A cet égard nous ferons toutefois deux hypothèses générales :

- 1 - même si la lutte sociale est appelée à croître, et sous de nouvelles formes, un tournant paraît durable vers le dialogue et la négociation ;
- 2 - la force et la qualité de la participation et du dialogue au niveau européen sont devenues des conditions du renforcement des bases nationales de relations sociales. A cet égard, la France a des handicaps à surmonter.

Handicaps et potentiels de la France

Les dirigeants politiques français ont été des promoteurs constants de l'Europe sociale. L'initiative pour l'Espace social européen en 1981, la Charte des droits sociaux fondamentaux en 1989, le mémorandum pour l'Europe sociale de 1996, le Sommet extraordinaire de Luxembourg pour l'emploi en 1997, l'ont démontré. Mais les options concrètes restent à définir. On ne sait pas bien ce que la France propose pour l'Europe sociale.

Il y a d'ailleurs une contradiction entre l'affirmation fréquente que la politique sociale de la France relève de la seule souveraineté nationale, et l'affirmation de la nécessité de l'Europe sociale.

Aussi, si le choix européen de la France s'exprime majoritairement, si le débat et la prise de conscience ont progressé depuis le traité de Maastricht, le malaise des Français n'est nullement résorbé.

Sur une question aussi difficile, aussi fondamentale, toute autosuffisance des pouvoirs publics et des partis politiques est à bannir : il faut retrouver les citoyens, les acteurs sociaux, travailler ensemble à partager un diagnostic et des options.

Or les acteurs sociaux sont divisés, l'enjeu européen divise chaque parti et constitue "un sujet qui fâche", la concertation est très faible. Pourquoi ? Cette question a animé nombre de débats dans la Mission, sans que les critiques ne s'accordent. C'est surtout un système de rôles qui est en cause. Du côté des acteurs sociaux, la délégation excessive des choix au politique, le refus fréquent de s'impliquer dans la gestion et dans la négociation, l'inégale appropriation de l'enjeu européen sont en cause. Du côté de l'État, si le professionnalisme des institutions est reconnu, les problèmes de la qualité des relations sociales et de la concertation, et du rôle de la société dans l'élaboration et l'évaluation des choix politiques, ont été perdus de vue. C'est encore plus vrai s'agissant des questions européennes.

Au niveau du gouvernement, la coordination interministérielle est bien rodée avec le SGCI¹⁸. Mais, occupée à définir une ligne de négociation, elle n'a pas défini l'ambition française pour l'Europe sociale.

Des initiatives intéressantes ont été prises pour mobiliser les acteurs sociaux, mais elles sont restées éphémères. Au niveau du ministre des Affaires européennes, l'expérience plébiscitée par nos interlocuteurs a été celle des groupes d'études et de mobilisation (GEM) d'Édith Cresson. Elle associait des acteurs sociaux et économiques, des experts et des hauts fonctionnaires à l'élaboration des dossiers, nouant de vrais liens de travail continus. Ces contacts ont suscité la création de certains comités de groupes européens avant même qu'une directive européenne ne voie le jour. Mais l'expérience des GEM n'a pas eu de lendemain. Élisabeth Guigou a favorisé la confrontation des idées avec la mise en place des rencontres nationales pour l'Europe, et cherché à utiliser la créativité des réseaux associatifs, en particulier sur le droit social et le service public, pour la mise au point des positions françaises lors des Conférences intergouvernementales. Michel Barnier a organisé un dialogue décentralisé sur l'Europe avec un Comité du dialogue dans chaque région.

¹⁸ Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopérations économiques européennes.

Les ministères des Affaires sociales ont consulté les acteurs sociaux de façon approfondie sur des dossiers précis : un bon exemple est celui du Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels. En revanche le Comité sur les politiques communautaires du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (dit "Blanchard") n'a pas véritablement fonctionné.

En Autriche, chaque semaine la Chancellerie et le ministère des Affaires étrangères, alternativement, réunissent les partenaires sociaux pour rechercher des positions communes qui constituent la base des instructions transmises à la Représentation permanente à Bruxelles. En Irlande, des Pactes sociaux tripartites pour l'emploi et contre l'exclusion fonctionnent du niveau local au niveau national avec la participation des ONG ; ils fondent la politique européenne irlandaise. Nous n'en sommes pas là.

Pour sa part, le ministère de l'Économie et des Finances fait fonctionner le Conseil national de l'euro de façon efficace pour la préparation technique à la monnaie unique ; son administration est beaucoup plus "européanisée" que les autres, et sa présence internationale beaucoup plus forte.

Ces observations critiques désignent un retard. Notre enquête a montré, cela étant, que l'administration française se prépare à renforcer son dispositif de travail et de concertation, dans la foulée de l'initiative pour l'emploi de Luxembourg. Il nous semble que simultanément les acteurs sociaux français aspirent eux-mêmes à s'impliquer davantage dans le dialogue et la concertation sur l'Europe.

Les grandes entreprises et les institutions financières ont commencé à mettre en place un dialogue interne sur l'Europe. Le Crédit Mutuel intègre la dimension européenne dans le dialogue social régional et national. Usinor prend appui sur une concertation tripartite dans la sidérurgie européenne mise en place depuis la CECA, et que tous les acteurs souhaitent prolonger au-delà de 2002. Dans leurs comités de groupes européens, Danone et Rhône-Poulenc pratiquent un dialogue qui va au-delà de la simple information. Des entreprises publiques comme EDF, France-Telecom et la Poste, disposent d'une remarquable expertise.

Toutefois, même quand l'entreprise ouvre le dialogue, il ne va guère au-delà du cercle de la maison et de ses intérêts. Et à notre grande surprise, nous n'avons pas constaté de la part de l'administration publique, le souci de prendre connaissance du dialogue dans l'entreprise, de se proposer comme interlocuteur, et de faire circuler l'information.

Jean Gandois¹⁹ souligne dans un entretien, que "si nous sommes très mauvais dans notre concertation chez nous, tout le monde est responsable". Les grandes entreprises ne veulent pas que la haute administration mette le nez chez elles, elles préfèrent le lobbying direct à Bruxelles. Ce n'est pas une solution car de toute façon les concurrents sont informés et on ne peut pas court-circuiter la collectivité nationale. D'autre part "les hauts fonctionnaires sont persuadés que c'est à eux seuls de prendre les décisions", et les syndicats ont une conception très formelle de la concertation sociale. Les souhaits de Jean Gandois nous paraissent aller vers une concertation de type allemand ; elle supposerait que chacun des acteurs conçoive tout autrement son rôle.

Le CNPF n'est pas sur cette position. Certes, il est à l'origine du choix de l'UNICE en faveur de la négociation collective européenne en 1991. Mais il choisit l'autonomie de l'entreprise et il peut aussi voir dans un dialogue social européen un moyen de substitution à la législation sociale. Il est intéressé par une concertation franco-française sur la politique européenne, mais il refuse l'interventionnisme politique dans les relations sociales et un dialogue axé sur les enjeux économiques et financiers. Il appuie, par contre, tout ce qui peut aider les Français à "voir ce qui se passe ailleurs"²⁰.

Jean-François Trogrlic²¹ rappelle que la CFDT a fait un choix européen clair et ancien. Le problème est pour lui que "la légitimité européenne n'est pas acceptée en France pour la question sociale. On ne peut plus continuer à vivre ainsi dans nos certitudes absolues : l'Europe est une réalité dans la vie quotidienne, il faut apprendre des autres, et dans la confrontation". La division syndicale a reposé notamment sur la divergence entre des options pour ou contre l'Europe, mais elle ne doit pas servir d'alibi de la part des pouvoirs publics, dont la CFDT attend une offre et des structures de concertation stables et permanentes.

¹⁹ Jean Gandois, dirigeant d'entreprise, ancien président du CNPF.

²⁰ Entretien avec M. Bernard Boisson, vice-président de la Commission des Affaires sociales du CNPF.

La CGT commence à s'ouvrir à l'Europe : Louis Viannet²² attend de la construction européenne "un contrepoids politique face à la mondialisation". Elle ne l'est pas encore, mais le syndicalisme peut servir de force de pression. Il souligne que le "social" peut difficilement se construire s'il n'y a pas la volonté d'une politique industrielle et commerciale. Si le gouvernement et les syndicats français faisaient pression dans le même sens "ça pourrait prendre une autre allure, car des accords sont possibles avec les Italiens, les Espagnols, et même les Allemands". Les pouvoirs publics doivent impérativement "élargir le cercle de l'élaboration sur les grands dossiers". S'inscrivant dans les réalités, y compris l'UEM, il souhaite le renforcement des coordinations syndicales européennes, et des droits et pouvoirs d'initiative étendus à l'échelle européenne.

FO avec qui nous n'avons pu approfondir le débat, paraît actuellement miser plus sur la CISL²³ et l'action internationale que sur la CES et l'Europe.

Au niveau des secteurs et des régions, l'organisation syndicale est très inégale, l'implication des syndiqués et des salariés sur la réalité européenne est encore faible, et souvent une affaire d'experts. De plus il y aurait grand besoin de construire une intervention unie. Pour cela le choix de la construction européenne devra être pleinement partagé, par delà les différences. La CFDT souhaite que la CGT clarifie sa position. Le rapporteur de la Mission pense que l'entrée de la CGT dans la CES contribuerait à l'amélioration du dialogue social national.

A Bruxelles, les handicaps français se font ressentir. La politique européenne de la France est forte dans les domaines traditionnels : affaires étrangères, agriculture, budget. Elle est moins forte dans les domaines social, et surtout s'agissant de l'organisation du marché. Dans l'Europe des réseaux, des lobbies, et de la société civile, nous sommes sous-représentés. De grandes entreprises, des collectivités territoriales françaises, des réseaux associatifs se sont installés à Bruxelles, mais chacun séparément ; les acteurs syndicaux présents sont peu nombreux. L'administration sociale française n'a pas les moyens d'une politique de présence et de formation à la mesure des défis. Actuellement on compte trente hauts fonctionnaires du ministère des Finances détachés à Bruxelles contre deux des Affaires sociales. Le principe selon lequel un parcours professionnel en France nécessite un passage par Bruxelles n'est pas établi ; et quand il y a passage, il est court et

²¹ Jean-François Trogrlic, secrétaire national de la CFDT

²² Louis Viannet, secrétaire général de la CGT.

unique. La Représentation permanente française est un outil de qualité mais conçu pour négocier et resté au service du seul pouvoir politique.

Peu de relations sont nouées entre l'administration française et la Commission. Le contraste est saisissant avec les Britanniques, les Danois, ou les Espagnols. Les Britanniques ont réformé leur administration sociale au début des années 90. Le social européen est une filière d'excellence dans les parcours professionnels. La concertation entre l'administration britannique, les acteurs sociaux et les élus européens est constante, de même que les relations avec les services de la Commission.

Aussi l'influence politique française dans la définition de la politique sociale européenne est-elle menacée. Plusieurs signes le font apparaître : la relative obsolescence de la Charte sociale de 1989, que manifestement ni le Conseil ni la Commission ne souhaitent actualiser ; le suivi plus formel que réel du mémorandum français présenté au Conseil de Turin en mars 1996 ; le contenu des travaux du Conseil extraordinaire de Luxembourg sur l'emploi, dont les concepts sont peu familiers aux acteurs sociaux français ; la faiblesse de la réflexion sur les évolutions nécessaires du projet social européen face aux mutations majeures que sont l'UEM, l'élargissement, la mondialisation ; l'incompréhension de nos partenaires à l'égard des thèses françaises. Le pouvoir d'attraction des thèses britanniques, au contraire, s'est affirmé.

La représentation politique française a lancé beaucoup de choses, encore faut-il construire les outils qui permettent de conforter nos initiatives. Et si une action s'engage pour la politique économique et l'emploi, la question sociale demeure minorée par rapport à la réflexion macro-économique. De plus la France considère le Conseil comme seul légitime, alors que le Conseil des affaires sociales est d'une faiblesse que tous nos interlocuteurs qualifient d'insigne, par contraste avec le Conseil Ecofin. Celui-ci est fort mais il campe sur une doctrine néo-libérale. C'est la Commission qui, en dépit de ses contradictions, est source d'impulsion du social. Enfin le travail des dirigeants est une chose, l'implication de la société, une autre. La faiblesse et la confusion du débat et de la participation pour les élections européennes en France soulignent que nous sommes face à une grave carence démocratique.

²³ Confédération internationale des syndicats libres.

2 - UNE DEMANDE DE CLARIFICATION DES OPTIONS

Très majoritairement, les participants aux travaux de la Mission partagent le sentiment d'une très grande indétermination et d'un manque de perspectives. Ils jugent sévèrement les propos flous des dirigeants politiques à cet égard et déclarent ne pouvoir s'engager pleinement dès lors que le choix des orientations fondamentales n'est pas effectué²⁴. Toutefois certains, en particulier les représentants de la CFDT, n'acceptent pas le jugement selon lequel l'Europe sociale n'a pas de lisibilité.

La plupart constatent que l'effort collectif de prospective pour appréhender les dimensions sociales de l'Union monétaire après l'euro et l'élargissement reste à faire.

Dès qu'on sollicite la réflexion là-dessus, l'expression des risques vient naturellement avant celle des opportunités. Notre volonté a été de positiver les choses, c'est-à-dire de ne pas alimenter l'indétermination, mais de commencer à approfondir le diagnostic et surtout le "comment agir" : l'euro est bon pari si une construction sociale et politique prend corps. Comment y parvenir, quelles sont les options possibles, quelle méthode choisir ?

*Aperçu sur les préoccupations des acteurs sociaux*²⁵

Militant actif pour l'Italie dans l'euro, Sergio Cofferati souligne le retard accumulé dans la réflexion sociale européenne, et l'incapacité actuelle de penser la cohérence entre monnaie et société. Pour lui, la structure de l'UEM détermine la politique économique donc la politique sociale. Aussi il y aura des réactions négatives, et même plus hostiles, dans la troisième phase de l'UEM que dans les première et deuxième phases : "on va charger l'Europe de fautes qui sont celles de l'organisation économique et politique". Essayer de combler ce retard, souligne Bruno Trentin²⁶, c'est pour les syndicats intervenir dans les choix économiques, et dépasser "la faiblesse structurelle du dialogue social : être déconnecté des politiques industrielles, des avancées des nouvelles technologies, n'intervenir

²⁴ La mission a majoritairement refusé de cantonner sa réflexion aux procédures, jugeant que leur définition dépend du sens de la politique que l'on poursuit. M. Jean Leca, professeur à l'Institut d'études politiques, a résumé le sentiment général en souhaitant que nous explicitions dans le rapport nos orientations "substantielles". Ce que nous esquisserons seulement, pour ne pas outrepasser notre mandat.

²⁵ On trouvera ici un échantillon d'avis de dirigeants sur trois grands sujets.

qu'en aval de ce qui est décidé par les entreprises". Au plan politique, Sergio Cofferati avance "deux conditions difficiles à réaliser : la convergence des volontés des États et l'effort pour créer des acteurs supranationaux".

Nous avons demandé à des dirigeants d'entreprises un avis sur la possibilité d'un dialogue social européen portant sur les défis industriels et économiques. Serge Tchuruk²⁷ indique que la violence de la concurrence entre les entreprises européennes rend la concertation extrêmement difficile. Il ajoute que les Anglais et les Allemands pratiquent une concertation Etat-industriels informelle et efficace. Par contre, "il y a une absence étonnante de cohérence stratégique en France, nous sommes de très loin les moins armés en termes de réflexion sur l'objectif à atteindre". Il faut commencer par la concertation franco-française, sans procédures formelles, pour élaborer nos projets. Louis Gallois²⁸ indique également le besoin d'une concertation franco-française, préalable à des coopérations renforcées pour le service public : "il fut une époque où le couple franco-allemand marchait; quand ce n'est plus le cas, la France n'est plus qu'un pion".

Sur le dossier de l'élargissement, les syndicats posent une question primordiale : comment préserver le "modèle social européen" de la dilution? La compétition pourra jouer sur la très grande différence des niveaux de développement. Dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), les acteurs sociaux organisés sont très faibles, sans culture de relations sociales adaptées au marché, et chacun est tourné vers l'État social. Accaparés par les problèmes intérieurs, ils ne sont pas, sauf exception (Hongrie ?), partenaires de l'organisation de la transition vers la Communauté. La CES encourage la création de comités consultatifs mixtes (UE-PECO) les associant. Elle a créé à leur intention le Forum syndical européen. Elle demande un renforcement préalable du droit social communautaire, de son application et son contrôle. Dans son rapport au Parlement européen, le député Ettl²⁹ souligne que les questions décisives pour la cohésion de l'Union et la politique sociale ne sont guère évoquées par "l'Agenda 2000", ou même sont "totalement occultées". On doit alors s'attendre à "un excès de contraintes à l'Ouest - avec impact sur le niveau de vie - et de vives résistances à l'Est". Face à quoi, il souligne "la nécessité absolue" d'un renforcement du dialogue social européen.

²⁶ Bruno Trentin, ancien secrétaire général de la CGIL.

²⁷ Serge Tchuruk, Président directeur général d'Alcatel.

²⁸ Louis Gallois, Président de la SNCF.

²⁹ M. Harold Ettl, Avis sur l'Agenda 2000, Commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen, 22 octobre 1997.

Définir la perspective

En fait les pouvoirs publics et les sociétés civiles européennes ont amorcé une réflexion prospective sur l'impact de l'euro dans la réalité quotidienne, mais de façon inégale. Nous pensons que la France est en retard (sauf sans doute pour la réflexion macro-économique et macro-monétaire). Il y a actuellement dans plusieurs universités européennes un boom des recherches en sciences sociales sur l'enjeu européen. Un grand groupe allemand finance une étude de longue durée sur les conséquences sociales de l'euro en son sein. La Commission (DG V) a lancé plusieurs travaux, dont l'un débouche à Madrid fin juin 1998 sur des hypothèses de redéfinition du droit du travail (rapporteur Alain Supiot³⁰). Nous pensons que le Commissariat général du Plan, la DARES³¹, la DATAR et la Direction de la prévision devraient se concerter et présenter un programme de recherches approfondi sur l'impact social de l'euro et de l'élargissement.

Cela étant, mesurons bien que l'expertise publique a été souvent terriblement décalée : elle est peu en situation d'écoute directe des citoyens et des acteurs sociaux, elle est peu en capacité de comparaison internationale (par exemple : l'expert qui participe pour la France au comité de l'emploi européen ne dispose que des données comparatives de l'OCDE³²). Nous avons pu constater aussi que les dirigeants syndicaux délèguent l'élaboration à leurs experts et que la coupure entre l'expertise et l'action est parfois quasiment théorisée. Les partenaires sociaux européens sont eux-mêmes dans une certaine mesure des experts en quête d'action.

Alors qu'une relation directe entre les acteurs politiques et les partenaires sociaux ne s'établit pas sur les enjeux économiques au niveau communautaire, on voit le Conseil et la Commission multiplier les appels à des experts extérieurs. Depuis peu, un panel d'entreprises est consulté directement sur les décisions à impact économique.

Autant il est nécessaire de développer la recherche et l'expertise, autant il ne s'agit pas de confier les solutions aux seuls experts et de se contenter d'ausculter

³⁰ Alain Supiot, Professeur à l'université de Nantes.

³¹ Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, ministère de l'Emploi.

³² Cette situation peut changer : la délégation aux Affaires européennes et internationales du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, créée le 27 mai 1997, pourrait fournir des bases de données comparatives alimentées par l'information des conseillers sociaux dans les pays européens.

l'opinion sur des choix préétablis : c'est la société qu'il faut saisir. La prospective est un dialogue dans lequel se forme un langage commun pour un diagnostic commun, et c'est sur cette base que l'on peut définir des options et partager des projets.

Il faut particulièrement éviter l'expertise de circonstance qui vient à l'appui d'une "communication" politique. Lorsqu'a été lancé le processus de formation du marché unique, la Commission a commandé un rapport sur le coût de la non-Europe et les effets potentiels du grand marché (le rapport Cecchini). Elle a voulu montrer que la baisse des coûts pour les entreprises serait source d'une croissance plus rapide et de la création de millions d'emplois. Certes, il soulignait que les effets intrinsèques positifs du grand marché pour l'emploi seraient d'autant plus importants, qu'une politique macro-économique adéquate serait mise en œuvre. Mais les réalités ont démenti cet optimisme. Le rapport Cecchini n'avait pas pris en compte l'anticipation du grand marché dans les stratégies d'entreprises ni les effets de celles-ci sur la régulation globale de l'économie : la pression sur le coût du travail a pesé sur la demande globale, la croissance des profits et de la rentabilité n'a pas engendré une vague d'investissements productifs; les concentrations et fusions ont pris le pas sur les engagements pour un développement durable. Jacques Delors a bien tenté de faire réfléchir sur les conditions nouvelles de la croissance, mais cela est resté l'affaire d'initiés.

Aujourd'hui il n'y a pas besoin d'un équivalent du rapport Cecchini, mais d'un travail collectif associant tous les acteurs pour étudier les conséquences de l'euro et élaborer des stratégies cohérentes. La mission a développé une réflexion qui met en évidence le déficit des régulations sociales et économiques intermédiaires entre les choix et adaptations des entreprises et des collectivités territoriales, et le maniement de la politique macro-économique³³. Ces régulations ont existé dans le cadre national, participant à la fois aux conditions collectives de la croissance et à la cohésion des territoires et des populations, qu'il s'agisse des conventions sociales de branches, de l'organisation des services publics, ou des puissants mécanismes de péréquations des ressources entre les régions. Ces régulations nationales sont affaiblies, sans qu'elles puissent être relayées ou complétées par des régulations communautaires.

³³ Le groupe Prospective a mis au point une synthèse, rédigée par Jacky Fayolle, directeur adjoint à l'OFCE.

Aussi, nous mettons en garde particulièrement contre le dogme de l'OCDE selon lequel les choix à opérer au niveau européen se distribuent essentiellement en deux volets : d'une part la flexibilité du marché du travail, d'autre part le "policy mix" macro-économique basé sur la stabilité monétaire.

Ne renouvelons pas l'erreur du rapport Cecchini : prenons en compte les anticipations et les comportements des acteurs réels, l'impact des choix des gestions dans la zone euro. L'euro, après le marché unique, offre un grand marché financier et une stabilité monétaire interne. L'intensification de la compétition obligera à chercher de nouveaux et très importants gains de productivité. Pour que cela soit compatible avec l'emploi et la croissance, il faut pouvoir mieux partager les risques du développement des activités (on sait l'ampleur des coûts fixes aujourd'hui nécessaires pour la recherche, les réseaux, l'éducation ...) et de la stimulation de la demande. Pierre-Alain Muet³⁴ a bien montré pourquoi il a été difficile d'accorder les politiques des États dans la transition vers la monnaie unique. Stimuler la demande intérieure, prendre les risques de l'investissement technologique, de façon nationale unilatérale, c'est en faire bénéficier les autres en prenant à sa charge les coûts pour soi. Maintenant que l'euro se met en place et empêche les dévaluations compétitives, la coopération pour la croissance qui exige de partager les coûts du développement, devient tout à fait nécessaire.

Le gouvernement français est bien conscient qu'il faut élaborer une politique macro-économique disposant de plusieurs volets : l'harmonisation fiscale, l'outil budgétaire, le taux de change de l'euro. Il rejoint la demande des syndicats pour un "cadre coopératif de croissance". Mais soulignons que la solution du problème de *policy mix* doit aller de pair avec des stratégies d'entreprises acceptant de développer l'espace communautaire, et avec une qualité nouvelle de l'organisation inter-entreprises, publique et privée. Par exemple, le raisonnement global selon lequel, avec l'euro le resserrement de la dépense publique sera compensé par la dépense privée, elle-même stimulée par la baisse des taux d'intérêt, est discutable. Car la question se pose de l'efficacité de cette dépense, et du rôle du système bancaire et financier, pour la croissance et l'emploi. La baisse éventuelle des taux d'intérêt ne suffit pas, comme on le voit dans de nombreux pays du monde où l'activité stagne parce qu'ils ne parviennent pas à utiliser leur épargne de manière productive et à réformer leur système bancaire et financier.

³⁴ Pierre-Alain Muet, Conseiller auprès du Premier ministre, professeur à l'école Polytechnique. Cf. "Coordination européenne des politiques économiques", rapport du Conseil d'analyse économique, n° 5.

L'Union a besoin d'une politique industrielle, d'une politique commerciale extérieure, d'une organisation pour le financement du développement économique et social.

L'euro va se mettre en place dans de bonnes conditions conjoncturelles, mais il ne sera pas neutre socialement. Il multipliera les comparaisons. Les écarts de coûts régionaux de main d'œuvre vont actuellement de 5 écus au Portugal, à 27 écus dans la région de Hambourg. Certes, mises à part certaines régions d'Italie, de Grèce, et d'Allemagne de l'Est, il semble que ces écarts coïncident à peu près avec les écarts de productivité. Il reste que les entreprises peuvent choisir la localisation de leur production là où le travail est moins coûteux, et que confronté à une compétition accrue et un cadre macro-économique contraignant, un pays sera tenté comme dans le passé récent, à ajuster sur le coût du travail.

Les prévisions des analystes³⁵ et des acteurs divergent quant à l'impact de l'euro sur les salaires. Dans les groupes multinationaux et pour les travailleurs mobiles, un effet d'harmonisation est envisagé. Mais pour la masse des travailleurs, on est loin d'un marché du travail européen. Certains pays peuvent vouloir caler leurs accords salariaux sur celui de pays leaders. Ce que font déjà la Belgique et les Pays-Bas en fonction de l'Allemagne. Mais la tendance est à la décentralisation des choix et les différences de productivité joueront un rôle déterminant pour les employeurs.

Pour ce qui concerne la dépense sociale, qui représente une partie très importante de la dépense publique hors dette, elle est contrainte par les pressions à la baisse du taux global des prélèvements obligatoires, et dépend des conditions de la croissance.

Cela étant, l'État providence et les systèmes d'assurances collectives, confrontés à des défis immenses comme le vieillissement, sont déjà fragilisés. Le marché européen des assurances et la pression à la baisse des charges sociales s'accompagnent d'un rôle accru des assurances privées et de l'assistance publique. Qu'en sera-t-il demain ? Comment les différentes régions et nations vont-elles gérer leur adaptation au nouveau contexte ? L'hétérogénéité de l'espace européen est considérable, et appelée à s'accroître avec l'élargissement aux PECO.

³⁵ Cf. notamment les travaux de l'Institut européen des syndicats et de l'Institut de l'Union européenne du commerce (pour un aperçu, voir *l'Européen* du mercredi 20 mai 1998).

Si le "libéralisme social" a progressé, une demande de solidarité progresse aussi, par exemple aux Pays-Bas et dans les pays nordiques. La demande de sécurisation concerne l'emploi, mais aussi le revenu, les soins, le temps libre.

Il paraît probable que dans un premier temps les inégalités vont augmenter avec l'euro. C'est particulièrement le cas entre les régions et sur les territoires. Les collectivités territoriales vont devoir se financer en faisant plus appel au marché financier et moins à la ressource publique. Les péréquations publiques nationales pour la solidarité sont érodées, et les fonds de cohésion européens, relativement faibles : la dimension territoriale de l'Europe sociale va donc devenir un enjeu très important.

Voilà des réflexions qui sous-tendent la demande pressante d'une clarification des options, dont la Mission se fait porteur.

La séparation qui s'est opérée dans la construction européenne entre le social et l'économique est un blocage mental, organisationnel, et politique extrêmement profond. La bonne surprise de notre enquête est que, sans contester l'impératif de compétitivité, nombre de dirigeants d'entreprises stigmatisent cette séparation en souhaitant le dialogue afin de la dépasser. La recherche des bonnes procédures de travail et de délibération politique qui permettront de dégager les réponses pertinentes est donc un enjeu essentiel. Ces procédures doivent être conçues pour traiter des sujets essentiels qui hier sont restés tabous.

Comment des stratégies d'entreprises peuvent-elles intégrer une dimension sociale répondant aux valeurs communes, donc devenir solidaires d'une construction européenne ?

Comment mettre en œuvre des coopérations public-privé autour de projets communs de développement et partager les coûts de leur réalisation ?

Comment organiser la cohésion de l'Union en développant les capacités humaines dans chaque région sans exclusion ?

Voilà de grands défis qui appellent un concept de relations sociales et industrielles européennes adéquat.

Définir la méthode

Il s'agit de mettre d'accord des acteurs sociaux et des peuples dont les intérêts et les cultures peuvent s'opposer. Peut-on résoudre ce problème par des décisions politiques qui n'associent pas les citoyens ? Nous ne le pensons pas.

Mais peut-on impliquer des citoyens au niveau européen alors que la démocratie est déjà en difficulté au plan national ? Nous disons oui, par émulation et coopération entre les deux niveaux³⁶.

Les tendances à l'individualisation, à l'éparpillement et à la division ne s'observent pas qu'en France. Elles vont de pair avec des organisations politiques dont la conception du pouvoir est très centralisée, même si pour tenter de compenser, elles cherchent le contact direct avec l'opinion publique. Nous pensons qu'il est temps de faire évoluer ces réalités. Il est possible d'agréger des intérêts différents si des acteurs intermédiaires s'inscrivent dans une recherche d'intérêt général. Il est possible de modifier des pratiques gouvernementales trop centralisées.

Nos propositions de méthode n'ont de valeur que pour stimuler des changements de comportements et de cultures.

L'information sur l'Europe conditionne toute initiative. Les citoyens, les éducateurs, les médias commencent à s'intéresser au sujet. Mais pour qu'ils se motivent, le débat national ne doit pas être pré-cadré par des discours politiques trop généraux et conçus en fonction des rivalités de pouvoir : il doit être libéré et non pas clos par les politiques. S'agissant de l'organisation de l'information, notre conception est celle d'un double partenariat : entre la Communauté européenne et l'État national, mais aussi entre eux et les acteurs sociaux organisés. Dans un esprit de service public décentralisé, la pluralité et l'interactivité des sources sont nécessaires.

L'expertise doit être partagée entre les pouvoirs exécutifs, la société civile et les élus. L'initiative politique au sein du Conseil de l'euro, par exemple, n'aura de force que si elle prend appui sur une élaboration pluraliste, contradictoire, et

publique des options à prendre. A cet égard, le Conseil Ecofin n'est pas un exemple³⁷.

Aussi nous souhaitons que les acteurs sociaux développent leur propre expertise et s'en servent pour prendre des initiatives. C'est pourquoi nous proposerons la mise en place de lieux mixtes où ils pourront affermir leur capacité de proposition grâce à un véritable travail en commun. L'expérience française du Plan dans l'après-guerre ne doit pas être perdue de vue, de même que des expériences comparables ailleurs en Europe : dans la Communauté il y a besoin d'un réseau qui servirait non pas à fabriquer le programme de l'exécutif, mais à mettre en cohérence des stratégies.

La méthode de consultation que nous préconisons repose tout d'abord sur une plus grande autonomie des acteurs par rapport aux pouvoirs politiques. Une condition essentielle de la qualité de la consultation est que l'expression se développe à la base, circule transversalement et remonte. Il faut retrouver le citoyen, c'est pourquoi nous proposerons de créer un droit d'expression sur les questions européennes. Des acteurs intermédiaires branchés sur les entreprises et organisés sur les territoires auront la responsabilité d'écoute, de réponse, et de synthèse des avis.

La consultation doit être largement ouverte en direction de tous les acteurs : ceux qui se sont constitués dans les relations industrielles (syndicats, employeurs), et les autres (acteurs associatifs et collectivités). Une consultation en amont des processus de décision se nourrit **d'un pouvoir d'évaluation** en aval de l'impact réel des décisions dans les sociétés et les économies : nous aurons à cœur de l'organiser.

La négociation et la concertation se distinguent de la consultation. Dans un cas parce qu'on délègue aux acteurs sociaux un quasi-pouvoir législatif. Dans l'autre parce qu'une relation tripartite se noue entre les politiques et les acteurs avant la prise de décision ; elle peut le cas échéant aboutir à partager les responsabilités dans des pactes. Dans les deux cas, seul un petit nombre d'acteurs représentatifs

³⁶ Nous retiendrons la notion de "coopération" plutôt que la notion de "pacte" qui semble plus consensuelle. Mais elles ne s'opposent pas. En tout cas, l'expression et le conflit des options sont des préalables à tout "pacte".

³⁷ Rappelons que son outil, le Comité économique et financier, est composé des sous-gouverneurs des Banques centrales et des directeurs du Trésor.

est habilité. S'agissant des questions européennes, la question de la représentativité est encore plus complexe qu'au plan national. Les organisations syndicales et patronales sont affaiblies, mais la démocratie a besoin d'elles. Une représentation s'est formée au niveau européen : nous recommanderons de bâtir sur l'acquis. En revanche le droit de représenter ne va pas sans des responsabilités, qu'il faudrait préciser. Et il convient de réfléchir de façon plus ouverte à la question du rôle des nouveaux acteurs associatifs et territoriaux.

La décision démocratique est fondée sur les processus d'agrégation d'intérêts et sur la qualité du débat public. En mesurant notre expression, nous dirons que nous sommes très loin du compte s'agissant des questions européennes. Si l'on considère les choix du Conseil, ils se fondent sur la méthode du consensus et il n'y a pas de délibération préalable et contradictoire. Nous ferons appel à la revalorisation de la fonction des élus pour y parvenir. Nous ne quittons pas là notre sujet : notre enquête souligne abondamment que les acteurs sociaux ne prendront pas le chemin de la participation si le climat du débat politique sur l'Europe ne change pas.

Dans l'organisation de la prise de décision et sa mise en œuvre, il y a un énorme problème de sectorisation des structures d'intervention de l'exécutif, et de qualité insuffisante de la coordination.

Le "social" est un "secteur" d'intervention minoré par rapport au poids des structures de gestion des marchés, du financement et de l'économie. C'est caricatural au niveau de la Communauté. Certains responsables ont annoncé que toute décision devrait à l'avenir prendre en compte l'objectif emploi et l'impact social : ce sont pour l'instant des incantations. Il y a un énorme défi de redéfinition des structures et de la coordination.

Là encore, cela concerne notre sujet. Si les acteurs sociaux sont confirmés dans leur droit à la consultation sur le "social", leur pouvoir est bien mince ! D'ailleurs ils commencent à protester et à vouloir être consultés à la fois sur le social et sur l'économique.

La coordination des politiques nationales est un défi essentiel. On part de très peu, et ce rapport propose de franchir une étape. Au plan national, c'est une transformation du dialogue social intérieur qui est en jeu. Au niveau communautaire,

la faiblesse relative des pouvoirs des organes qui traitent du "social" est avérée. Nous avancerons des propositions de réforme visant la cohérence et l'unification des procédures du social et de l'économique.

Dans nos réponses à ces problèmes de fonctionnement et de structure, notre démarche générale vise à rompre avec le fameux dilemme : soit une Europe intergouvernementale ; soit une Europe supranationale. Pour les années qui viennent en tout cas, assumons le double aspect des institutions - à la fois intergouvernementales et communautaires - et cherchons à les faire évoluer vers un fonctionnement démocratique : d'une part avec une dynamique d'appropriation effective de l'Europe par les citoyens et les acteurs sociaux, d'autre part avec la recherche de coopérations autour de véritables projets communs, entre les nations et leurs États, comme au sein des institutions communes.

Les membres du groupe de la Mission sont convaincus que chacun d'entre nous, chacun des acteurs politiques et sociaux, avons de gros progrès de comportement à faire pour que le renforcement du dialogue ait un sens. Il implique non seulement la définition de bonnes procédures, assez stables et attractives, mais aussi une dynamique d'apprentissage de la culture de l'autre, du travailler ensemble, de la redécouverte de la démocratie.

3 - LA PRISE EN COMPTE DU DEFI EUROPEEN DANS LE DIALOGUE SOCIAL EN FRANCE

Les propositions que nous allons formuler visent trois objectifs.

1 - Mobiliser la société. Chaque citoyen doit pouvoir trouver ses repères, situer ses perspectives de vie et d'emploi dans la construction européenne.

2 - Organiser la concertation. Jean-Pierre Thebault³⁸ a une formule heureuse quand il met en garde contre une consultation qui n'a lieu qu'entre "professionnels de la consultation". La concertation sur les politiques européennes de la France doit être permanente, souple, créative, et irriguée par l'expérience et l'initiative de toute la société.

3 - Participer à la formation d'un socle social commun. Nous avons besoin d'un dialogue où les entreprises et les autres acteurs sociaux sont des partenaires. Nous ne voulons pas projeter les vues de la France sur les autres, mais en participant plus activement au dialogue communautaire, mieux contribuer à la définition des références.

³⁸ Conseiller diplomatique, responsable des questions internationales et européennes au ministère de l'Environnement.

3.1 - L'impulsion gouvernementale

Première proposition : le ministre des Affaires européennes est délégué auprès du Premier ministre.

Pourquoi placer en premier cette proposition dans un rapport consacré à la participation des acteurs sociaux ? Parce que celle-ci n'est pas concevable sans des signaux politiques forts.

Que le ministre des Affaires européennes ne soit plus délégué auprès du ministre des Affaires étrangères, mais auprès du Premier ministre, signifie que l'Europe n'est plus assimilée à l'étranger et devient une question intérieure à part entière.

Le ministre des Affaires européennes doit conduire une réflexion globale sur le devenir de la construction européenne, anticiper les grandes mutations, proposer les voies et moyens de la mobilisation de la société, aider le gouvernement à élaborer son agenda. Pour poursuivre ces objectifs, le Premier ministre et ses services ne disposent ni du temps ni de la continuité nécessaires.

Ce sont les acteurs sociaux eux-mêmes qui dans la Mission ont unanimement souhaité mettre en premier cette proposition, considérant que ce serait un signal fort pour le développement du dialogue européen en France. Bien entendu, ce changement de rattachement du ministre délégué nécessite de clarifier plusieurs questions.

- Faut-il ou non que le ministre prenne la direction du SGCI ? Nous ne proposons pas de retenir cette option. Les deux nouvelles fonctions que nous avançons (prospective et animation de réseaux) ne nécessitent pas que le ministre pilote aussi le SGCI. Certes, une réflexion nouvelle émergera en amont des négociations, mais elle n'oblige pas à changer la méthode à ce niveau.

Rappelons que la coordination interministérielle est présidée par le Premier ministre, avec la participation des ministres.

- Comme nous l'avons souligné abondamment, le ministre délégué ne doit pas assumer la concertation institutionnelle avec les partenaires sociaux, qui incombe à chaque ministre dans son domaine.

- La réforme proposée ici ne signifie un affaiblissement du ministre des Affaires étrangères, qui a énormément de tâches ; sa coopération, notamment pour ouvrir les informations des ambassades, est évidemment indispensable.

Précision : si cette première proposition n'est pas retenue, cela n'enlève rien à la pertinence de celles qui suivent.

Deuxième proposition : le gouvernement établit un agenda politique pour l'action européenne de la France

Cet agenda vise à mettre vraiment la France à l'heure de l'Europe en développant une capacité d'anticipation, en clarifiant les responsabilités, en désignant les grandes initiatives à prendre.

Par exemple : comment participer à l'élaboration des grandes directives européennes et comment les transposer ? Quelles sont les responsabilités des acteurs territoriaux français face aux objectifs sociaux communautaires, dans le plan national d'action pour l'emploi ? Comment prendre en compte l'impératif de l'Europe sociale dans les propositions de réformes institutionnelles pour l'Union ?

Élaborer et suivre un agenda n'est possible que dans un vaste effort de concertation où les acteurs sociaux prendraient toute leur place. Nous formulons à cet effet trois propositions de méthode :

- **Organiser un séminaire associant des élus, des acteurs sociaux, des juristes et d'autres experts pour réfléchir aux transformations de l'administration publique et de la représentation française. Réuni à l'initiative du gouvernement et de la Présidence, ce séminaire devra préciser les moyens nécessaires pour mieux intégrer la dimension européenne, dans chaque ministère et dans la coordination interministérielle, en prenant soin d'établir une comparaison précise avec ce qui se fait dans les autres pays.**
- **Réunir tous les deux ans, avant l'élaboration du programme d'action sociale de la Commission, une Conférence sociale européenne de la**

France, permettant à notre pays de mettre au point ses options et sa stratégie.

- **Réunir un Conseil interministériel annuel pour faire le point sur la dimension européenne du dialogue social et économique français.**

3.2 - La délibération publique des politiques européennes

Dès lors que la construction européenne devient une ambition nationale, elle ne doit plus rester un secret diplomatique, un objet de débats médiatiques, une affaire d'initiés. La responsabilité des élus nationaux et européens pour la délibération et l'évaluation des politiques européennes doit être clairement établie. Actuellement il y a, à cet égard, un déficit démocratique en France.

Troisième proposition : le Parlement national est responsable de la délibération publique de la politique européenne de la France et il débat des programmes de la Commission et du Conseil

La délibération publique des grandes orientations et des décisions communautaires est un devoir démocratique ; c'est aussi une condition de la légitimité et de l'efficacité de l'action des pouvoirs exécutifs.

Rappelons que la référence pour l'action de la Communauté, c'est le programme de la Commission. La présidence du Conseil le reprend à son compte, elle met l'accent sur ses priorités du moment, elle ajoute des sujets politiques occasionnels, puis, après deux mois environ de travail effectif du Conseil dans un semestre, elle passe le relais à la présidence suivante. La Commission travaille dans la durée, le Conseil par à-coups. Si l'on veut agir en amont, bien avant la décision du Conseil, il faut donc suivre beaucoup plus ce que fait la Commission. Le Parlement français devrait se saisir particulièrement des grandes orientations de politique économique préparées chaque année par la Commission, puis débattues au Conseil. Il devrait examiner la cohérence entre les objectifs sociaux et d'emploi et les recommandations de politique économique ; la cohérence entre la politique budgétaire française et ces recommandations.

La forme du débat pourrait être une session spéciale de l'Assemblée précédée par un travail de chaque Commission associant des représentants des acteurs sociaux.

Quels résultats découleraient du débat ? Le Parlement national serait en état de travailler en amont des décisions communautaires. Il aurait le souci d'évaluer leurs effets pour la société française en aval. Il pourrait formuler des avis, des propositions, auxquels le gouvernement devrait répondre. Leur relais à Bruxelles

serait l'affaire des ministres, de la réunion de représentants nationaux à caractère informel qui existe au sein de la "COSAC"³⁹, et de la coopération avec les élus européens.

Il s'agirait notamment de s'assurer que le Conseil fonctionne de façon plus responsable. La transparence des discussions du Conseil n'est pas du tout acquise (malgré les revendications de longue date de plusieurs parlements nationaux et du Parlement européen), mais nous voulons plus : que le Conseil assume mieux des responsabilités politiques. Le but ne serait pas de " marquer " la Commission, avec qui devraient s'établir des relations d'échange.

De fait, le Parlement national dispose maintenant d'une large information : le problème est ce qu'il en fait. Il ne conduit ni un large dialogue ni un débat fécond. Les débats sur l'Europe en séance plénière à l'Assemblée nationale sont jugés faibles. Pourtant la Délégation de l'Assemblée nationale aux Affaires européennes et celle du Sénat ont développé une réelle compétence et font un bon travail. Mais quelle suite est donnée à leurs observations ? Se confrontent-elles à celles des acteurs sociaux ? Tous les élus n'ont-ils pas à se mettre à jour sur l'Europe ? Demain il faudrait qu'ils soient capables d'évaluer les impacts réels du grand marché et de l'UEM dans la société française.

Plusieurs membres de la Mission soulignent les responsabilités des élus européens. Ils ne critiquent pas seulement leur éparpillement politique, mais aussi la nature de leur implication.

Avec le Mouvement européen, Jean Nestor considère que le mode d'élection actuel des députés européens français ne leur permet pas de jouer leur rôle de médiateur entre la société et l'Europe. On sait qu'un projet de réforme est en cours.

En tout cas, si les députés européens français acquièrent souvent une expérience et un professionnalisme précieux, leurs relations avec l'État, avec l'Assemblée nationale, et même souvent avec leurs partis sont notoirement insuffisantes. Leurs relations avec les entreprises et les acteurs sociaux sont faibles, sauf quand ceux-ci les sollicitent. J'ai pu mesurer la difficulté de faire vivre un groupe inter-parlementaire sur la question du service public.

³⁹ Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires.

En première analyse nous avançons quelques propositions :

- **Les élus européens doivent pouvoir connaître les enjeux sociaux et économiques d'une (grande) région et/ou de secteurs d'activité ; ils doivent rendre compte de leur action dans ces lieux ; il leur faut pour cela des contacts réguliers avec les acteurs sociaux.**
- **Ils doivent participer aux missions régionales d'information permanente sur l'Europe dont nous parlerons plus loin.**
- **Ils doivent participer régulièrement au travail de la Délégation de l'Assemblée nationale et à des groupes de travail interparlementaires.**
- **En amont des processus d'élaboration des textes européens, une liaison entre eux et le SGCI doit être organisée.**

Soulignons encore à quel point la mise en délibération des grandes échéances futures est nécessaire. Combien de citoyens se sentent trompés parce qu'ils n'ont pas été avertis des problèmes à temps, et parce qu'au pied du mur on leur impose des réponses arrêtées ? Plusieurs personnalités auditionnées par nous annoncent une crise politique de la Communauté. Comment l'éviter, et sinon, la gérer ? En aidant les citoyens à anticiper, à débattre à temps des grands problèmes et des options à prendre, à préparer leurs propres initiatives.

3.3. - La promotion des responsabilités européennes du ministère de l'Emploi et de la Solidarité

Il doit être parfaitement clair que la responsabilité d'impulsion de la politique sociale européenne de la France incombe, pour le compte du gouvernement, au ministre de l'Emploi et de la Solidarité. C'est donc aussi autour de lui que doit se bâtir la concertation avec les acteurs sociaux pour concevoir et mener à bien cette politique. Notre échange avec Mme Martine Aubry a confirmé sa volonté à cet égard et aussi le souci de disposer de moyens nécessaires. La première condition est politique : la définition de la responsabilité engage celle des moyens.

Quatrième proposition : le ministre de l'Emploi et de la Solidarité travaille à la clarification des options de la France pour l'Europe sociale et anime leur conduite. Il dispose des moyens nécessaires et développe une large concertation

Ne revenons pas sur le grand besoin de cette clarification, arrêtons-nous sur les moyens et les méthodes.

La question du personnel est évidente. La DAEI⁴⁰ n'a été créée qu'en 1997. Des directions aux Affaires européennes et internationales comparables existent dans les ministères des Affaires sociales des différents pays. Mais l'effectif est de trente en France contre soixante-dix en Allemagne, deux cents en Grande-Bretagne, trente-cinq en Hollande (souvent avec un champ ministériel d'activité moindre). La Direction des relations du travail a une expérience européenne, liée à la négociation du droit communautaire. Ce n'est pas le cas d'autres départements. La réflexion européenne sur l'emploi, nécessaire pour l'avenir des coordinations, est embryonnaire. Enfin, le ministère n'a pu encore établir un réseau d'informations et de relations avec les ministères européens homologues et avec la Commission.

Il convient aussi d'examiner la présence des fonctionnaires français à la Commission. En surnombre relatif pour l'agriculture et la coopération, elle est faible dans le social. Le détachement dans les instances communautaires devrait être un plus, et non un handicap, dans la carrière des hauts fonctionnaires. Dans beaucoup de cas, il devrait être la norme. Concernant la nature de cette for-

⁴⁰ Direction des affaires européennes et internationales du ministère de l'Emploi.

mation, elle est bonne pour la négociation et la régulation interministérielle, mais jugée insuffisante pour les questions relatives au fonctionnement du marché (la moitié des études commandées pour la formation du marché unique sont allées aux consultants anglo-saxons). Cette observation vaut bien sûr au-delà du cas des affaires sociales.

Trop souvent l'administration sociale réagit après les initiatives bruxelloises - sauf quand une initiative politique centrale exige un effort, mais l'on n'a pas ensuite les moyens de le poursuivre méthodiquement -.

Pour faire prévaloir une action sociale continue, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité doit pouvoir jouer un rôle aussi étoffé que le ministère de l'Économie et des Finances dans la coordination interministérielle. Or la carence des moyens d'analyse et de prospective sur l'Europe sociale se compare avec la masse et la qualité des outils dont dispose Bercy (par exemple la DREE⁴¹). Un développement de la DARES est nécessaire pour pallier cette carence. Il est nécessaire aussi de prévoir une coordination entre les services de plusieurs ministères, de façon à ce que le ministère de l'Emploi puisse former une réflexion d'ensemble sur un développement social européen, qui devrait être inscrit au cœur des politiques et des régulations économiques (le Commissariat général du Plan, la direction de la Prévision, et d'autres y participeraient, à l'initiative du ministre de l'Emploi).

Examinons maintenant les enjeux de concertation entre l'État et les acteurs sociaux pour deux grandes fonctions européennes : la coordination des politiques nationales de l'emploi ; l'élaboration et le contrôle du droit social face à la politique de la concurrence.

L'administration française a fait un gros effort dans la préparation du Sommet de Cardiff. La Commission a considéré que les plans français et espagnol étaient les mieux élaborés, tandis que certains plans d'autres pays - l'Allemagne en tout cas - étaient bâclés. Mais les acteurs sociaux français soulignent que notre texte est un plan français sans analyse européenne. Il faut pouvoir modifier cela : l'examen de ce que font les autres est indispensable. Pour l'avenir un travail approfondi mobilisant les acteurs sociaux et interactif avec les acteurs d'autres pays est souhaitable. Nous sommes convaincus que la France pourrait, sur le fond et dans la

⁴¹ Direction des relations économiques extérieures du ministère des Finances.

forme, acquérir progressivement un rôle de référence dans le dialogue pour l'emploi en Europe.

Concernant la politique de la concurrence, la Commission prend tous les jours des décisions qui ont un impact social et mobilisent des aides publiques⁴². Le silence des politiques nationales est jugé "assourdissant" par un de nos interlocuteurs. Le ministère de l'Emploi aurait vocation à intervenir, il ne le peut pas.

On a vu passer dans le droit européen des textes faisant problème, s'agissant par exemple de la déréglementation des services publics, sans que les élus nationaux et les acteurs sociaux français ne se soient mobilisés à temps. Le rôle des experts dans la politique de la concurrence est prédominant, accompagné de la forte présence des lobbies. La place française dans l'expertise sur tous ces dossiers est faible.

Concernant la politique sociale, la réflexion en amont des textes européens n'implique qu'un petit nombre d'universitaires et d'acteurs sociaux. Au stade du processus législatif, la France dispose d'une forte capacité de négociation avec le SGCI, qui consulte des partenaires sociaux. Mais il n'est pas en mesure d'anticiper vraiment les dossiers. Les administrations et les acteurs sociaux se plaignent de n'être saisis des textes que peu avant la négociation politique, alors que ces textes sont discutés à Bruxelles depuis longtemps.

La transposition des textes européens se fait en France par la loi ou par le règlement⁴³. Dans d'autres pays, c'est l'affaire des acteurs européens, qui en font un réel enjeu de négociation. Quand le droit européen ouvre des opportunités, ils peuvent alors pleinement s'en saisir ; quand il comporte des risques, ils peuvent tenter de s'en prémunir. En Allemagne, les länder participent à la transposition. En Belgique, le Conseil national du Travail est un lieu très actif. On pourrait s'inspirer de la procédure de ratification et de contrôle des conventions internationales du travail, qui laisse aux acteurs sociaux le temps de s'organiser.

Il ne peut pas y avoir une appropriation et une application sérieuses du droit sans une contextualisation et un débat public. Un problème fondamental est celui de

⁴² Par exemple elle autorise la suppression des cotisations sociales patronales dans le Mezzogiorno pendant 18 mois ; inversement elle refuse les aides à l'industrie du textile.

⁴³ Soulignons un changement récent de méthode : le ministère de l'Industrie fait discuter largement la transposition de la directive sur l'électricité.

l'évaluation du droit. Or la France n'a pas organisé cette fonction. L'application du droit européen appelle appropriation et évaluation par les acteurs, et le contrôle ne peut être valable que s'il est partagé (administration, acteurs). Aujourd'hui ce contrôle s'opère dans le secret entre Commission et État. L'évaluation permettrait une action de rétro-action vers le législateur européen quand c'est nécessaire (modifications, évolutions des textes) : à l'évidence elle révélerait des choses négligées au départ. C'est ainsi qu'on pourrait développer une culture de présence en amont : l'évaluation en aval nourrit une volonté d'initiative.

Le nouveau contexte européen nous impose aussi une réflexion stratégique sur le droit comme objet d'action. Car la méthode des conventions et des accords transnationaux, appelée à se développer, correspond mal à la culture française. La négociation nécessite des stratégies d'alliances ; l'application, des stratégies de transposition.

La Commission nationale de la négociation collective qui fonctionne "en interne" (c'est-à-dire sur les questions nationales uniquement) devrait observer et analyser les conventions européennes. Les Conseils équivalents existant pour d'autres questions (formation professionnelle...) ou à créer (service public) devraient suivre aussi les enjeux européens, comme c'est déjà le cas, avec succès, pour le Conseil supérieur des risques professionnels.

Nous proposons de transformer le comité dit "Blanchard" en comité national pour l'emploi et le développement social européen. Des groupes de travail permanents devraient être créés auprès de lui. Il deviendrait un organe de concertation pour la stratégie et les principales initiatives ; et il serait consulté sur les dossiers concrets.

Précisons un point important : le ministère de l'Emploi et de la Solidarité ne souhaite pas et ne doit pas récupérer les fonctions sociales et les concertations afférentes existant dans d'autres ministères⁴⁴. Par contre un effort de complémentarité serait utile.

⁴⁴ Faute de temps nous n'avons pas pu étudier ceux-ci ; nous nous sommes informés sur le dialogue social européen au niveau des Transports, mais pas au-delà.

3.4. La clarification des fonctions et les moyens du ministre des Affaires européennes

Nous avons précédemment proposé que le ministre des Affaires européennes développe l'effort de prospective et aide ainsi le gouvernement à élaborer l'agenda politique européen de la France. Une deuxième grande fonction concerne l'animation des réseaux par lesquels la société française s'implique dans la construction européenne. Les réseaux que nous avons en vue concernent les régions et les entreprises - nous allons préciser plus loin nos vues à ce sujet - et aussi les réseaux français dans l'espace communautaire. Pour assumer ces deux fonctions - qui sont aujourd'hui en friche, et qui vont au-delà des rôles de communication et de délégation pour le compte des Affaires étrangères, actuellement dévolus au ministre - il y a besoin d'un minimum de moyens.

Cinquième proposition : le ministre des Affaires européennes élabore une réflexion prospective pour l'agenda gouvernemental et il participe à l'animation de réseaux de mobilisation de la société française. Il dispose pour cela d'une délégation nationale au dialogue européen

Nommé(e) en Conseil des ministres, le dirigeant de cette délégation animerait une petite équipe⁴⁵. Il ne s'agirait pas d'une administration, mais d'un lieu de réflexion sur le devenir de l'Union européenne et d'un lien entre le politique et les acteurs sociaux, les aidant à s'impliquer plus avant dans la construction européenne et à organiser leur synergie.

Cette délégation ne viserait pas à produire une expertise supplémentaire - et d'ailleurs, comme nous l'avons dit, les recherches du Commissariat général du Plan, de la DARES ou encore de la DATAR devraient être développées - mais à favoriser l'initiative de la société française, la mise en réseau des acteurs et l'élaboration d'une stratégie.

Nous allons maintenant proposer de former trois réseaux : le délégué auprès du ministre devra animer leur création et leur organisation.

⁴⁵ Avec lui (elle), un administrateur civil, trois personnes qualifiées plus spécialisées et trois personnes pour le secrétariat et la logistique.

3.5. La création de trois réseaux de partenariats entre les acteurs sociaux et les institutions publiques (sixième proposition)

Écartons d'emblée un malentendu. La concertation entre pouvoirs publics et acteurs sociaux est une chose, il faut la renforcer et lui donner un caractère permanent. Mais cela ne suffit pas. Il convient aussi que les acteurs sociaux s'organisent eux-mêmes et de façon interactive en quelque sorte "hors des murs" de l'administration, sans formalisme et sans enjeu de représentation ni de décision politique à la clé.

D'un côté des représentants des syndicats, des patrons et autres acteurs donnent l'avis de leur organisation face à une administration publique qui exerce une délégation de pouvoir.

D'un autre côté des syndicalistes, des patrons, des fonctionnaires, ... sans relation de tutelle ni enjeu de représentation explorent ensemble des perspectives et aident les citoyens à s'impliquer.

Il n'y a pas de spontanéité à la formation des réseaux. La délégation au dialogue européen veillera à obtenir une entente préalable entre les acteurs concernés, et l'organisation pourra prendre la forme d'associations.

Des missions régionales d'information⁴⁶ permanente sur l'Europe

Tout montre, et nous y reviendrons, que l'information disponible sur l'Europe ne correspond pas à la demande des citoyens. Michel Barnier, dans les conclusions de son dialogue national pour l'Europe, préconisait une décentralisation de l'information sur l'Europe. Pierre Moscovici prépare l'installation d'un service public d'information dont le premier objectif est la proximité. Un réseau territorial des relais d'information se mettra en place, échangera ses expériences dans une association commune, et disposera d'un Centre de ressources (Sources d'Europe transformé). La "tutelle" politique sera partagée entre le gouvernement français et la Commission européenne.

Pour donner tout son sens au devoir d'information, nous proposons que la France mette en œuvre un droit général d'expression sur les questions euro-

⁴⁶ Sur le défi de l'information dans son ensemble, voir le point 3.6.

péennes. Ouvert à toute personne, toute association et organisation représentative, le droit de formuler et de faire entendre son avis impliquerait celui de recevoir des réponses.

Mais qui va répondre ? Les comités du dialogue pour l'Europe de 1997 étaient administratifs. Pour dépasser la communication descendante et permettre une information interactive, nous proposons de créer des missions régionales d'information permanente.

Il s'agirait d'associations coopérant avec les pouvoirs publics. Ces missions favoriseraient l'adéquation de l'offre à la demande réelle d'informations, et conjugueront les fonctions d'information, de formation et d'animation. Elles organiseront des rencontres et colloques pour les échanges d'expériences et pour débattre de l'agenda européen. Elles aideront aussi les acteurs à connaître des moyens d'accès aux programmes européens et des informations nécessaires pour élaborer des projets de développement territorial⁴⁷.

Il ne s'agit pas de proposer une structure uniforme, mais de partir de ce qui existe. Un exemple : l'association Poitou-Charentes -Europe, qui après dix ans d'efforts dispose de 800 relais et forme des animateurs. Ces associations seraient composées souplement, par entente entre des acteurs économiques (participation de membres des CESR et des CCI, entreprises), des sections régionales des syndicats, des universités, des réseaux associatifs, des collectivités locales, le Conseil régional et l'administration préfectorale.

Le réseau des missions devrait acquérir légitimité et visibilité. Il pourrait bénéficier de co-financements Etat-Commission pour se doter des moyens informatiques et il devrait s'autofinancer grâce à sa structure partenariale et aux services offerts. Le ministre des Affaires européennes aiderait à développer ce réseau et ses activités.

Dans ces réseaux, la consultation des acteurs d'autres pays européens devrait être une démarche permanente.

Sachant qu'il est difficile à un dirigeant d'entreprise ou à un salarié de s'extraire de son activité professionnelle, on pourrait envisager une "professionnalisation"

⁴⁷ Sur cet enjeu, voir le point 3.8.

temporaire d'acteurs patronaux et salariés (mandats courts de quatre ans non renouvelables, soutien compensateur le cas échéant pour l'encadrement de petites entreprises) ; avec bien sûr une formation sur le dialogue social européen.

Cette proposition de former un réseau de missions régionales a été reçue avec beaucoup d'espoir et de motivation du côté des acteurs territoriaux et associatifs de notre Mission, et avec intérêt par les entreprises.

Un réseau informel d'échanges sur le dialogue social européen dans les entreprises⁴⁸

Pour contribuer au développement du dialogue social dans les entreprises, et animer le déploiement des échanges interactifs entre elles, un groupe de partenaires (une quinzaine) se réunirait au plan national, à l'initiative de la délégation au dialogue européen. Il comporterait, avec trois participants de l'administration (ministère de l'Emploi et de la Solidarité, ministère des Affaires européennes, ministère de l'Industrie), des dirigeants d'entreprises, des syndicalistes, et d'autres acteurs particulièrement impliqués, choisis par accord mutuel. Ils ne seraient pas là pour représenter une organisation, mais pour animer une réflexion et susciter un large réseau. Le but est de rassembler de l'expérience et de l'information sur le dialogue social et économique à dimension européenne en France dans les entreprises ; et de concerter les vues sur les questions soulevées, les demandes formulées, et les options à prendre. Ce groupe ne serait pas nommé par décret, il choisirait son président et son organisation. On veillera particulièrement à éviter une institutionnalisation prématurée.

Cette proposition a été discutée soigneusement avec nos interlocuteurs d'entreprises et approuvée dans son principe.

Un réseau informel de relations entre les acteurs français, auprès de la Représentation permanente à Bruxelles, notamment pour organiser l'activité de lobbying

Plusieurs pays - Royaume-Uni, Danemark, Espagne ... - organisent méthodiquement une démarche de lobbying et de réseau autour de leur Représentation

⁴⁸ Pour des observations sur le fond, voir le point 3.7.

permanente. Ils y consacrent les compétences et le temps nécessaires. Ils s'appuient sur le Parlement européen et ils sont très présents à la Commission.

La Représentation permanente à Bruxelles devrait être celle de la nation, et non pas seulement celle du gouvernement. Les élus et les acteurs sociaux français - actuellement tous éparpillés - devraient être accueillis, soutenus, conseillés, afin de s'entraider et de gagner en influence dans la Communauté, et d'organiser leur lobbying. Des rencontres entre les représentants des administrations françaises et de la Commission seraient organisées régulièrement, d'une part sur les dossiers à court terme, d'autre part sur la réflexion prospective.

Ce qui fonctionne entre Londres et Bruxelles ("tout le monde se connaît, tout le monde échange") ne se retrouve pas entre Paris et Bruxelles. Lorsque Élisabeth Guigou dirigeait le ministère, le responsable de la Représentation permanente venait à Paris faire le point chaque vendredi. Cette pratique a été de courte durée, il conviendrait de la reprendre.

Faut-il souligner que cette proposition de réseau est plébiscitée par les membres de la Mission comme par les représentants français à Bruxelles ?

3.6. Observations complémentaires sur l'information⁴⁹

Le climat général

L'écoute et l'engagement des Français dépendent de façon cruciale des signaux que lancent les dirigeants politiques et les médias.

L'euro est parti. Il faut réussir, cela nécessite l'implication de chacun. A mutation exceptionnelle, débat exceptionnel. Les Français ne demandent pas à être rassurés. Plus les politiques s'y essaient, moins ils convainquent. Ne laissons pas croire que nous avons les choses en mains. Il faut maintenant faire des choix, et personne ne réussira sans mobiliser les Français.

Le gouvernement pourrait donner l'exemple d'un style d'information qui ouvre sur les questions difficiles, mais stimulantes : "qu'est-ce qui doit changer maintenant en France dans le nouveau contexte européen ? Quelle ambition la France doit-elle poursuivre en Europe ?"

C'est dans le cadre de ce débat que l'enjeu de la participation des acteurs sociaux prendra toute sa signification : un changement de nos méthodes de travail pour l'avenir.

L'appropriation par chaque citoyen des questions qui le motivent devrait être un but essentiel de ce style d'information (qui en aucun cas ne saurait être une "communication" descendante) : la construction de l'emploi en Europe, les nouvelles voies pour la solidarité, la maîtrise des enjeux fiscaux et financiers, les perspectives des entreprises et des territoires.

Il convient de ne pas masquer les difficultés mais aussi de ne pas oublier de valoriser les opportunités et les bonnes pratiques dans la Communauté.

Le dialogue français doit accueillir des ressortissants de pays étrangers et s'informer sur les débats dans d'autres pays d'Europe. Il doit favoriser l'émergence de projets et de coopérations pour le développement. Les questions touchant la circulation des travailleurs et des jeunes, les écoles de la deuxième chance, les en-

⁴⁹ Nous nous appuyons sur les réflexions de Mesdames Christine Verger et Stéphanie Pistre et de M. Paul Jaeger.

tentes d'entreprises européennes pour le développement industriel et technologique de l'Europe, les offres de services répondant aux besoins nouveaux de la société, les pactes territoriaux pour l'emploi, pourraient faire l'objet d'échanges transnationaux approfondis.

La visibilité de la politique européenne de la France est une question essentielle. Elle n'est crédible que si le gouvernement sollicite une capacité d'initiative.

L'organisation

Si l'on veut aller vers une information interactive, deux principes majeurs apparaissent :

- ne pas dissocier les fonctions d'information, de formation, et d'animation ;
- décentraliser l'accès, assurer la pluralité des sources et la circulation transversale des informations.

La conception de nos missions régionales d'information répond à ces deux principes. Aidées par les SGAR⁵⁰, par les CESR, branchées sur les informations de chaque ministère, elles devront attirer l'attention et l'expression de chaque citoyen (panneaux dans les mairies, dans les locaux syndicaux, forum sur Internet). Elles devront former et aider de véritables animateurs du dialogue social et civique.

Les personnes qui devront "re-router" les demandes des citoyens vers des spécialistes, et faire circuler les avis, doivent en effet être formées. Capacités de synthèse et maîtrise des nouvelles technologies sont requises. Actuellement un seul juriste à Sources d'Europe, une seule spécialiste de l'audiovisuel au Bureau du Parlement européen, boulevard Saint-Germain à Paris, sont en charge d'animation dans des domaines immenses.

La contribution des médias

80% de la population française n'est informée que par la télévision, et la formation des journalistes sur l'Europe y est des plus faibles.

Stéphanie Pistre - pour la Commission - développe en France une stratégie en trois étapes : créer un réflexe européen auprès d'un réseau de journalistes et de

⁵⁰ Services généraux d'administration régionale.

producteurs, démontrer que l'Europe génère de l'audience, susciter des rendez-vous européens.

L'expérience confirme les potentiels : cf. par exemple le succès immédiat de la rubrique de FR3-Normandie "l'Europe, c'est vous". La sensibilité et la demande portent sur les questions sociales et économiques, et non d'abord sur la vie institutionnelle⁵¹. Nous pouvons saluer les efforts réalisés par des quotidiens régionaux comme *Ouest-France* et *Les Dernières nouvelles d'Alsace*. Citons aussi "c'est en France, c'est en Europe", à France-Inter le dimanche, et le lancement de l'hebdomadaire *l'Européen*.

Les médias pourraient prendre un grand intérêt à la formation du réseau que nous proposons. Le renouvellement des sujets, la coopération pour les traiter et la circulation des bonnes pratiques sont bienvenus pour nourrir et enrichir les rubriques. Syndicalistes, dirigeants d'entreprises, élus et militants qui participent à construire l'Europe, doivent pouvoir témoigner aux autres de ce qu'ils font.

Le défi de l'éducation

La dimension européenne a une place dans les programmes de l'enseignement primaire et secondaire, surtout pour les langues. Au niveau supérieur, elle concerne de grandes écoles et quelques filières universitaires. Dans les cursus de Droit et d'Économie, la formation européenne est encore très souvent une discipline spécialisée internationale : elle devrait devenir l'une des disciplines de base.

Il ne s'agit pas seulement de faire évoluer des programmes, mais aussi de faire vivre l'Europe. Là, nous mesurons un sérieux retard. Les programmes européens comme Socratès sont très utiles, mais la difficulté est d'éviter l'élitisme et de toucher tous les étudiants. L'accès des écoles à Internet permettrait des relations directes entre les élèves des différents pays (cf. l'exemple de la Manche et celui de Rennes où les classes travaillent en interactivité avec l'Allemagne, France-Telecom étant partenaire).

La structuration d'outils est souhaitable pour faire entrer la dynamique de l'Europe dans les écoles et les lycées. Il y a des expérimentations en ce sens: avec l'association Jean Monnet en Île-de-France, par exemple. **Nous proposons**

⁵¹ Cela étant, l'opinion publique devrait s'éduquer dans cette direction.

qu'une initiation à l'Europe concrète, faisant appel à l'initiative des jeunes, commence dans les classes de première, avec trois journées préparées collectivement. L'Éducation nationale et les missions régionales d'information pourraient mobiliser des outils de la formation continue et de la documentation pédagogique.

Dans le même esprit citons la proposition de Philippe Girbal⁵² : **une action auprès des élèves de dernière année des Écoles de commerce et d'ingénieurs, mobilisant des jeunes coopérants du service national en entreprises et des acteurs sociaux.**

Également, la création de modules de formation européenne dans toutes les écoles de l'administration.

Comme il y a très peu de personnes formées, il y a des risques importants d'accaparement des fonds européens pour l'éducation et l'information par des professionnels spécialisés (agences, juristes et consultants privés...). Des associations d'utilité publique pourraient contribuer à multiplier les formations, à rendre transparentes et à partager les informations dont disposent les lobbies.

⁵² Directeur de l'Association des Grandes Entreprises Françaises (AGREF)

3.7 - Observations sur la participation des entreprises et le rôle du Conseil économique et social

Le développement du dialogue social sur l'Europe dans les entreprises est un enjeu essentiel. L'AGREF et le CNPF acceptent la discussion et l'échange à ce sujet, tout en se montrant réservés sur notre proposition de faire circuler les informations dont disposent les entreprises "en interne".

Dialogue social dans les entreprises européennes et projets d'emploi

La dimension européenne des grandes entreprises s'affirme de plus en plus. Un dialogue s'amorce au niveau des comités de groupes. Certes il y a des différences. Alcatel est un groupe européen mondial et le comité de groupe européen fonctionne. Total est français et mondial, et n'a pas encore de comité de groupe européen.

Lors de deux rencontres avec l'AGREF⁵³, nous avons pu mesurer la richesse et surtout le potentiel que représente le dialogue social européen dans l'entreprise. C'est un levier pour que les employeurs et les syndicalistes procèdent à un diagnostic sur la mondialisation et les mutations, et pour discuter des stratégies possibles. La rencontre avec les autres travailleurs européens est une dimension clé de l'apprentissage des réalités et potentiellement de la solidarité. Le dialogue ne signifie pas identité d'intérêts, mais conscience du besoin d'élaborer et de partager des projets.

Nous ne développerons pas la discussion sur l'évolution nécessaire du comité d'entreprise français, compte tenu de la création du comité de groupe européen. Le groupe Elf en discute depuis plus d'un an.

La discussion sur l'emploi, la formation, et la qualification peut prendre une importance croissante dans un dialogue de dimension européenne. Par exemple dans les télécommunications, confrontées à la régression du marché du *hardware* et à la hausse de celui du logiciel, on peut faire des provisions financières pour des plans sociaux afin de supprimer des emplois, on peut aussi préparer le redé-

⁵³ En particulier avec des responsables des relations sociales à Saint-Gobain, Elf Aquitaine, l'Oréal, et Suez-Lyonnaise des Eaux.

ploiement des activités et de l'emploi. La réflexion et la réaction du comité d'entreprise sont sollicitées.

Avec l'emploi, les questions salariales vont se discuter voire se négocier au niveau européen. Danone amorce la négociation de conventions sociales de groupe ; Air-France y réfléchit.

Principe de base : ne pas faire de l'Europe une question à part, mais l'articuler complètement avec les réalités locales et nationales. Le Crédit Mutuel a créé dans ce but un Observatoire social paritaire qui traite ensemble les enjeux intérieurs et européens (deux ans de discussions sur la baisse du temps de travail...). Pourquoi l'information interne à l'entreprise, qui intéresse les citoyens et les collectivités au-delà de l'entreprise, ne pourrait-elle pas circuler ?

Des syndicalistes souhaitent disposer d'un Observatoire des relations sociales et des gestions des groupes européens. Des juristes font la même demande concernant les conventions sociales. La circulation des informations entre les observatoires situés dans différents pays serait nécessaire⁵⁴.

Nous avons dit notre souhait que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité puisse en coopération avec les autres ministères concernés et de façon souple et partenariale, travailler à la formation d'un réseau d'information sur le dialogue social européen dans les grandes entreprises.

Sur les territoires, solliciter les CESR

L'organisation des liens entre les entreprises, grandes et petites, et les acteurs territoriaux est un enjeu essentiel. Pour le développement et la compétitivité des entreprises, la proximité de services de recherche, de formation et de logistique est indispensable. Pour les collectivités, les problèmes d'insertion, formation et emploi ne peuvent se résoudre sans les entreprises. Cela devrait conduire à organiser des partenariats et des relations conventionnelles. Le défi européen va probablement en faire prendre conscience. Pour sa part la Commission fait déjà appel pour ses cofinancements, à une offre de projets inscrits dans les Pactes territoriaux.

⁵⁴ Pour sa part le ministère des Transports français a mis en place un observatoire social depuis 1994 et il souhaite qu'il puisse être relié à un observatoire européen.

Il y a un lieu "mixte" où les partenaires sociaux se réunissent pour traiter ces enjeux territoriaux en relation avec les acteurs publics : les CESR. Nous proposons qu'ils créent des sections Europe⁵⁵ et travaillent en partenariat avec les Missions régionales. On nous dit que les CESR étant des institutions représentatives et consultatives, ce ne serait pas leur rôle de porter des projets, et d'assumer des fonctions d'information. Pourtant ce sont des lieux d'expérience et d'expertise, capables de travailler à une prospective du développement régional dans le contexte européen. Nous pensons qu'un audit serait utile, et que l'on pourrait définir des missions de CESR allant au-delà de l'expertise, pour la diffusion de l'information et l'animation de projets.

Dans cet esprit, il convient de s'arrêter sur la question du dialogue portant sur les programmes européens et les fonds structurels. Ceux-ci sont inscrits dans les contrats Etat-régions, où les acteurs socio-économiques n'ont pas été véritablement associés. Ils participent au "suivi" de l'exécution, de façon formelle et hyper-technique. L'offre et la sélection des projets devraient acquérir un caractère beaucoup plus démocratique. Les territoires porteurs de projets - agglomérations, pays, bassins d'emplois - semblent être des espaces pertinents pour élaborer des Pactes territoriaux. Dans les länder allemands les partenaires sociaux participent non seulement à la définition des choix, mais aussi à la cogestion des fonds. Il serait particulièrement nécessaire de traiter dans cet esprit de la formation professionnelle.

La contribution des entreprises de service public

Face à l'impact du marché unique sur le service public, la réaction française a d'abord été essentiellement défensive.

Le dialogue social européen paraissait lointain, et même prétexte à l'appauvrissement du dialogue intérieur. Mais une évolution s'est amorcée. A la SNCF par exemple, on prend conscience qu'il faut se préparer à la concurrence et que les trafics les plus dynamiques sont européens. Passer de la défensive à l'offensive, c'est chercher une coopération d'intérêt commun dans l'espace européen, et donc une doctrine et des alliés.

⁵⁵ Comme le demande Pierre Troussel, responsable de l'Assemblée permanente des présidents des CESR.

Des associations ont engagé les premières une action permanente pour faire bouger, au niveau communautaire, le cadre des traités, la jurisprudence, l'action de la Commission. Les pouvoirs publics ont ensuite pris conscience qu'il ne s'agit pas de "défendre" le service public français en l'état mais de le rénover - ainsi que ses statuts - autour de missions d'intérêt général identifiées à la suite d'une réflexion collective. En même temps devraient s'élaborer des stratégies de transposition des directives européennes et de recherche de coopérations dans l'espace européen.

Plusieurs années de contacts permanents avec les entreprises de service public nous ont montré que la méthode de mobilisation et de travail franco-français peut être très fortement améliorée. L'information et le dialogue européens restent très internes aux entreprises et parfois au cercle des dirigeants ; il n'y a plus de lieu de prospective où l'administration publique et les partenaires sociaux pourraient élaborer des stratégies. Nous faisons deux suggestions.

Des groupes de travail informels fonctionnant avec la participation des ministères concernés pourraient réunir des élus français et européens, des responsables d'entreprises et des acteurs sociaux et associatifs compétents, pour travailler en permanence sur la transposition, les alliances, les stratégies. La section française du CEEP devrait être sollicitée et consultée en raison de ses capacités d'information et d'analyse.

Engager le dialogue sur le contrôle et la stratégie des entreprises

Nous ne pouvons ignorer que le dialogue social dans les entreprises dépend de façon cruciale de la nature du contrôle financier qui s'exerce sur elles. La part des capitaux étrangers dans la Bourse française est la plus élevée d'Europe, avec un actionnariat cherchant une rentabilité de court terme. La tendance à la perte du contrôle national des entreprises françaises est connue.

Elle va s'accélérer avec l'euro. Les interlocuteurs de la Mission souhaitent un véritable dialogue public à ce sujet, afin de définir une stratégie. Leurs questions portent sur le rôle et les pouvoirs de l'actionnariat salarié et des épargnants, notamment les fonds de pension⁵⁶.

⁵⁶ Le financement des PME dans le contexte de l'euro est un autre sujet de débat public nécessaire.

En fait ce n'est pas simplement le contrôle financier qui fait problème, mais l'utilisation de l'argent : la capacité française de mettre en œuvre des projets de développement industriel et technologique paraît obérée. Ceux des dirigeants d'entreprises que nous avons interrogés expriment avec force un souci de politique industrielle. Ils n'ont ni des alliés solides ni un interlocuteur public qui les épaulé dans la compétition et dans la recherche des alliances stratégiques. La France n'a pas su encore se doter des outils de stratégie nécessaires et elle cherche sa voie au niveau communautaire. Tous nous disent souhaiter la mise en place de groupes informels pour un travail approfondi.

Redéfinir la responsabilité du Conseil économique et social

Au niveau national les partenaires sociaux disposent d'un lieu de travail et d'échange privilégié : le Conseil économique et social. Actuellement il n'a pas pris la mesure du défi européen.

Nous proposons qu'il crée en son sein une section Europe, de même que dans chaque CESR.

Le CES aurait la responsabilité de produire un rapport européen semestriel, avant les réunions du Conseil. Ce rapport devrait procéder à une comparaison soignée des réalités et des politiques nationales, puis à l'examen des enjeux concrets de coordination et de négociation.

Ainsi les syndicats et autres organisations représentées se doteraient progressivement d'outils d'information et d'études sans lesquels ils ne peuvent fonder leur jugement. Les moyens du CES devraient être recomposés en fonction de cette mission. De plus, le CES commencerait d'organiser sa relation aux CESR, aux missions régionales d'information, au Comité économique et social européen. Ils participerait au devoir civique de synthèse des avis exprimés par les acteurs de terrain sur les enjeux européens.

L'objection souvent faite est que le CES est une institution lourde qui fonctionne au consensus. Mais toute institution est-elle vouée au *statu quo* ? N'est-il pas temps de demander aussi aux partenaires sociaux de prendre leurs responsabilités dans la mobilisation de la société pour l'Europe ?

3.8 - Observations sur la mobilisation des acteurs territoriaux

D'où partons-nous ?

La politique agricole commune a entraîné un dialogue sur l'Europe dans tout le monde rural. Une cogestion s'est mise en place avec les organisations d'exploitants agricoles.

Après 1998, les fonds structurels européens, fortement augmentés, ont bénéficié à toutes les régions (sauf Île-de-France). Mais l'argent européen a été traité comme une manne et une opportunité, plutôt que comme un rendez-vous stratégique. Qui participe au "dialogue" et à la décision sur les fonds et les projets ? Autour des préfets de régions, les services déconcentrés de l'État et les élus des grandes collectivités (régions, départements, grandes villes). Les fonds structurels servent largement à co-financer les programmes préétablis dans les contrats de plan Etat-région. L'Europe mobilise des acteurs publics dans des relations institutionnelles mais ses enjeux, ses actions, sont encore trop peu visibles et accessibles sur les territoires.

On sait que l'espace régional est marqué par la fragmentation des pouvoirs et la concurrence politique : la région ne fédère pas les communes et les départements, elle n'est pas en capacité de stratégie, le préfet de région joue le rôle d'arbitre. Dans ces conditions, l'utilisation des fonds européens n'est pas des plus efficaces, même quand il s'agit de bons programmes, par exemple pour l'emploi, la formation ou les technologies de l'information. Tout le financement passe par le filtre de la direction du Budget. Les grosses structures captent les fonds⁵⁷.

La réalité d'une "captation institutionnelle des fonds structurels" et d'une faible implication des acteurs sociaux n'est pas contestée. Le manque à gagner est très important : les populations ne sont pas en état de penser leur territoire et son devenir dans l'espace européen, les partenariats ne se nouent pas. Néanmoins des évolutions ont lieu et les situations se diversifient. Dans certaines régions, des associations sont créées pour explorer les perspectives d'emplois et d'activités. De grands syndicats organisent leurs coordinations régionales. Dans les pays et les bassins d'emploi, des structures de concertation apparaissent. Le ministère de l'Aménagement du territoire organise aujourd'hui la concertation pour inciter à

⁵⁷ Cf. entretien avec Mme Brunel, responsable du FSE, ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

une logique de projets dans le cadre de la réforme des fonds structurels, et pour faire des régions les pilotes du développement de territoire. Quatre régions⁵⁸ seraient déjà organisées en territoires de projets, la logique de guichets prévalant ailleurs.

Dans le groupe réuni pour la Mission avec le concours de la DATAR, animé par Philippe Thiard, nous avons pu vérifier que les acteurs de terrain organisés en associations représentent un grand potentiel pour impulser un dialogue sur l'Europe⁵⁹. Les mobiles qu'ils expriment ne se résument pas à la recherche de fonds, il s'agit de projets de développement en économie ouverte ; de cohésion sociale ; d'organisation de solidarités transfrontières.

Peut-on fédérer les acteurs territoriaux dans un cadre régional ?

Les "acteurs territoriaux" pertinents pour le dialogue européen sont nombreux aux niveaux régional et infrarégional. Les associations de bassins d'emplois, les pays et agglomérations sollicitent des partenariats public-privé et parfois élaborent des pactes territoriaux. Les associations transfrontalières mettent en place des euroguichets sociaux et des groupements d'intérêt public, commencent à structurer de véritables coopérations. Leur expérience pourra servir à concevoir plus largement les coopérations interrégionales. On constate que les universités sont encore peu impliquées dans le dialogue et l'évaluation, alors qu'elles disposent de crédits dans chaque programme.

Les acteurs territoriaux précités ont pour tutelle des administrations différentes dont les logiques de programmation sont différentes. Or, alors que les co-financements des collectivités locales sont très largement mobilisés dans les programmes communautaires, ce sont les administrations centrales qui décident du choix des programmes. Il y a un grand besoin de clarification des responsabilités, car au total on ne parvient pas sur les territoires à élaborer de réels projets de développement.

En cohérence avec les options du ministère de l'Aménagement du Territoire, notre groupe préconise de reconnaître un rôle de chef de file aux régions pour le

⁵⁸ Poitou-Charentes, Picardie, Lorraine, Rhône-Alpes. Entretien avec Jacqueline Lorthiois, conseillère technique pour le développement local.

⁵⁹ Le groupe Acteurs territoriaux a présenté une synthèse, rédigée par Philippe Thiard, chargé de mission à la DATAR.

dialogue social européen. Mais des objections sont présentées, dont l'une - qui n'est pas des moindres - désigne l'état de crise de l'institution politique régionale. Ceci ne peut qu'interpeller les pouvoirs publics.

Sans évidemment traiter ici de l'enjeu brûlant d'une redéfinition de la décentralisation, nous suggérons que la logique du développement territorial et la logique nationale des plans d'action pour l'emploi s'imbriquent. Des partenariats territoriaux pour l'emploi jeunes, pour le "nouveau départ" et l'inclusion des exclus, pour les services de proximité ou la structuration de l'économie solidaire, sont nécessaires. Il faut donc chercher à mettre en synergie les acteurs territoriaux pour la formation de projets d'emploi et de développement durable, avec une dimension européenne.

Pour aider les acteurs à se construire (entreprises d'utilité sociale, groupements, professionnalisation des cadres territoriaux), la dynamique de projets doit être suscitée bien en amont des programmes et contrats, ensuite le débat doit se structurer autour des grandes échéances : élaboration du SRAT⁶⁰, préparation du Contrat de plan Etat-région, préparation des DOCUP⁶¹ - dont l'élaboration devrait être confiée à la région -, réforme des fonds structurels, réaction aux agendas européens.

Un dialogue sur le financement du développement territorial

Cette dynamique ne peut se réaliser sans une maîtrise de l'utilisation des fonds. L'instabilité politique, la multiplication des niveaux, l'inadéquation des espaces pertinents avec des zonages conçus de façon technocratique, l'inachèvement de la décentralisation (très faible compétence sur le financement et la gestion) sont autant de handicaps pour les régions françaises, alors que la perspective du grand marché financier européen avec l'euro appelle la définition de stratégies financières.

La mise en concurrence des territoires est une réalité. Avec l'euro et le grand marché financier, les collectivités sont sollicitées pour offrir un moins - disant fiscal pour les investisseurs, et des services attractifs. Beaucoup font déjà appel à la notation des agences financières. Aujourd'hui le marché obligataire des collec-

⁶⁰ Schéma régional d'aménagement du territoire.

⁶¹ Document unique de programmation.

tivités locales est marginal, demain ce sera tout différent. Un dialogue social effectif devrait viser à faire apparaître des solutions, préservant l'initiative publique et les exigences de solidarité. Dans un système européen centralisé de politique monétaire, des pressions s'exercent pour une harmonisation fiscale et une banalisation des canaux de collecte spécifique de l'épargne. Mais l'utilisation de l'épargne appelle d'autant plus des choix politiques. Quelles politiques publiques de financement (logement social, innovation, très petites entreprises, grands réseaux...) ? Quel rôle pour des institutions publiques telles que la Caisse des dépôts et consignations ? Quels rapprochements avec des institutions européennes comparables ?

Dans un premier temps le gouvernement pourrait réunir des conférences sur le financement du développement régional dans le contexte de la monnaie unique. La mise en place d'une expertise financière publique française au niveau régional paraît souhaitable.

Relations entre territoires et Europe

Il fut une période où le pouvoir central français craignait l'installation des collectivités territoriales françaises à Bruxelles. En fait le travail de lobby ne nuit en aucune façon à l'unité nationale. Par contre, ce qui handicape cruellement celle-ci est la division et l'éparpillement intérieur de tous les acteurs. La règle générale devrait être que chacun peut et doit s'inscrire dans les réseaux et les instances communautaires. Le plus difficile est d'organiser la solidarité des acteurs français.

De même, il n'y a pas lieu de craindre une interférence croissante des politiques communautaires dans les choix nationaux des politiques d'aménagement : ce n'est pas du tout la tendance. Mais il est bon que la Commission incite à une logique nationale de formation de projets et de partenariats. Par exemple le programme Eurexter, initié par la CES et le CEEP avec la DGXVI, vise à former des responsables territoriaux, avec des "modules" d'intérêt général : "pratiquer une démarche ascendante pour concevoir un projet de territoire" (Carcassonne), "intégrer la démarche du dialogue social local dans l'excellence territoriale" (Hambourg), "construire un projet d'agglomération européenne" (Longwy)... Les relations directes entre territoires et Europe permettent la formation d'une culture

de coopération transnationale. L'État français est parfaitement capable, avec la Commission, d'exercer un contrôle de gestion *a posteriori*.

Le groupe a souligné le potentiel des associations pour le déploiement du dialogue européen sur les territoires. La Commission recommande à tous les membres de l'Union d'examiner les conditions permettant d'en faire des partenaires pour le développement territorial. Douze coordinations nationales regroupent en France chacune des associations d'un même secteur d'activité. Elles travaillent au sein d'une Conférence permanente et du Conseil national de la vie associative (CNVA). Le gouvernement engage avec elles la discussion sur l'enjeu du dialogue européen au niveau des territoires comme au niveau national.

Actuellement, la mise en œuvre de partenariats est très encadrée. La structure verticale des administrations publiques et leur sectorisation ne permettent que de s'inscrire dans les programmes pré-établis. La mise en place de procédures d'appels d'offres pour la gestion de projets peut être utile. Avec la Commission, qui y réfléchit, il convient de favoriser la coopération interrégionale et internationale de la vie associative pour optimiser ses interventions.

Un bon exemple

A cet égard nous voulons mettre en exergue un bon exemple : la mission opérationnelle transfrontalière⁶².

La coopération transfrontière est un objectif majeur de l'Union européenne. Les programmes INTERREG engagés au début des années 90 ont permis un apprentissage de la réalisation de projets. Le bilan est mitigé en France : la gestion des procédures administratives et financières a pris le pas sur l'animation permettant la mobilisation des acteurs sur le terrain. Consciente de cette situation, la DATAR, avec la Caisse des dépôts et le ministère de l'Équipement, a créé une mission nationale transfrontalière pour apporter à leur demande une assistance opératoire aux porteurs de projets transfrontaliers. Le CIAT⁶³ de décembre 1997 a décidé d'aider cette mission à se structurer en association. Elle offre une assistance opératoire, organise une mise en réseau (lettre d'information, dispositif de formation) et aide à la définition d'une stratégie d'ensemble, dans la perspective

⁶² Jacques Houbart, son responsable, a apporté une contribution à notre Mission.

⁶³ Conseil interministériel pour l'aménagement du territoire

des futurs contrats de plan Etat-Régions et de la préparation d'Interreg III (période 2000-2006).

4 - LA PRISE EN COMPTE DE L'ENJEU SOCIAL DANS L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

Le dialogue social européen *stricto sensu* développé autour de la DG V de la Commission est appelé à des changements qualitatifs. La Commission y travaille et, après consultation, a mis la dernière main à son projet de réforme du dialogue social⁶⁴. Avec l'aide des responsables de la DG V⁶⁵, du groupe de travail que nous avons réuni à Bruxelles, et de représentants des grandes organisations⁶⁶, nous avons pu discuter ce projet de façon approfondie.

A notre avis ses orientations générales sont bonnes: diffuser l'information sur le dialogue social et en faire l'objet d'échanges interactifs ; développer la mise en œuvre des procédures de consultation et de négociation, en les simplifiant et en les développant aux niveaux sectoriels ; améliorer la représentation ; développer les nouvelles formes du dialogue décentralisé.

Mais le gros problème de cette réforme est qu'elle veut améliorer des procédures sans s'engager sur les finalités. C'est pour participer à la construction d'un projet social dans l'Union monétaire, qu'il faut interpellier les acteurs sociaux. Sinon, faute de motivations, le dialogue social conçu à Bruxelles risque de s'assécher en dépit de son institutionnalisation (ou à cause d'elle).

La DG V est bien consciente du problème, mais elle n'a pas le mandat pour aller au-delà . Si le Conseil européen voulait bien prendre l'initiative et considérer le dialogue social comme un enjeu essentiel pour l'avenir de l'Union, la Commission pourrait être plus ambitieuse.

Notre Mission, tout en prenant appui sur le projet de la DG V, a voulu délibérément monter l'ambition. Les propositions qui suivent veulent anticiper l'avenir, qui pour nous verra une forte montée de l'exigence d'Europe sociale. Elles peuvent nourrir une ligne de conduite pour des initiatives françaises. Loin d'exprimer seulement des sensibilités hexagonales, elles prennent en compte les débats qui se sont engagés dans d'autres pays et au Parlement européen. Car les questions

⁶⁴ Nouvelle communication sur le dialogue social, 20 mai 1998

⁶⁵ Nous remercions particulièrement M. Patrick Venturini, Mme Odile Quintin et M. Jackie Morin.

⁶⁶ Cf. MM. Emilio Gabaglio et Jean Lapeyre pour la CES, M. Périgot pour l'UNICE, MM Jean-Paul Bailly, Marc Girardot et Robert Villeneuve pour le CEEP.

que nous allons poser mûrissent, et des convergences pour l'action s'annoncent possibles.

Quelle est la logique de nos propos ?

1 - Pour nous le défi des défis est de revenir sur l'incroyable et inacceptable séparation entre la sphère "sociale" et la sphère "économique". Il y a un levier : les coordinations des politiques nationales. Mais on ne peut accepter la thèse selon laquelle la cohérence entre les objectifs sociaux et les choix de politique économique et monétaire est établie. Cela reviendrait à dire : "circulez, il n'y a rien à voir". En fait la structure des institutions et leur fonctionnement font obstacle. Plusieurs dirigeants français (comme Jacques Delors) et experts (cf. les travaux du Conseil d'analyse économique) disent clairement que selon eux, la coordination des politiques économiques ne fonctionne pas comme il convient. Notre hypothèse principale est que la société civile, les acteurs sociaux doivent s'exprimer à l'articulation du social et de l'économique : clarifier les problèmes de cohérence entre intérêts sociaux nationaux et la politique économique communautaire, agir pour que cette cohérence se traduise par des coopérations réelles.

2 - Les procédures de consultation trop institutionnalisées et largement technocratiques font problème. La participation des acteurs sociaux n'a de force que si elle s'exprime d'abord de façon autonome, pour permettre la pluralité et la confrontation des options. Ce qui nécessite un grand souci d'action pour l'intérêt général de la part de la représentation sociale. Ensuite les acteurs sociaux doivent pouvoir interpellier les pouvoirs publics. Leur participation doit aller de pair avec la délibération publique des options. Fondamentalement, il s'agit de retrouver les citoyens. Nous proposerons d'explorer une méthode ascendante et interactive du dialogue social, et de confier de nouvelles missions aux acteurs sociaux et aux représentants élus. Le souci de la construction sociale et l'impulsion démocratique sont indissociables.

4.1 - La réforme des procédures de coordination européenne des politiques nationales (première proposition)

Unification des procédures de coordination des politiques économiques et de coordination des politiques d'action pour l'emploi

Actuellement, ce sont deux mondes séparés. Plus précisément les plans nationaux d'action pour l'emploi (PNAE) sont juxtaposés sans encore de véritable confrontation et examen des interdépendances. Et la coordination aboutissant aux grandes orientations de politique économique (GOPE) se réduit pour l'essentiel aux contraintes du pacte de stabilité budgétaire. Certes les PNAE vont être repris dans les GOPE, mais de façon purement formelle.

Nous préconisons de concevoir le calendrier de façon unifiée : d'abord le dialogue sur l'emploi élargi aux autres enjeux sociaux, sans conclure ; puis l'examen des politiques économiques ; puis les décisions cohérentes pour les deux ensemble. Les acteurs sociaux et les élus nationaux et européens participent aux différentes phases.

Évidemment, derrière la méthode, c'est le fond qui nous intéresse. Il s'agit de faire évoluer les coordinations vers de véritables coopérations où l'on partagerait des projets, des ressources, des responsabilités.

Délibération publique de la cohérence entre les objectifs sociaux et les grandes orientations de politique économique

L'exigence de "transparence" qu'expriment des associations et des élus européens envers le Conseil et la Commission, tout comme la demande faite à la Banque centrale européenne de rendre des comptes, sont bien fondées. Mais elles ne suffisent pas. Il paraît nécessaire que les acteurs sociaux et les élus participent de façon autonome et responsable à la définition de la politique économique dans l'Union monétaire. Or ils sont à peu près exclus de la procédure d'élaboration des GOPE, organisée par l'article 103 du traité de l'Union européenne. Aujourd'hui, la DG II (politique économique) paraît favorable à l'entrée des partenaires sociaux dans cette procédure. Mais attention à ne pas les introduire pour une concertation superficielle, et qui légitime la puissance du Conseil Ecofin par rapport aux institutions du social. Ce que nous voulons, c'est un véritable débat

public de la cohérence entre les objectifs sociaux et les GOPE, sans oublier la politique monétaire. Or les objectifs sociaux demeurent essentiellement nationaux.

Nous pensons nécessaire d'initier, particulièrement dans la zone euro, un dialogue explicite entre nations et Communauté. Chaque nation devrait dire quels problèmes lui pose l'action de l'Union - y compris celle de la Banque centrale - en regard des objectifs sociaux qu'elle poursuit, et ce qu'elle demande à l'Union. Chaque parlement national, conseil économique et social... pourrait en débattre, éclairer l'interaction entre nation et Europe, et donner son avis en amont des réunions des institutions communautaires.

Pour ce faire, élus et acteurs sociaux nationaux doivent pouvoir coopérer activement avec les élus européens, qui disposent de contacts et de relations transeuropéennes privilégiés.

Dans ce débat, plusieurs résultats sont en jeu : des demandes nouvelles concernant la coordination des politiques économiques nationales ; des idées pour des coopérations renforcées entre plusieurs pays, ou à l'échelle communautaire ; un dialogue réel avec la BCE.

Ces débats permettront de "contextualiser" le Pacte de stabilité et la politique monétaire et économique de l'Union dans les réalités nationales. Ils les influenceront et provoqueront des différenciations de critères et des évolutions.

Par exemple, la politique d'assainissement budgétaire en Belgique ne va pas sans des coupes profondes dans les dépenses de l'administration publique, et elle s'accompagne d'une fraude fiscale massive : la réalité belge doit être connue dans les autres pays. Aux Belges de dire la signification des critères chez eux, et ce qu'ils attendent de la Communauté. Pour la Hollande, l'Italie, ou la France, ce sera une autre réalité, une autre lecture. Hier, il aurait fallu un dialogue européen avec l'Allemagne sur le partage des coûts de l'unification allemande. Demain pour l'Italie, une réduction sensible de la dette publique est impensable sans coopération sur les solutions. Les relations de l'Union européenne avec les PECO et avec l'Afrique, sont d'autres enjeux qu'il faut pouvoir appréhender collectivement et pour leur impact dans chaque pays.

Après les débats nationaux, les grandes orientations se discutent au niveau communautaire (avant un retour au niveau national pour évaluer et mettre en œuvre les décisions). Ici, c'est la pluralité des choix et leur examen contradictoire qu'il faut établir.

En matière de coordination, la Communauté marche au consensus inter-étatique, et c'est cela que nous devons faire évoluer.

Tout d'abord, la pluralité des analyses et des orientations possibles doit être assurée. Les médias se feraient devoir d'exprimer ces différences en les respectant, de façon non émotionnelle et non focalisée sur les faits et gestes des principaux dirigeants.

Des instituts économiques et syndicaux, le Cercle de coordination et de prospective dont nous parlerons, et le Parlement européen élaboreraient leurs avis en amont des pouvoirs exécutifs, et - pourquoi pas - en dialoguant. Actuellement, le Parlement européen est peu lié aux acteurs sociaux et ses résolutions expriment essentiellement des compromis entre les groupes politiques. Il n'a pas mis en œuvre sa résolution de réunir une Conférence annuelle en amont du processus de formation des GOPE, où il pourrait prendre l'avis d'organisations représentatives des acteurs sociaux et de membres des parlements nationaux⁶⁷.

Trois arguments officieux m'ont été opposés : le Parlement européen n'est pas prêt à soutenir publiquement une position claire ; le débat suffit au plan national ; on ne veut pas engager un dialogue régulier entre le Parlement européen et les partenaires sociaux. Nous voyons bien que cette conférence est un enjeu politique. La pertinence de notre proposition est encore plus grande maintenant que la décision est prise pour l'euro ; sa réalisation relève donc de l'action politique.

Nous préconisons la mise en œuvre d'un accord interinstitutionnel entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen pour une délibération publique des grandes orientations de politique économique et d'emploi ouverte aux partenaires sociaux.

⁶⁷ C'est l'une des principales dispositions du rapport d'initiative que j'ai présenté au Parlement européen sur la participation des citoyens et des acteurs sociaux, adopté à une grande majorité en décembre 1996

Le débat communautaire doit permettre d'analyser les interdépendances effectives entre les politiques des différents pays. Aujourd'hui une nation peut afficher de bons résultats pour l'emploi en pratiquant une politique d'exportation de son chômage. Le débat doit permettre aussi à l'Union de penser son identité et sa force par rapport au reste du monde. Par exemple, en approfondissant la comparaison entre l'Europe et les États-Unis sur l'emploi, l'on constate une carence européenne pour la création d'emplois et de qualifications dans les secteurs de hautes technologies : le débat doit alors déboucher sur la recherche de solutions.

Après avis du Parlement européen, qui pourrait sélectionner quelques hypothèses et voies possibles, la Commission élaborerait un petit nombre d'options concrètes, assorties d'une évaluation des coûts et des avantages. Après quoi le Conseil prendrait ses décisions en répondant explicitement aux demandes et aux avis exprimés.

Essayons de lever une imprécision : la réforme que nous suggérons concerne-t-elle les pays de la zone euro ou tous les membres de l'Union ? Nous proposons une approche politique du débat dans les onze pays de la zone euro, sans formalisme excessif et touchant les citoyens ; et sur cette base de tenter de déverrouiller les procédures technocratiques et consensuelles des quinze.

4.2 - Un travail démocratique pour choisir les lignes directrices pour l'emploi, les autres objectifs sociaux et les moyens de leur réalisation (deuxième proposition)

Si le démarrage des coordinations des politiques de l'emploi n'a pas donné lieu à un réel débat, si la lisibilité et l'appropriation des résultats sont très faibles, tout scepticisme sur cette procédure nous paraît stérile : au contraire elle est porteuse d'avenir.

Examinons l'un après l'autre les quatre piliers des objectifs de Luxembourg, puis l'approche globale.

"Améliorer la capacité d'insertion professionnelle" : pour l'essentiel il s'agit d'objectifs d'"employabilité". La France les prend en compte, comme en témoignent ses propositions pour "un nouveau départ". Mais la pertinence des indicateurs chiffrés est plus que contestable. Par exemple, former 20% des chômeurs de longue durée dans un pays où le taux de chômage est de 20% a-t-il le même sens que former 20% des chômeurs de longue durée dans un pays où le taux est de 5% ? Les acteurs sociaux consultés sont très critiques sur le fond comme dans la forme. Ils demandent aussi d'explorer de nouvelles pistes pour la réforme des marchés du travail. L'insécurité économique est-elle une fatalité ? La relation de travail évolue vers la mobilité et la flexibilité, soit, mais pourquoi ne pas établir une sécurisation des personnes pour l'insertion et la réinsertion dans l'emploi et la formation ? Des ressources existent et d'autres pourraient être mutualisées pour offrir cette garantie, dont la gestion serait partenariale et décentralisée. Le Commissariat général du Plan avait étudié cette hypothèse⁶⁸. Une nouvelle étude associant plusieurs lieux de recherches de pays européens volontaires pourrait être lancée, avant d'être ensuite examinée sérieusement par le Conseil dans le cadre de la coordination des politiques nationales.

"Développer l'esprit d'entreprise" : c'est un réel problème en France. Mais dans quel esprit voulons-nous le résoudre ?

L'abaissement général des charges sociales que préconise encore le Sommet de Luxembourg, a été mis en œuvre depuis longtemps sans résoudre le problème : il s'accompagne d'effets d'aubaines et il ne dissuade pas la substitution capital-tra-

⁶⁸ Cf. son étude "le travail dans vingt ans".

vail. Ne devons-nous pas explorer d'autres pistes avec nos partenaires ? Plutôt qu'un abaissement général, pourquoi pas une nouvelle répartition des charges entre les entreprises, un mode de calcul qui pèse beaucoup moins sur le salaire et plus sur l'accumulation financière, et une mutualisation des coûts pour répondre au droit à l'insertion ? Certains coûts fixes que doivent assumer les PME pour leur développement, en particulier leur accès aux services les plus qualifiés et aux nouvelles technologies, ne pourraient-ils pas être pris en charge par la collectivité publique (et financière) ? De même, un dialogue social sur le financement nous est apparu nécessaire tant pour les conditions de la formation et de l'utilisation de l'épargne, que pour l'utilisation des aides publiques et du crédit, et pour le contrôle prudentiel des banques. Toutes ces questions pourraient faire l'objet d'études à caractère public ; et être placées sur l'agenda de la "coordination".

"Encourager la capacité d'adaptation des entreprises et des travailleurs": le gouvernement français fait des 35 heures le cadre essentiel de l'adaptabilité. La question de la baisse du temps de travail fait l'objet de mouvements sociaux au Danemark et en Allemagne. Dans beaucoup de pays, c'est le défi de la formation professionnelle et de la qualification qui est mis en avant (la France engage une réflexion sur le premier aspect). Il est patent, cela étant, que beaucoup - à commencer par les Anglais - répugnent à faire du dialogue social et du partenariat une condition des modifications de l'organisation du travail. La France devrait comparer les expériences des autres pays, développer sa réflexion, et prendre l'initiative.

Didier Livio⁶⁹ propose, de façon plus systématique, d'engager le débat sur le changement de la nature et du droit de l'entreprise.

Deux défis lui paraissent cruciaux :

- repenser la conception du travail salarié et l'organisation du travail, celle-ci pouvant être au cœur d'un nouveau débat national sur l'emploi ;
- changer le mode de direction en créant un droit de l'entreprise. Dans le droit des sociétés, l'entreprise et la société ont été superposées et confondues. Il faut distinguer l'entreprise comme communauté de création de richesses et la société comme ensemble d'actionnaires, et reconnaître que les intérêts diffèrent entre les types d'actionnaires.

⁶⁹ Didier Livio est PDG de synergie.

"Renforcer les politiques d'égalité des chances" : nous sommes partout très loin du compte. Car même si le principe de non-discrimination s'est affirmé dans le droit européen, dans la réalité l'"égalité" formelle entre citoyens ne résiste pas aux effets différenciés de la précarisation et de l'exclusion sur les salarié(e)s. Prendre ce thème à fond conduit à associer les problèmes de l'emploi et de la solidarité dans une même réflexion. Le grand défi serait une ambition d'inclusion : voilà une finalité pour la Communauté !

Maintenant examinons la cohérence globale des lignes directrices de Luxembourg. Le souci d'augmenter le taux d'emploi dans les pays de la Communauté est incontestable. Si l'on a renoncé à en faire un objectif chiffré explicite, c'est qu'on ne sait pas comment se rapprocher d'un tel objectif. De plus, les cas anglais et américains montrent qu'on peut augmenter le taux d'emploi en fabriquant plus de pauvres et en déstructurant la cohésion sociale.

Comment progresser à la fois en emploi et en cohésion ? Nous avons souligné les interrogations concernant les risques d'aggravation des inégalités. S'agissant des salaires, certains économistes sociaux démocrates allemands préconisent une norme communautaire centrale (faire évoluer le salaire comme la productivité). Au contraire, les organisations patronales européennes veulent que la négociation salariale soit totalement décentralisée au niveau de l'entreprise.

Pour nous il n'est pas question d'aligner les salaires, mais de prévenir le dumping salarial.

Nous suggérons d'organiser un examen communautaire multilatéral des salaires, des revenus, et de la compétitivité.

On pourrait examiner l'évolution du "*serpent*" des coûts salariaux et sociaux unitaires - c'est-à-dire le rapport salaire (et revenu) moyen/productivité - entre les pays européens. On verra si et pourquoi des pays amplifient l'écart des courbes entre salaire et productivité, ce qui peut être l'indice de comportements de dumping salarial et social. Il faudra aussi observer les divergences entre firmes et entre qualifications.

Ensuite, selon nous, il faudra mettre en place un code de bonne conduite, surtout dans le contexte de l'élargissement.

Plus ambitieuse est l'optique d'économistes et juristes belges qui proposent un processus communautaire de convergence sociale tant pour les taux d'emploi que pour les "taux de pauvreté". C'est au fond l'idée populaire d'"harmonisation vers le haut". C'est un objectif qui a l'avantage d'obliger à réfléchir à la solidarité qu'il faut commencer à construire, et peut-être de tracer un horizon. Mais tout montre, et en particulier les écarts de productivité, que les salaires et revenus nationaux devront rester différenciés dans le contexte de l'euro.

La notion d'harmonisation sociale, sur ce point comme sur d'autres, est donc trop floue.

En ce qui concerne la protection sociale, le débat s'est engagé au niveau communautaire à la DG V, la DG II, la CES et dans d'autres cercles. Les réalités obligent chaque nation à de profondes réformes, qui ne peuvent faire abstraction de l'intégration économique européenne. La montée de l'insécurité économique et des inégalités est patente ; la non-continuité des droits accompagne l'exclusion ; la perspective de la retraite s'accompagne de la peur d'une baisse du niveau de vie. La pression financière et du marché contre les déficits publics et les prélèvements sociaux, risque de renvoyer ces problèmes à la charge des seuls travailleurs actifs ou des consommateurs si l'on ne livre pas bataille. C'est ce que la France va être amenée à faire, en particulier dans le cadre du groupe Euro-11.

La DG V voudrait passer d'une simple "information", à une coordination des politiques nationales de protection sociale comportant : comparaison (chacun accepte d'être jugé), passerelles entre les systèmes nationaux (elles existent mais elles sont très incomplètes et insuffisantes), et mise en cohérence (problème évident : le financement).

De nombreux États sont hostiles ; les syndicats se montrent circonspects. Nous pensons nécessaire au contraire de retenir cette perspective de coordination, et nous appuyons la recommandation du Parlement européen en ce sens.

Dans le schéma néo-libéral pour la réforme de la protection sociale, le renvoi vers l'assurance privée prend une large place. Ce n'est pas le choix français. Avec d'autres pays, plusieurs dossiers concrets devront être placés sur l'agenda communautaire : la continuité des droits (sécurisation) et la lutte contre l'exclusion avec

le retour à l'autonomie par l'insertion; les retraites complémentaires, qui représentent aujourd'hui plus de la moitié des pensions ; le financement. Sur ce dernier point il serait très dangereux d'accepter la norme de baisse globale des prélèvements comme un fait acquis. Entre la baisse de la dépense sociale étatique et l'assurance privée, il y a tout un renouveau possible des fonds mutualisés à explorer.

Pour toutes ces raisons le Conseil et la Commission doivent engager un processus de clarification des objectifs, des instruments et des responsabilités de l'Europe sociale avec l'euro.

C'est avant tout un enjeu pour l'action sociale et politique. Les "références" de l'Europe sociale et de l'action pour l'emploi sont nullement arrêtées. Elles nécessitent plus d'engagement collectif et une confrontation publique des options. Les procédures publiques de l'Europe sociale (coordinations des politiques nationales pour l'emploi, programmes d'action sociale, législation sociale) doivent reposer sur un large débat public associant les acteurs sociaux.

Le caractère technocratique et fermé des procédures actuelles dissuade le débat et l'engagement. C'est pourquoi il faut stigmatiser les carences institutionnelles et entreprendre de les dépasser.

4.3 - Clarifier les responsabilités des institutions politiques et des acteurs sociaux

Les changements de fonctionnement des institutions que nous préconisons ne sont pas purement procéduraux : en "obligeant" les acteurs politiques et sociaux à contextualiser et confronter leur choix, ils visent des progrès substantiels des décisions communes. Et nous ne saurions les dissocier de changements des structures de pouvoir elles-mêmes.

Une nouvelle dimension des réformes institutionnelles

Le Conseil européen est responsable de la synthèse. Il a énormément de mal à s'acquitter de cette tâche. Il a certes accompagné le processus de convergence nominale vers l'euro, mais il n'a pas pris le temps de travailler le projet social et de développement. Une habitude a été prise : laisser la synthèse de fait au Conseil Ecofin. Ceci ne correspond pas à notre conception de la démocratie. La qualité de ce Conseil n'est pas en cause : c'est un Conseil qui marche. Mais il n'est ni légitime ni apte pour régler la cohérence du social et de l'économique. Il n'a d'ailleurs jamais tenté de le faire, comme le prouve l'état de la coordination des politiques économiques. Ce n'est pas là qu'on peut poser et résoudre les questions politiques qui divisent ; et avec l'élargissement cela risque encore d'être plus difficile si l'on ne fait pas bouger les choses.

C'est pourquoi le gouvernement français a eu raison de demander, et du mérite à obtenir, la création du Conseil de l'euro. Le but n'est pas seulement d'avoir un pouvoir face à la BCE, mais aussi de tenter de revitaliser les GOPE. Il est *a priori* nécessaire et possible d'ouvrir le débat entre les pays que lie la monnaie unique, afin de relever le défi de la solidarité pour la croissance et l'emploi. Si l'on peut faire de la politique à ce niveau, on pourra agir d'autant mieux au niveau du Conseil Ecofin. Cela étant, nous avons souligné précédemment - c'est pensons-nous un apport de notre Mission - que la réussite de cette hypothèse appelle la délibération publique des problèmes et des choix et aussi un objectif ambitieux de réforme de la procédure et des responsabilités dans la coordination des politiques nationales.

C'est le Conseil européen au plus haut niveau qui devra mieux assumer le débat d'orientation générale : il en a seul la légitimité. Il n'en a pas actuel-

lement la volonté ni la capacité : c'est un enjeu pour les réformes institutionnelles à venir⁷⁰.

Les réunions du Conseil devront examiner les différentes positions nationales en tenant compte du débat public. Leurs options devront donc assumer une solidarité. Il faudra commencer à s'extraire de la culture du consensus, c'est-à-dire d'accords internes, sans transparence, et qui évitent la délibération publique des options différentes. Cette culture ne sévit pas seulement pour les votes à l'unanimité⁷¹. On peut espérer que le Parlement européen incitera à cette évolution en expérimentant la délibération et le vote sur différentes options de fond. Mais cela impliquerait qu'il ne fonctionne plus par compromis *a priori* entre deux grands blocs de partis nationaux. Une prise de conscience s'ébauche en ce sens.

Les traités n'ont pas prévu de contrôle politique de la BCE. Son indépendance n'est plus contestée. Mais si une dynamique de politiques communes se forme, la BCE ne pourra aller contre et elle devra engager le dialogue. Le Parlement européen demandera à la BCE de préciser publiquement ses objectifs, et la cohérence entre la politique monétaire et les politiques communes de croissance et d'emploi. En coopérant avec les parlements nationaux, il établira une évaluation diversifiée de l'impact de la politique monétaire. Il pourra enfin, en cas exceptionnel, exprimer sa défiance.

Une Commission forte sera encore plus nécessaire demain, car elle devra être un médiateur entre des intérêts sociaux et nationaux en tension. Or aujourd'hui la Commission est faible et les politiques communes n'émergent pas face à la concurrence. Pour que l'UEM fonctionne avec plus d'emploi et dans la cohésion, il faut revenir sur la juxtaposition des secteurs d'initiative de la Commission et commencer à les recomposer. La réforme de la Commission passe sans doute par de "grands ministères", mais elle suppose aussi deux choses : rétablir une capacité politique d'impulsion et de cohérence, rééquilibrer les directions de la concurrence et de l'économie par l'affirmation du contrôle social et démocratique.

⁷⁰ Rappelons la proposition de Jacques Delors: Un Conseil de vice-premiers ministres agissant par délégation des gouvernements pour préparer les options fondamentales.

⁷¹ Même si l'on créait un État fédéral, on n'échapperait pas à l'effort de comparaison et de coopération entre les différentes nations.

Quel rôle pour les acteurs sociaux dans les choix de politique économique ?

Une conception très "substantielle" du pouvoir prédomine souvent dans la culture politique française. En visant un "gouvernement économique" reposant sur une entente entre États - ce qui est bien -, nous ne devons pas présupposer l'efficacité de son action. Un pouvoir politique qui ne reposerait pas sur des relations sociales dynamiques et solidaires, imprégnant les cultures de gestion et les modes de régulation économique, ne pourrait impulser une dynamique de développement.

Il ne peut y avoir de bonne politique macro-économique indépendamment de la nature des rapports sociaux. Certains économistes présentent des *policy mix* comme de purs choix discrétionnaires (par exemple une relance keynésienne concertée), même si les fondations de leur réussite dans les stratégies et gestions des acteurs ne sont pas assurées.

Pour que la "coordination" des politiques évolue vers une "coopération", les problèmes de partage de buts, de ressources et de risques, doivent être abordés. Des objectifs sociaux majeurs (sécurité avec mobilité, solidarité pour le développement) ne peuvent être atteints sans définir des responsabilités sociales des entreprises et des cadres publics de coopération. L'Europe actuelle s'arrête au seuil de ces exigences. Les politiques libérales n'interrogent plus les entreprises.

Comment nouer le débat de fond ?

Une consultation formelle des partenaires sociaux est très loin de suffire⁷². Il y a besoin d'une concertation qui porte sur le fond des choix des politiques économiques. A cela une objection et une question nous sont adressées : "la concertation n'est pas la panacée" ; "à quoi nous engage-t-elle ?". Effectivement, la concertation n'est pas une panacée et elle n'est vraiment utile que si elle conduit à partager certaines responsabilités.

Nous soulignons qu'on ne pourra pas ignorer indéfiniment ce problème de la relation entre pouvoirs communautaires et entreprises européennes. Des responsables d'entreprises souhaitent engager la discussion.

⁷² Par exemple il est prévu que le comité permanent de l'emploi soit réformé. Placé auprès du Conseil des affaires sociales, il réunira deux hauts fonctionnaires de chaque pays (sur le modèle du Comité économique et financier), qui consulteront les acteurs. Cela n'engage pas encore à grand chose. Et surtout le problème posé est de ne pas s'enfermer dans la sectorisation : l'emploi d'un côté, l'économie de l'autre.

Particulièrement épineuse est la question du déséquilibre qui existe dans la relation du capital et du travail. Des dirigeants d'entreprise disent que le consommateur puis l'épargnant ont pris le pouvoir au détriment du "salarié". Mais dans cette ligne de réflexion, il conviendrait de s'interroger la qualité de la représentation sociale et la défaillance d'organisation de ce qu'on appelait jadis la "démocratie économique".

Troisième proposition : création d'un Cercle de coordination et de prospective au niveau communautaire

La Communauté commence à réfléchir à ses "relations industrielles". Mais elle demeure en carence profonde de prospective économique et sociale. La cellule de prospective auprès du président de la Commission a joué un rôle important à l'époque de Jacques Delors. Un gros travail interne à la Commission a abouti à un livre blanc sur les perspectives de croissance et d'emploi. Mais ceci est déjà une histoire ancienne.

On ne recommencera pas à l'identique, il faut chercher de nouvelles méthodes et des dirigeants ayant une culture de la prospective et du partenariat. Le problème de l'emploi et du développement est plus que jamais central. Il est impensable d'imaginer que le Conseil Ecofin et les DG économiques de la Commission, sans lien de travail avec les acteurs sociaux (le lobbying et les sondages n'en tiennent pas lieu), seraient capables d'élaborer seuls diagnostic et réponses. Or des acteurs sociaux sont demandeurs de ce travail commun, et ils disposent de réelles capacités, par exemple la CES, l'European Round Table, plusieurs instituts ou fondations nationaux.

La prospective, c'est un travail collectif pour confronter analyses et expériences, chercher un langage et un diagnostic communs, puis une cohérence entre les stratégies. Toute culture du consensus, toute institutionnalisation excessive tuent la prospective.

Nous proposons⁷³ de créer un Cercle de coordination et de prospective pour permettre aux acteurs sociaux de réfléchir ensemble, avec une participation des institutions communautaires :

- au diagnostic sur la situation de l'Union en termes de croissance, d'emploi et de solidarité ;
- à la cohérence entre les politiques monétaire, économiques, et sociales de l'Union;
- aux conditions du rapprochement des stratégies des acteurs privés et publics dans la Communauté et aux partages de responsabilité pour la coopération.

Ce serait un cercle informel, mais influent et autonome par rapport aux institutions. Trois formules nous ont été suggérées pour son positionnement: auprès du Président de la Commission ; auprès du Parlement européen ; auprès d'acteurs sociaux indépendants, étant entendu que les institutions communautaires dégageraient les moyens nécessaires à son fonctionnement. Cette troisième formule est la meilleure, mais elle doit être précisée. Pour que le Cercle ait une influence un certain rattachement institutionnel est nécessaire ; le mieux est alors que ce soit auprès de l'ensemble des trois institutions politiques (Conseil, Commission, Parlement européen).

Ce Cercle de réflexion permanente pourrait être créé en partenariat entre la CES, l'UNICE, le CEEP, l'ERT⁷⁴ et des fondations nationales. Les consultants privés seraient invités. La direction et le choix des travaux ne relèveraient que des partenaires. Ce groupe aurait le droit d'auditionner les dirigeants des institutions politiques. Il ferait connaître ses avis de façon à susciter le débat dans l'opinion et dans les institutions.

L'intérêt porté à cette proposition s'accompagne d'interrogations précises. Francis Mer demande : comment être informel et pertinent ? Au nom de quelle légitimité peut-on auditionner le Conseil ? Nous n'avons pas eu le temps d'engager l'enquête permettant de répondre à ces questions essentielles. Espérons qu'une idée jugée bonne n'est pas vouée à disparaître, et qu'au contraire elle va stimuler des initiatives, des recherches, destinées à la réaliser.

⁷³ Cette proposition est jugée utile par la plupart de nos interlocuteurs. Jean Gandois, Emilio Gabaglio, Emmanuel Julien nous ont aidé à la formuler

⁷⁴ Table-ronde des industriels européens.

4.4 - L'articulation de la négociation et de la législation sociales

Si les syndicats et les associations ont, à notre avis, trop peu exploré les enjeux du contrôle économique, ils sont très actifs dans la demande de construction d'un droit social.

Perspectives du protocole social européen

Le protocole social inscrit dans le traité d'Amsterdam accorde aux partenaires sociaux jugés représentatifs un pouvoir considérable : celui de produire des accords susceptibles de passer ensuite dans le droit communautaire (après ratification du Conseil). La Commission a l'initiative du sujet, après quoi elle a obligation de consulter les partenaires sociaux, qui par entente mutuelle peuvent choisir de négocier. On sait que deux accords interprofessionnels sont issus de cette procédure. Aujourd'hui - première suite donnée au conflit de Vilvorde -, la Commission cherche à faire négocier l'amélioration de l'information et de la consultation des travailleurs dans le cadre national (préalable à des coordinations éventuelles dans le cadre européen).

La Commission souhaite aller vers des accords sectoriels. Le traité le permet, c'est la volonté des organisations qui fait problème. Une négociation sectorielle sérieuse n'est possible qu'en prenant appui sur un travail approfondi entre des acteurs nationaux autonomes, à moins qu'une coordination très solide ne légitime les partenaires sociaux organisés au niveau européen et représentant les fédérations sectorielles nationales. C'est pourquoi il serait bon de préserver deux voies possibles. Des comités sectoriels paritaires s'inscrivant dans les procédures du protocole social, où l'initiative de la Commission et la reconnaissance mutuelle des partenaires sociaux européens sont requises pour la négociation. Des comités consultatifs paritaires où coexistent les acteurs nationaux et européens, qui peuvent décider de conclure des accords volontaires. Les problèmes sociaux sectoriels d'intérêt commun se multipliant, le besoin de négocier s'affirmera (on le constate déjà pour le nettoyage industriel, le textile, le tourisme, les licences dans le transport aérien, etc.).

Particulièrement compliqués sont les enjeux des restructurations et des grandes fusions, qui peuvent être meurtrières pour l'emploi.

Un groupe "d'experts de haut niveau" travaille sur les conditions d'un dialogue en matière de restructurations⁷⁵. Mission difficile. Les grandes entreprises "n'ont qu'une idée : s'entre-tuer", nous confie l'un d'eux, ajoutant: "ce sera pire avec l'euro". En fait il est fallacieux de renvoyer à une "négociation" les effets sociaux des restructurations. Il y a aussi besoin d'un pouvoir politique qui ait un projet industriel et qui en tout cas assume lui-même des responsabilités pour prévenir et/ou limiter les dégâts sociaux. C'est le devoir du Conseil d'être ce contre-poids. Il devrait agir de façon exemplaire dans les secteurs en restructuration. Il dispose pour cela d'outils : tous les États fournissent des aides publiques pour la compétitivité et le développement. Nous formulons quatre recommandations :

- l'organisation par le Conseil de tables-rondes réunissant les protagonistes ;
- le conditionnement de l'octroi des aides d'État à l'acceptation d'un dialogue sectoriel structuré, et la création d'un organe de surveillance des aides placé auprès du Conseil et associant les partenaires sociaux ;
- le conditionnement de l'acceptation des fusions à la mise en place de dialogues structurés dans les territoires concernés, pouvant aboutir à des pactes territoriaux impliquant la responsabilité des firmes ;
- un pouvoir d'avis du Parlement et du CES sur ces dossiers.

Certes, le risque existe d'une double commande (Conseil, Commission). Mais comment mettre un terme à l'hostilité de la direction de la concurrence sans entrée en scène du Conseil ?

Un autre défi essentiel concerne la défense et la promotion des PME et leurs salariés dans le cadre de l'UEM. Une directive européenne vise à réduire les délais de paiement, mais c'est au plan national qu'on ne suit pas (la France par exemple tarde à prendre des dispositions pour se mettre à la norme européenne). Des fonds sont affectés à des programmes de conseil et d'aide aux PME. Ils vont souvent à des intermédiaires cher payés. Les PME manquent de l'appui de partenaires stables et solidaires. Les relations entre les PME et les banques, la sous-traitance, la formation et l'utilisation des nouvelles technologies sont des sujets sensibles qu'il faudrait traiter à fond.

Il n'est pas sûr qu'on puisse négocier des accords au niveau interprofessionnel pour les PME, tant les situations sont dissemblables. C'est pourquoi les syndicats espèrent avancer par la voie du dialogue sectoriel. Notre enquête montre que cela

⁷⁵ Bernard Brunhes en est rapporteur.

ne se fera pas du tout spontanément. Les grandes entreprises et les patronats sont souvent hostiles. Le Conseil devra prendre ses responsabilités et dire quels sujets, pour ce qui le concerne, devront être traités, soit en sollicitant la négociation, soit, en cas de refus, par voie de directive. Dans cet agenda du sectoriel pourraient figurer, par exemple, les conditions de travail et d'exploitation dans le transport routier, la sous-traitance dans l'automobile, etc...

Au niveau sectoriel, la question de la participation des organisations de PME à la table de négociation éventuelle est posée. On sait qu'elle leur est contestée au niveau interprofessionnel, notamment par l'UNICE. On nous a dit qu'accréditer une confédération de PME comme négociateur interprofessionnel aux côtés de la CES, de l'UNICE, et du CEEP ferait exploser le dispositif en place. Sachant l'importance des petites entreprises et le fait que 70% des salariés y travaillent, cette question de représentation est particulièrement épineuse tant pour les patrons que pour les syndicats. Les patrons de PME se retrouvent dans des confédérations en dehors des grandes entreprises, mais ils s'inscrivent aussi à leurs côtés dans le CNPF et les autres organisations patronales nationales. Peuvent-ils se préparer de façon autonome à une approche contractuelle ? Peuvent-ils définir des mandats ? Pour l'avenir, ou bien l'UNICE les représentera d'une façon jugée satisfaisante, ou bien ils solliciteront plus encore leur propre représentativité.

Les problèmes de la représentation syndicale européenne ne sont pas non plus entièrement réglés. L'entrée de la CGT à la CES continue de faire débat. Les cadres négocient avec la CES. Celle-ci n'est plus seulement une confédération de confédérations nationales, mais elle est encore loin d'être une confédération de fédérations industrielles. Et la coordination entre les fédérations nationales, largement souhaitée, est encore inégale.

Quant à la représentativité à la table de négociation sectorielle, elle ne pourra pas se régler par une simple entente mutuelle entre les partenaires européens ; la Commission devra vérifier cette représentativité.

Le cadre du droit social et le rôle du législateur⁷⁶

⁷⁶ Le groupe réuni par la Mission a mis au point une synthèse, révisée par Mme Marie-Ange Moreau, Professeur de Droit à l'université d'Aix en Provence.

L'essor des accords conventionnels, tout à fait souhaitable, n'est possible et n'aura de sens et de légitimité que dans un cadre public exprimant clairement des choix de société. Il faut donc que la responsabilité du législateur soit réaffirmée, non pas contre la procédure de négociation collective, mais conjointement à elle. C'est ce que souhaite le Parlement européen. Par contre la CFDT souhaite que le législateur ne vienne pas compliquer la négociation.

La demande d'un renforcement du droit social communautaire s'accroît d'autant plus que les firmes mondialisées dénoncent des conventions collectives, et que se prépare l'élargissement aux PECO.

Des questions juridiques essentielles pour la définition d'un droit commun (et non pas unique) n'ont pas reçu de réponse, qu'il s'agisse des mutations de l'entreprise et de l'organisation économique, des rapports sociaux non marchands - service d'intérêt général, santé publique, protection et valorisation de l'environnement, création culturelle -, et des articulations nouvelles entre ceux-ci et le marché. Si l'Union élaborait ses conceptions du droit commun, elle serait beaucoup plus forte dans les négociations qui ne cessent de prendre de l'importance à l'échelle mondiale. Le groupe de travail présidé par Mme Pintasilgo et réuni à la demande de la Commission avait proposé une méthode : un agenda de travail adopté par le Conseil, un horizon de cinq ans, l'association des acteurs de la société civile au travail du législateur. Cela reste d'actualité.

Outre le renforcement des droits fondamentaux, les syndicats demandent que des droits spécifiques permettent de contenir la concurrence et d'endiguer les risques de régression liés à la déréglementation.

La Mission propose à cet égard d'établir un principe de "complémentarité sociale" : pour tout acte relatif au marché intérieur, la cohérence entre un texte en discussion et les objectifs sociaux de la Communauté devra être examinée préalablement à la décision. Cela nécessite de renforcer le pouvoir consultatif des acteurs sociaux, et au sein de la Commission, d'établir l'avis conforme de la DG V.

Quatrième proposition : aménagement de la procédure de négociation des accords conventionnels

Compte tenu de ce qui précède, nous pensons (mais pas unanimement) que si la procédure du protocole social est valable dans ses grandes lignes, elle appelle certaines clarifications.

Rien n'oblige à réserver le pouvoir d'initiative à la seule Commission. Le Parlement européen et des structures consultatives comme le CES peuvent aussi assumer ce rôle. Et ceci même s'il n'en résultait pas une obligation d'engager un processus législatif ou conventionnel (les traités actuels ne le permettent pas).

Le Conseil et le Parlement européen devraient préciser les sujets qui selon eux doivent faire l'objet d'une directive.

Pour ces sujets, un accord interinstitutionnel ferait obligation pour la Commission de présenter une proposition législative (en complément ou en totalité du champ concerné), dans le cas où une négociation entreprise échoue, ou ne remplit pas son but. Dans les domaines où il a acquis une légitimité, le secteur associatif devra obligatoirement être consulté. Enfin, si la convention est mise en œuvre par la voie d'une directive, l'avis du Parlement européen sera requis.

Les syndicats disent leur préoccupation pour tout ce qui concerne l'application et le contrôle du droit européen. Cette question a été discutée par nous sous deux aspects.

Le droit syndical est exclu du champ des traités, par souci de garantie des droits nationaux. Le patronat pourrait être intéressé à un droit de grève européen qui pourrait comporter des clauses de paix sociale. Mais en sens contraire, certains syndicats expriment le besoin d'un droit de grève pour motif de solidarité européenne. Le fait précédera le droit. Cela peut commencer dans des groupes européens où la mobilisation des acteurs et l'initiative des représentants nationaux disposent désormais d'un cadre consultatif. C'est plus difficile s'agissant de secteurs d'activité où l'action sociale ne dispose pas d'un cadre pour s'exprimer et déboucher sur une négociation, et où les acteurs sont cantonnés au lobbying et aux stratégies juridiques fondées sur les droits fondamentaux.

Pour l'application du droit, il est nécessaire de bâtir un pouvoir d'évaluation par les acteurs sociaux. Il doit s'inscrire dans les processus consultatifs, et disposer d'outils : observatoires, banques de données. S'agissant du droit communautaire, une coopération devra s'établir entre les contrôleurs nationaux du droit du travail: on peut penser à une sorte de Fédération des inspecteurs du travail nationaux.

4.5 - La formation d'un pouvoir consultatif fort et autonome

Nous partageons l'orientation prise par le gouvernement français dans sa réponse à la première communication de la Commission sur le dialogue social : alors que la négociation suppose des partenaires pleinement représentatifs, la consultation, elle, doit être très large.

Autonomie des comités consultatifs interprofessionnels et sectoriels

Les formes de la consultation ont été marquées par deux traits : tutelle de la Commission (ou le cas échéant du Conseil) qui choisit de créer et de réunir le comité en fonction de ses besoins ; séparation de la consultation sur le social et de la consultation sur l'économique.

Par exemple, le Comité paritaire des transports est en relation avec la DG V (Affaires sociales), mais le transport comme activité économique relève de la DG VII, qui réunit un Comité consultatif différent. Il rassemble les patrons et les associations d'usagers les plus favorables à la déréglementation, et non pas les syndicats ni les associations plus indépendantes comme la COFACE⁷⁷.

Nous souhaitons dépasser ces handicaps, avec une réforme qui repose sur une autonomie des acteurs et refuse la séparation du social et de l'économique. Le CEEP s'est prononcé en ce sens pour "un dialogue social communautaire intégrant l'interprofessionnel et le sectoriel dans une véritable autonomie des acteurs sociaux". Cela est nécessaire, mais difficile, non seulement en raison de la volonté de tutelle de la part de la Commission et du Conseil, mais aussi pour trois autres raisons : les réticences des patronats ; les problèmes de prérogatives (à cet égard nous jugeons indispensable que les acteurs nationaux soient bien présents, en même temps que les partenaires sociaux européens) ; et le problème épineux des moyens financiers.

Arrêtons-nous particulièrement sur le cas des comités paritaires sectoriels, un enjeu majeur aujourd'hui.

⁷⁷ Confédération des organisations familiales de la Communauté européenne.

Cinquième proposition : une réforme des Comités paritaires, étendus à tous les secteurs et réseaux pertinents

Il existe aujourd'hui neuf comités paritaires sectoriels dont le rôle et la composition sont définis par la Commission : cinq dans les transports, un pour les salariés agricoles, un pour la pêche, un pour les services postaux, un pour les télécommunications. A quoi s'ajoutent l'ancien comité consultatif de la CECA et des groupes de travail informels (par exemple Textile, Tourisme). Ces comités ont entrepris un bon travail : réglementation de l'activité et harmonisation des contrôles dans les transports, défense et redéfinition de l'intérêt général dans les services postaux, code de bonne conduite dans le textile (travail des enfants, droits syndicaux), passeport des qualifications dans le tourisme ... Le cas du comité des salariés agricoles, mis en place dès les années soixante, est particulièrement probant, car il a abouti à des accords volontaires dont la transposition a ensuite été négociée au plan national (récemment un accord porte sur la réduction du temps de travail sur une base annuelle). Cette réussite tient à la volonté des partenaires ; à la méthode - un travail en commun constant et interactif au niveau national et au niveau communautaire - ; et surtout à l'existence d'une politique commune dans le secteur.

La généralisation et l'autonomie des comités paritaires sectoriels sont des priorités des syndicats. La réforme proposée par la Commission paraît aller en ce sens.

Elle se prononce pour le remplacement du système des comités sectoriels actuels par un nouveau système. Il sera applicable dans les mêmes termes à tous les secteurs souhaitant participer au dialogue social. Les nouveaux comités seront installés dans tout secteur où les partenaires formulent une "demande conjointe" et sont "suffisamment bien organisés", avec une présence européenne significative.

Ceci est très intéressant, mais exige selon nous des précisions, et nous sollicitons à cet égard la vigilance des responsables politiques. Évitions trois pièges :

1 - Si le patronat ne veut pas, il y a le risque d'une non-crétion, et même d'une dissolution de comités existants. Rappelons que l'UNICE n'a pas d'existence sectorielle. Comment va-t-on juger d'une présence européenne significative ?

2 - La Commission a pour l'avenir besoin d'accords sociaux sectoriels. Or le mieux est l'ennemi du bien : si la consultation est liée à l'objectif de négocier, de

nombreux partenaires seront tentés de se dérober. Il faut garder la distinction entre consultation et négociation.

3 - Il semble que la DG V se réserverait le dialogue social interprofessionnel, et que les DG sectorielles concernées s'occuperaient du dialogue sectoriel. C'est dangereux parce que l'imbrication effective du social et de l'économique sollicite en fait la coordination politique entre les DG.

Selon nous la première fonction du dialogue sectoriel consultatif est l'évaluation des politiques (fonctionnement de la concurrence, compatibilité entre intérêt général et concurrence, conditions du développement). La seconde est la prospective et la prévention des problèmes sociaux. Ensuite, la recommandation. Chaque comité doit pouvoir de façon autonome traiter l'information et formuler des avis ; chaque DG pourra l'entendre en fonction de ses besoins propres.

La création de tels comités s'impose tant pour les secteurs en sous-capacité (comme l'électronique) que pour les secteurs en surcapacité (automobile, chimie, banques, métallurgie). Par exemple, la fédération européenne de la métallurgie, analysant le contexte de la fermeture de l'usine de Vilvorde, constate que dans un secteur en surcapacités, la Communauté verse des aides régionales pour installer de nouvelles usines. Afin d'établir une maîtrise sociale des financements et des investissements dans ce secteur (constructeurs et équipementiers), elle demande de réunir un comité tripartite (partenaires sociaux et institutions politiques), sur le modèle du comité consultatif de la CECA, qui sert toujours de référence. On peut mesurer l'intérêt et la difficulté d'une telle création, sachant que les constructeurs se mènent une guerre totale, hors de tout esprit de coopération.

De façon générale, les objections ne manquent pas à l'encontre du dialogue social sectoriel :

- La notion de branche perd de sa pertinence en raison de la redéfinition des activités liée aux mutations technologiques. La "branche" est souvent éclatée entre deux ou trois très grandes entreprises et une myriade de petites. C'est "une collection de sites nationaux".
- La concurrence se joue à couteaux tirés et il est *a priori* impossible d'imaginer que les firmes acceptent des accords de concertation.

S'il est indispensable de redéfinir la nature et l'organisation des "branches", il ne faut surtout pas en liquider le principe. Le dialogue dans les grandes entreprises

ne remplacera pas les conventions de branches : il est égoïste ; il néglige les PME; il n'a pas vocation à réguler la concurrence.

Il ne nous échappe pas que les lobbies des groupes américains ont un pouvoir d'influence dans la Communauté bien supérieur à celui des comités paritaires. Les pouvoirs politiques pourraient examiner ce problème.

Dynamique du dialogue civil

L'entrée de nouveaux acteurs dans le dialogue européen exprime les mutations de la société et le renouvellement des formes de l'initiative démocratique.

Cela étant, elle ne doit pas faire perdre de vue le rôle des partenaires sociaux traditionnels : le contenu social de la construction économique est la question la plus difficile à résoudre et l'on voit mal comment y parvenir sans les salariés et les patrons. Le grand défi sera de créer le partenariat entre les acteurs sociaux anciens et nouveaux.

La Commission a montré sa volonté de développer le dialogue civil en organisant le Forum européen de la politique sociale. La "Plate-forme des ONG du social", qui regroupe 25 réseaux, constitue aujourd'hui l'interface privilégiée entre les ONG, la DG V de la Commission, et le Parlement européen. La CES a établi aussi une relation avec la Plate-forme : des rencontres régulières ont lieu, le principe d'une consultation de la Plate-forme avant toute négociation a été adopté.

Le lobbying et le dialogue direct des réseaux associatifs avec la Commission sont utiles, dès lors qu'ils prennent appui sur une intervention de qualité aux plans local et national.

Le traité d'Amsterdam n'a pas intégré la déclaration annexée au traité de Maastricht les concernant. La reconnaissance de la liberté d'association conçue comme un droit fondamental reste à obtenir. La réflexion sur les droits et les moyens (statuts et ressources) du monde associatif doit se poursuivre et déboucher sur des décisions.

L'autonomie des associations est un principe essentiel, mais la question de leur relation aux institutions ne peut pas être éludée.

Nous avons souhaité que la consultation du secteur associatif soit rendue obligatoire en amont et en aval des procédures de négociation qui sont réservées aux partenaires sociaux, s'agissant des domaines d'intervention où elles ont acquis une légitimité.

Par contre, l'accès direct des associations à la table des négociations n'est pas à l'ordre du jour. Elles-mêmes restent prudentes : "les ONG souhaitent faire apparaître que leur rôle ne fait pas concurrence à celui des partenaires sociaux". Pourtant certaines souhaitent une participation aux négociations portant sur les questions de lutte contre l'exclusion, de la vie hors travail, et sur les conditions de vie générales. Mais le problème de la représentativité des associations est difficile à résoudre.

La Plate-forme préconise l'établissement d'une liste des ONG internationales et européennes pouvant être reconnues comme interlocuteurs de l'Union européenne et ayant vocation à fédérer différents réseaux. Cette proposition comporte le risque de fédérer en haut, alors qu'il faudrait privilégier une démarche ascendante partant des associations locales et nationales. Mais elle a le mérite d'inciter les associations à éviter une spécialisation trop poussée, où le social serait coupé de l'économique, du culturel, et de l'environnemental.

D'autres réseaux préconisent que les associations se fédèrent elles-mêmes et forment une assemblée européenne des acteurs associatifs.

Revaloriser le Comité économique et social

Les institutions politiques n'accordent pas actuellement un rôle important au Comité économique et social européen, même si ses avis et travaux sont jugés utiles. Il a eu un rôle réel dans la législation sociale et a contribué à confectionner la Charte des droits sociaux de 1989. Le CES est "consulté" par la Commission pour fournir des avis sur toutes sortes de dossiers. C'est 99% de son activité : que reste-t-il pour l'information et le dialogue avec les acteurs de terrain ? Les nombreux fonctionnaires attribués au CES travaillent en fait pour les institutions, et non pour les besoins des organisations représentées au CES. Il est vrai que les

organisations nationales ne se sont guère soucié d'utiliser cette structure pour leurs propres besoins. Enfin les associations sont à l'évidence sous représentées.

Faut-il un CES européen ? Oui, car il peut seul répondre à des fonctions pour lesquelles il n'y a pas de substitut. Les organisations nationales ont intérêt à disposer d'un lieu d'information et d'expertise commun, si elles veulent vraiment s'investir dans la construction européenne. Au point où en sont les choses, le problème est politique.

Le Conseil et la Commission doivent recevoir les organisations syndicales, d'employeurs et associatives pour redéfinir les missions et changer la règle du jeu.

Les missions premières devraient être la réponse aux demandes des organisations de base, la synthèse des avis et leur présentation aux institutions, et tout particulièrement un pouvoir d'évaluation. La composition doit être modifiée : il faut prévoir une double désignation (nationale, communautaire) et intégrer pleinement les associations. L'objectif est de produire beaucoup moins d'avis techniques et beaucoup plus d'avis d'orientation et d'initiative. Les moyens financiers devraient être déplacés des fonctions administratives vers les groupes représentés.

4.6 - Un droit d'expression est ouvert à tous les citoyens : les réponses à leurs avis et leur synthèse sont confiées à des structures intermédiaires représentatives des acteurs sociaux (sixième proposition)

L'information émanant des institutions de la Communauté est opaque, cloisonnée, segmentée. Elle ne parvient pas à la très grande majorité des citoyens, ou de façon peu accessible et aseptisée. Une première cause de cette carence se situe au niveau national, et nous avons tenté d'apporter quelques éléments de solution dans la troisième partie de ce rapport.

Mais nous recommandons aussi une transformation du système communautaire actuel en un réseau accessible par tous les citoyens et plus attentif à leurs demandes. Cela doit se faire en partenariat avec les collectivités nationales. Nous savons qu'entre les différents systèmes d'informations régionales, nationales, et communautaire, il y a et il y aura des conflits. Mais la diversité et la confrontation des points de vue devront être progressivement acceptées pour ce qu'ils sont : des sources d'enrichissement mutuel.

Une telle réforme ne peut réussir par la seule voie institutionnelle. La "communication" descendante de la Commission et des institutions politiques, même améliorée, ne répondra pas aux besoins qu'ont les citoyens de sources d'informations diversifiées, non convenues, et ouvertes au dialogue.

Nous souhaitons créer un mouvement de dialogue ascendant. Dans ce but nous proposons de créer un droit général d'expression ouvert à tous les citoyens. Au lieu que la consultation des acteurs demeure seulement centrée à Bruxelles, et réservée à certaines organisations, l'expression et la consultation organisées à la base remonteraient vers les institutions. La réponse aux avis et leur synthèse pourraient être confiées à des structures intermédiaires représentatives tels que le CES, le CDR, les Comités paritaires et consultatifs, les grands réseaux associatifs. Ils seraient auditionnés par les institutions politiques.

Ainsi les acteurs sociaux pourraient devenir de réels médiateurs entre les citoyens et les institutions pour l'élaboration et l'échange des informations. Pour leur part, la CES, l'UNICE, le CEEP font un effort réel, mais bien sûr en direction de leurs seules organisations. Par exemple la CES a créé un bon outil de formation syndi-

cale. Mais le CES, le CDR, les Comités consultatifs sont beaucoup trop polarisés autour de la Commission et accaparés par les relations interinstitutionnelles.

La DG V de la Commission a entrepris un effort de diffusion de l'information sur le dialogue social européen (Newsletter, forum de liaison trimestriel, etc...). Un large public aimerait aussi disposer d'une information émanant des partenaires sociaux et des élus, et pouvoir échanger avec eux.

Nous souhaitons encore attirer l'attention sur cet enjeu majeur de l'information démocratique : le pouvoir d'évaluation des politiques, c'est-à-dire de leur impact réel dans les sociétés et les systèmes économiques. Actuellement, qui évalue les politiques dans l'Union européenne ? La Commission, qui est juge et partie. La politique reine, celle de la concurrence, n'est pas vraiment évaluée.

Dans notre optique, les acteurs sociaux participant aux comités et conseils, et bénéficiant d'un accès aux observatoires spécialisés et d'un pouvoir d'influence sur la production de l'information économique et sociale, doivent être des décideurs et des évaluateurs pour le compte des citoyens. **Il serait utile également de créer un Office d'évaluation des politiques européennes auprès du Parlement européen, en tout cas une structure légère mais compétente lui permettant de commander lui-même ses propres études.**

D'autre part nous recommandons que les institutions politiques veillent non seulement à assurer la survie du CERI⁷⁸, qui engage un effort de formation et de recherche entre les acteurs sociaux, mais contribuent à son développement, après examen des défauts à pallier.

⁷⁸ Centre européen des relations industrielles, installé à Florence.

4.7 - Réflexions sur la participation et l'identité européenne des entreprises

Dans une collectivité nationale, les entreprises s'inscrivent dans un cadre juridique, de relations sociales et de régulation économique exprimant l'intérêt général. Dans l'espace européen et mondial, elles s'affranchissent relativement du cadre national sans souscrire d'obligations envers une collectivité. L'identité de l'entreprise transnationale est un grand défi de société⁷⁹.

Perspectives des comités de groupe européens

Chacun s'accorde à saluer le pas accompli avec la décision de former des comités de groupe européens.

Une vocation de ces comités nous paraît être de contribuer à l'élaboration de projets d'emploi et de développement prenant en compte les mutations du travail et des technologies. La Commission insiste particulièrement sur les enjeux de l'organisation du travail et de la formation. Mais les divergences d'intérêts entre les actionnaires d'une part, les salariés et les collectivités publiques d'autre part, sont patentées. Et le "rapport des forces" devient très inégal quand la globalisation financière déstabilise les cadres nationaux et affaiblit les représentations des salariés face aux actionnaires financiers.

Expliciter le conflit des buts et des critères est nécessaire. Pour la collectivité, l'entreprise a pour but la création de richesses disponibles ; son efficacité passe par une économie de moyens matériels et financiers par rapport au produit. Pour les actionnaires de contrôle, le profit et la rentabilité par rapport aux capitaux investis priment, et conduisent à réduire les coûts en salaires et emplois. Le développement de l'épargne salariale, de l'épargne-retraite, et de l'actionnariat populaire, devrait conduire à établir la collégialité de la direction d'entreprise. La clarification des droits et des pouvoirs des salariés, de l'actionnariat populaire et des capitaux financiers, l'explicitation des règles conduisant au compromis et à la décision dans l'entreprise transnationale, sont des questions à inscrire dans l'agenda politique de la Communauté.

La nécessaire réflexion communautaire sur le droit de l'entreprise européenne doit viser un modèle différent du modèle américain, à condition d'être compatible

⁷⁹ C'est l'un des thèmes retenus dans le nouveau programme de travail du Commissariat général du Plan.

avec l'exigence de compétitivité. Pour l'instant le débat vieux de vingt ans sur le statut de "société européenne" s'est enlisé. La question de la représentation des travailleurs est une pierre d'achoppement. Les patronats, qui avaient vu la possibilité d'avantages fiscaux, n'ont plus vraiment besoin de ce statut, car les groupes se sont implantés dans chaque pays. Comme les États, ils mettent tellement de conditions que le projet est dévitalisé. Nous formulons une suggestion : au lieu de construire une "usine à gaz", ne faudrait-il pas donner une vocation nouvelle au projet : offrir un cadre à l'expérimentation de nouvelles formes d'entreprise ?

Revenons aux comités de groupe. On y voit s'amorcer des relations sociales européennes. Deux exemples récents. Le comité de groupe Zanussi créé en 1995, s'était vu annoncer lors de sa première réunion, une réduction massive de l'emploi. Le Conseil de surveillance italien a contesté cette décision et apporté une contribution pour un nouveau débat en proposant un programme de recherche et d'innovation. Le comité de groupe SGS-Thomson a engagé une consultation approfondie au sujet de la création et la localisation du nouveau centre de recherche.

Pour préparer le rendez-vous prévu en septembre 1999 (installation de tous les comités dans les délais impartis) on pourrait inciter les comités d'entreprise existants à faire le point sur les expériences acquises, en vue d'améliorer les premiers accords constitutifs.

Ceux-ci n'offraient souvent que des possibilités limitées d'information et de consultation : une perspective de renégociation peut être envisagée par les partenaires sociaux.

La reconnaissance générale des principes du droit communautaire sur lequel la Cour de Versailles s'est fondée pour rendre son arrêt lors du conflit de Vilvorde, nous paraît souhaitable : obligation de consulter préalablement à la décision, la consultation devant avoir un caractère utile. Le nouvel accord Renault signé en 1998 en tient compte.

Les partenaires sociaux pourraient aussi reconnaître un droit d'initiative au comité d'entreprise européen. Cela suppose qu'un point de vue commun se construise entre les représentants des salariés des différents pays. Une des conditions est la capacité de former une expertise syndicale professionnelle

qualifiée, à partir de quoi le comité d'entreprise pourrait produire un rapport indépendant de celui de la direction. Cette expertise suppose l'accès à une information égale à celle des actionnaires de contrôle⁸⁰.

Au-delà de l'information et de la consultation, le comité de groupe européen doit pouvoir devenir un lieu d'initiative et de négociation d'accords - cadres, applicables à l'ensemble de l'entreprise, et adaptables ensuite au plan national par transposition.

En revanche, il n'est pas du tout évident que ces accords d'entreprises puissent constituer les fondements de futures conventions collectives européennes de branches ou de réseaux professionnels, compte tenu de l'éclatement des identités d'entreprises (les grandes et les petites sont des mondes différents).

Les défis des services d'intérêt général

Toutes les entreprises, privées et publiques, doivent pouvoir concourir à la formation de l'intérêt général. C'est particulièrement vrai des entreprises de services précisément qualifiés "d'intérêt général". La "société de l'information" voit l'explosion des activités de services fondées sur la relation, permettant l'échange et l'interactivité, la mise en valeur de l'intelligence par l'ouverture et le développement mutuels. Pour que chacun y ait accès sans discrimination, sur chaque territoire, il faut organiser des relations de coopération faisant appel au partage des coûts et au partenariat.

Or les avancées du dialogue social européen au niveau des services publics et d'intérêt général sont encore trop limitées. Au niveau national, l'État n'a pas réuni les dirigeants et syndicats de ces entreprises sur des thèmes européens. Au niveau européen, des "clubs de directeurs" organisent des échanges de fonctionnaires, des associations d'ingénieurs existent, mais le dialogue social inter-entreprises est très faible. Les choses évoluent avec l'ouverture à la concurrence. Quand l'entreprise publique devient transnationale, elle peut constituer un comité de groupe : c'est le cas d'Air-France. Mais il manque à l'évidence des lieux de dialogue inter-entreprises pour des coopérations européennes de service public (par exemple entre des entreprises de service ferroviaire, ou de télécommunications).

⁸⁰ Ces différentes suggestions se fondent sur une contribution de Jean-Louis Moynet.

Au niveau communautaire, des coordinations se sont mises en place : Fédération syndicale européenne des services publics affiliée à la CES ; CEEP pour les employeurs. Elles ont entrepris une coopération, et abouti par exemple à un accord pilote pour la formation dans les secteurs du transport ferroviaire et de l'énergie. Sa non-application au niveau national montre la faiblesse de leur assise.

De gros efforts ont été entrepris par le CEEP, non sans résultats, pour affilier les associations d'employeurs régionaux et communaux, élargissant ainsi sa légitimité et sa connaissance des réalités différentes des services d'intérêt général.

D'autre part la Commission a réuni, comme on sait, des comités paritaires consultatifs dans certains secteurs concernés. Le cas exemplaire est celui des entreprises du service public postal qui ont adopté des plates-formes concrètes communes et développé une veille à Bruxelles pour connaître les positions des États. Mais les limites de cette action sont claires : de grands opérateurs privés peuvent torpiller les postes publiques, sans que les États ne réagissent. Il faudrait permettre des ententes entre les Postes pour le service transfrontalier, établir des règles de calcul des coûts - frais terminaux- et des obligations de redevances du privé pour motif de service d'intérêt général.

Pour explorer plus avant ces questions si complexes, nous formulons plusieurs orientations :

1 - Sauf exceptions⁸¹, l'État français n'a pas tenté d'impulser un dialogue au niveau européen sur les enjeux de service d'intérêt général. Une approche nationale défensive a même pu concourir à une attitude de blocage. Il est maintenant possible de passer à une autre étape, ouverte, positive, ambitieuse. Le ministre des Affaires européennes vient de proposer au CEEP une mission, afin d'élaborer une proposition française de charte communautaire.

2 - En veillant bien à l'autonomie de gestion, on peut susciter la formation de lieux européens de dialogue entre les entreprises de service d'intérêt général, afin de chercher à établir des coopérations. Ces lieux pourront dans certains cas être à caractère inter-régional. Les collectivités territoriales sont en effet confrontées à la concurrence et elles auront besoin d'établir des liens de coopération pour l'accès aux services modernes fondamentaux.

3 - Il y a besoin de nouveaux outils pour la régulation des services d'intérêt général. Plusieurs suggestions ont été avancées à l'occasion de la récente conférence

⁸¹ Par exemple Jean-Louis Bianco

intergouvernementale : chartes de la qualité ; outils de coopération pour les réseaux transeuropéens ; office européen d'évaluation ; utilisation par le Conseil de son pouvoir de conditionnement des aides publiques.

*Dialogue pour des politiques industrielles*⁸²

La CES a parfaitement compris qu'une politique industrielle européenne est la condition permissive d'un essor des relations sociales.

Les industriels sont rarement demandeurs ; les guerres d'intérêts privés se soucient peu d'intérêt général.

L'European Round Table (où participent 40 grands dirigeants) a fait un bon travail il y a quelques années, en contribution au débat lancé par Jacques Delors. Elle a proposé une charte industrielle engageant les États (en particulier en matière de politique commerciale et de soutien à la recherche et au développement) et la création d'un Conseil de compétitivité tripartite.

La France a obtenu que le traité de Maastricht intègre la possibilité d'une politique industrielle. Mais le vent est au libre échange. Le Conseil industrie freine et le Conseil européen ne s'occupe pas d'industrie.

Il est possible d'imaginer que l'ERT, la CES, et d'autres organisations intéressées réunissent des groupes informels travaillant sur des chantiers fondamentaux pour l'avenir de l'industrie européenne comme : le financement (fonds salariaux et de pensions, et contrôle de la direction d'entreprise) ; la politique commerciale extérieure ; la valorisation de la recherche ; les projets d'entreprises. Même si les institutions communautaires ne montrent pas actuellement un intérêt nouveau pour la politique industrielle, la création d'un Cercle de coordination et de prospective dans les conditions que nous avons indiquées pourrait susciter un tel travail.

Parce que le Conseil n'arrive pas à décider, les services de la Commission s'en tiennent à leur mandat : concurrence et libre échange. Le Conseil devrait définir des orientations industrielles, après quoi la Commission appliquerait, et le Conseil contrôlerait sa gestion.

⁸² Nous utiliserons ici la notion d'"industrie" au sens large d'activité à caractère marchand, qu'il s'agisse d'industrie, de banque, ou de service.

Le Parlement européen pourrait aussi jouer un rôle politique important: pour l'instant il ne s'en est pas donné les moyens et par exemple son rapport sur la politique de la Concurrence n'a jamais acquis une réelle portée politique.

Actuellement la DG IV chargée de la concurrence sollicite de façon discrétionnaire l'avis des deux comités consultatifs (aides d'État, concentrations) pour faire pression sur les décisions collégiales de la Commission. Ne faut-il pas organiser cette consultation de façon transparente avec l'ensemble de la Commission, à partir des règles définies par le Conseil ?

Le regroupement des directions chargées de l'industrie, de la recherche-développement et de l'éducation, afin de former à la Commission une sorte de ministère du Développement, permettrait de réunir les outils nécessaires à l'élaboration de politiques industrielles. Cette nouvelle Direction donnerait un avis préalable pour les problèmes d'ententes, d'alliances, de redevances, et autres enjeux économiques, avant l'action de la DG IV.

De même, la consultation sur les politiques bancaire et financière devra être organisée de façon entièrement nouvelle. La DG II n'est pas équipée et motivée pour conduire une consultation d'intérêt général. Des normes prudentielles, des incitations, des garanties, des crédits spécifiques seront nécessaires.

Une coordination européenne des comités régionaux et nationaux de contrôle du crédit et du financement (quand ils existent) sera souhaitable.

Nous suggérons que le commissariat général du Plan examine ce problème et fasse des propositions.

4.8 - Réflexions sur la participation des acteurs territoriaux et la cohésion de la Communauté

La relation des associations et des collectivités territoriales avec la Communauté est chose très complexe pour deux raisons : l'identité nationale des territoires et l'unité de la nation; la carence d'une véritable politique de solidarité au niveau communautaire.

Pourtant les acteurs territoriaux ont vocation à participer de plus en plus à la construction européenne, dans le contexte de l'intégration économique.

Il leur est donc indispensable de connaître la vie des institutions et de participer à des réseaux. Ils font là l'apprentissage des réalités et de la recherche de coopérations transnationales. Il ne s'agit pas de court-circuiter l'Etat-nation mais d'enrichir la capacité d'engagement européen de la nation.

Nous n'évoquerons ici qu'un problème essentiel : la réflexion sur la cohésion et la solidarité. Les tendances actuelles montrent que la convergence économique entre les nations membres de la Communauté progresse, tandis que la cohésion entre les régions diminue. Laurent Davezies⁸³ parle de "la montée de l'égoïsme territorial" et du risque d'"une profonde fragmentation structurelle des territoires européens". Les régions ont besoin d'une redéfinition de la politique nationale d'"aménagement du territoire" (décentralisation et péréquation) et de la politique européenne de cohésion. Ce qui est dénommé "politique régionale" communautaire paraît très pauvre. Un travail approfondi avec les acteurs territoriaux est nécessaire pour aller au-delà.

Le travail préparatoire à l'élargissement de l'Union aux PECO a été particulièrement technocratique. Son résultat - l'Agenda 2000 - a été critiqué à juste titre par la délégation aux Affaires européennes du Parlement national. Sachant que le problème du partage des coûts n'a pas été posé lors de l'unification allemande, et que nous en avons subi les conséquences (hausse des taux d'intérêt...), on ne doit pas renouveler la faute à une plus grande échelle en ne se préoccupant pas plus du problème des coûts réels de l'élargissement et de leur partage. Dans un tel contexte il est très dangereux de décider des volumes d'aides publiques

⁸³Laurent Davezies est chercheur à l'Observatoire de l'Économie et des Institutions locales - Institut d'urbanisme de Paris - Université Paris XII.

uniquement sur la base de considérations budgétaires court-termistes et égoïstes (*"I want my money back"*).

Une question essentielle concerne le renforcement des mécanismes de cohésion et de solidarité entre les nations.

Le manque de réflexion sur les dimensions territoriales de l'Union monétaire et de l'élargissement est évident, qu'il s'agisse de l'impact du Pacte de stabilité, du financement des balances réelles des échanges entre les membres de l'euro (elles ne disparaîtront pas comme par un coup de baguette magique en même temps que les monnaies nationales), ou encore du partage des coûts des dettes publiques et de la mise à niveau des pays de l'Est. Un énorme effort de compréhension des interdépendances sera nécessaire, d'où découlera la conception d'un **fonds de solidarité**.

Cela étant, on est loin d'un budget fédéral. Il faudra renforcer les mécanismes nationaux de cohésion entre les territoires et développer les outils de la coopération européenne interrégionale. La réforme des fonds structurels est donc un enjeu très important. La méthode actuelle de financements ciblés sur des zones a priori ne paraît pas efficace. L'hypothèse des Pactes territoriaux n'a encore qu'un caractère micro-local. Pour aller au-delà, les acteurs territoriaux demandent la mise en place d'un cadre public européen pour la formation de partenariats et la cogestion des fonds structurels.

Les groupes financiers ont une dimension européenne, mais les collectivités n'en ont pas. Actuellement on ne peut pas marier deux collectivités pour une maîtrise d'œuvre commune ; même faire équipe commune est difficile. Le rôle des collectivités et des acteurs territoriaux devra donc être reconnu dans les traités. Ils auront besoin d'outils nouveaux pour l'information et l'expertise. A l'échelle de la Communauté, les données statistiques ne sont même pas comparables.

Les critères d'appréciation des disparités régionales utilisés pour l'octroi des financements paraissent inadéquats. Faut-il financer les régions les plus pauvres en l'absence de projets efficaces, ou les aider préalablement à monter des projets, ou/et financer des projets susceptibles d'élever les taux d'insertion et d'emploi ?

Enfin, un cadrage spécifiquement européen de l'action territoriale paraît indispensable (la réalité de la structuration des territoires par-delà les frontières a été mise en évidence par les géographes). En principe le SDEC⁸⁴ a vocation à remplir cette fonction. Mais, élaboré dans un cadre intergouvernemental, "il se présente aujourd'hui comme une lettre au père Noël". Les États ne souhaitent pas dépasser les préconisations d'ordre général. Il y aurait besoin d'un document de référence qui fasse des choix indissociablement géographiques et économiques pour l'Union. Quels corridors de communication ? Quelles villes développer pour l'insertion dans l'économie mondiale ? Quelle articulation entre Centres et périphéries ? La reprise du débat sur les grands réseaux (infrastructures mais aussi services) est indispensable.

Les conflits d'acteurs entre grandes villes et régions sont patents : les ressources sont souvent dans les grandes villes. On ne pourra échapper à la discussion sur le financement et les péréquations.

Le Comité des régions pourrait être un animateur politique du travail pour la cohésion. Cette structure s'est affirmée. Elle demande une extension de son champ de consultation obligatoire, un droit de regard sur l'exécution des politiques communes dans les territoires. Pour cela elle veut faire de ses membres des mandataires politiques : nous n'irons pas jusque là, car il faut faire attention à ne pas faire de la Communauté un lieu d'arbitrage de batailles de pouvoirs institutionnels entre régions et États. Par contre le comité des régions a beaucoup à gagner en s'affirmant comme porteur de l'expérience et des projets des intervenants territoriaux.

⁸⁴ Schéma de développement de l'espace communautaire.

CATALYSER ET EXPERIMENTER

Dans leur très grande majorité, les membres de la Mission ont manifesté leur aspiration à de véritables changements de rythme et d'ambition dans la construction de l'Europe sociale. S'ils ont souhaité bien connaître et bien utiliser les procédures et dynamiques existantes, ils ont voulu aussi montrer la nécessité de profondes évolutions. C'est la volonté de clarifier les buts et les moyens de la construction sociale qui commande ces évolutions.

Aussi ce rapport n'est-il pas empreint de l'obsession du "politiquement correct", mais plutôt d'un réalisme qui soit à la mesure des défis. La Mission a conscience de vivre un changement d'époque avec la mise en place de l'euro. Ce sera un choc, et c'est une chance à saisir. Aussi voulons-nous ouvrir des perspectives transformatrices à long terme, tout en désignant de façon pragmatique des possibilités (des urgences) à court terme.

Toutes les propositions de notre Mission visent à catalyser la participation des citoyens et des acteurs sociaux devenue nécessaire.

Nous voulons encore une fois remercier toutes celles et ceux qui ont contribué à ce travail, qui nous a beaucoup enrichi.

Je crois être leur interprète en disant que nous souhaitons tous que ces idées puissent être expérimentées et fructifier pour le bien du plus grand nombre.

ANNEXES

Q/~6

,~ ~,7"/~~~'tJ,~r ôK/ey~~é

~/a~ r~eu ~~~/f~t~eJ ~,ct'</~'<e,~~leJ

CAB/DV/BS{N°~

~/~sr~ ~ ,~me

~~<c~~, ~e r10 DEC. 1997

Monsieur le député, C ~a' (~ Q {,~'

De l'avis général, la participation des acteurs sociaux à la construction européenne est restée trop faible. Ce constat s'applique à des degrés divers à tous les pays de l'Union européenne. La difficile progression des politiques communes est allée de pair avec un faible développement du dialogue social européen, malgré les efforts de certains dirigeants.

Or, une nouvelle période ~a s'ouvrir avec la réalisation de la monnaie unique. Déjà la coordination des politiques économiques et de l'emploi est à l'ordre du jour. Ce nouveau contexte rend encore plus aigu le besoin de développer l'Europe sociale, qui est nécessairement aussi une Europe de la concertation entre partenaires sociaux.

Les gouvernements nationaux et les institutions de l'Union européenne devront de plus en plus prendre en compte l'avis des acteurs sociaux dans l'élaboration des décisions au niveau communautaire et en rendre compte auprès d'eux. La démocratisation des procédures, les échanges d'idées et d'expériences, le travail en commun entre partenaires sociaux (entreprises, syndicats, associations, institutions, élus) sont les conditions d'une plus grande légitimité et d'une plus grande efficacité des politiques européennes.

Monsieur Philippe HERZOG

Député au Parlement européen

41, Rue Emile Zola

93107 MONTREUIL CEDEX

...1...

Dans cette perspective, je souhaite vous confier une mission temporaire sur le renforcement du dialogue social en Europe, dont l'objet sera:

- d'évaluer le bilan de la participation des acteurs sociaux à la construction européenne et d'étudier les conditions de son développement,

- de présenter des propositions sur les instruments d'un renforcement du dialogue social européen.

A cet effet vous constituerez auprès de vous un groupe de travail qui organisera une réflexion collective de manière souple et ouverte. Il se concertera sur la problématique générale, sollicitera les avis et les suggestions des acteurs sociaux et publics représentatifs, fournira des contributions écrites et orales, participera à l'élaboration de la synthèse.

En outre, votre mission devra permettre de rassembler des informations au niveau communautaire à partir d'auditions et d'études, disponibles ou commandées pour la circonstance.

L'annonce publique de cette mission aura lieu le 19 janvier au moment de la première réunion du groupe de travail.

1 998.

souhaiterais pouvoir disposer de ses conclusions pour le 15 juin

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Député, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

~ ~ f J

{:r," [Ic,'~—. 'C,'

Pierre MOSCOVICI

- 2

Membres du groupe de travail

Mme Pervenche BÉRÈS	<i>Députée européenne - PS</i>
M. Gabriel BERGOUGNOUX	<i>Ancien Dirigeant, Danone</i>
M. Marc BERTHIAUME	<i>Conseiller technique sur les questions</i>
<i>européennes,</i>	<i>ministère de l'Emploi et de la Solidarité</i>
Mme Catherine BLUM	<i>Inspecteur général de l'Insee, chargée de</i>
<i>mission à</i>	<i>Eurostat</i>
M. Jean-Claude BOUAL	<i>Animateur, Réseaux services publics</i>
M. Bernard BRUNHES	<i>PDG, Bernard Brunhes Consultants</i>
Mme Martine BURON	<i>Maire de Chateaubriant</i>
M. Paul CALANDRA	<i>Directeur des ressources humaines, Thomson</i>
M. Joël DECAILLON	<i>Animateur du secteur Europe, CGT</i>
M. Jean-Pierre DELALANDE	<i>Député - RPR</i>
M. Jean-Paul DEPECKER	<i>Direction de la Prévision, ministère de</i>
<i>l'Économie et</i>	<i>des Finances</i>
M. Jacky FAYOLLE	<i>Directeur adjoint, OFCE</i>
M. Hugues FELTESSE	<i>Directeur général, UNIOPSS</i>
Mme Annie FOUQUET	<i>Directrice, Centre d'Etudes de l'emploi</i>
M. Jacques FREYSSINET	<i>Directeur, IRES</i>
M. Jean-Louis GUIGOU	<i>Délégué à l'aménagement du territoire, DATAR</i>
M. Jean LECA	<i>Professeur de sciences politiques, IEP-Paris</i>
M. Michel-Edouard LECLERC	<i>PDG, Leclerc</i>
M. Jean-Christophe Le DUIGOU	<i>Co-président de Confrontations</i>
Mme Jean-Claude LEFORT	<i>Député - PCF</i>
Mme Corinne LEPAGE	<i>Présidente, CAP 21</i>
M. Maurice LIGOT	<i>Député - UDF</i>
M. Didier LIVIO	<i>PDG, Synergie, Ex-président du Centre des</i>
<i>jeunes</i>	<i>dirigeants</i>
M. Antoine LYON-CAEN	<i>Professeur de droit, Institut International</i>
M. Noël MAMERE	<i>Député - Verts</i>
M. Alain MENEMENIS	<i>Directeur adjoint- Direction des services aux</i>
	<i>collectivités locales- Caisse des dépôts et</i>
	<i>consignations</i>

M. Francis MER

PDG, Usinor

M. Gérard MOINE

Directeur des relations extérieures, France

Telecom

Mme Marie-Ange MOREAU

Professeur de droit, Université Aix-en-

Provence

M. Jean-Louis MOYNOT

Directeur de la mission pour la réforme de la

Direction des constructions navales

Mme Françoise MURILLO

Conseiller technique, ministère de l'Emploi et

de la

Solidarité

M. Henri NALLET

Député - PS

M. Jean NESTOR

Secrétaire général, Mouvement Européen

M. Jacques PE

Secrétaire confédéral, FO

M. Étienne PFLIMLIN

Président, Crédit Mutuel

M. Jean-François TROGRIC

Secrétaire national aux questions

internationales,

CFDT

M. Pierre VAN LERENBERGHE

Chef du service Affaires sociales, Commissariat

Général du Plan

M. Pierre VIMONT

Directeur de la coopération européenne,

ministère

des Affaires étrangères.

M. Louis WEBER

Responsable du secteur droit, liberté et

solidarités

internationales, FSU

Participants aux travaux et personnalités consultées

Mme Pascale ANDREANI *Conseiller auprès du Président de la République sur les questions européennes*

M. Éric AUBRY *Sous-directeur de la négociation collective, ministère de l'Emploi et de la Solidarité*

Mme Paule ARCANGELI *Directrice des Ressources Humaines, Crédit Mutuel*

Mme Claire AUBIN *Conseiller pour les Affaires sociales, Représentation permanente française*

M. Richard BALME *Professeur de sciences politiques, Université Lyon II*

M. Jean BASTIDE *Président du Conseil national de la vie associative (CNVA)*

M. Patrick BERG *Sous-directeur du travail et des affaires sociales, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement*

M. Michel BIART *Administrateur Principal, Commission européenne*

M. Marc BOISNEL *Sous-directeur des conditions de travail - Ministère de l'Emploi et de la Solidarité*

M. Henry BORDES-PAGES *Représentant de la Confédération européenne des cadres CGC-CEC*

Mme Chantal de BOURMONT *Porte-parole, Représentation permanente française*

M. Maurice BRAUD *Directeur Adjoint, IRES*

M. Arnold BRUM *Chef du service Affaires sociales, FNSEA*

Mme Nathalie BRUN *Chargée de mission, Conseil Régional Rhône Alpes*

Mme Huguette BRUNEL *Chef du département du FSE et des programmes communautaires, ministère de l'Emploi et de la Solidarité*

M. Vasco CAL *Membre du Comité économique et social, groupe II, CGT Portugal*

M. Claude CAMBUS *Secrétaire général, CFE-CGC*

Mme Martine CANEVET *Chargée de mission sur les Pactes territoriaux pour l'emploi - Comité de liaison des comités de bassin d'emploi*

M. Sylvain CAZES *Sous-directeur chargé de mission pour l'aménagement et le développement du territoire, FNSEA*

M. Jean-Louis CHAUZY *Président, CESR-Midi-Pyrénées*

M. Franco CHITTOLINA *Chef d'unité à la DG X, information syndicale et sociale, Commission Européenne*

M. Philippe CICOWLAZ *Chargé de mission, Conseil des régions et des ports maritimes*

M. Patrick CLEMENCEAU *Administrateur principal de la DG XXII, Commission européenne*

Mme Gabrielle CLOTUCHE *Directeur, Commission européenne*

M. Xavier COEYER *Chef du secteur des affaires européennes, ministère de l'Emploi et de la Solidarité*

M. Marc COLMOU *Chargé de mission, CELAVAR/VIRGILE*

M. Patrice CORBIN *Secrétaire général, Conseil économique et social*

M. Henri CUNIBERTI *Directeur développement Ressources Humaines, USINOR*

M. Édouard DAYAN *Directeur des Affaires européennes et internationales, la Poste - Président du Comité paritaire des Postes de l'Union européenne*

M. Pierre DEBLOCK *Directeur de Cabinet, Secrétariat d'État au Tourisme*

M. Pierre DESROZIER *Président, Syndicat mixte des Mille vaches*

M. Gwenaël DORE *Chargé de mission, Entreprise territoire et développement*

Mlle Anne DUFRESNE *Stagiaire, Parlement européen*

M. André FERRON *Assistant parlementaire, Parlement européen*

Mme Claude FISCHER *Secrétaire générale, Confrontations*

Mme Marie-José FLEURY *Secrétaire permanente au département international-Europe, CFDT*

M. Gilles GATEAU *Conseiller technique, Cabinet du Premier ministre*

M. Denis GENTON *Administrateur de la DG XXII, Commission européenne*

M. Jean-Claude GEORGES FRANÇOIS *Directeur des ressources humaines, USINOR*

M. Michel GEVREY *Président du Comité de coordination des œuvres mutualistes*

Mme Sylvie GIRARD *Chargée des Affaires européennes, UNIOPSS*

M. Philippe GIRBAL *Président, Association des grandes entreprises françaises (AGREF)*

M. Marc GIRARDOT *Directeur général, Section française du CEEP*

Mme Christine GIRAUDON *Chargée de mission, Comité de liaison des comités de bassin d'emploi*

Mme Janine GOETSCHY *Chercheur, CNRS*

Mme Claude du GRANRUT *Vice-présidente, Conseil régional de Picardie*

M. Guy GROUX *Directeur de recherches, CEVIPOF*

M. Philip HAMRO-DROTZ *Membre du Comité économique et social, CFIE, Finlande*

M. Bertrand HEILBRONN *Chef de mission, Direction du Développement, EDF*

M. Yves HENRY *Préfet, Directeur de Cabinet de M. Matteoli, Conseil économique et social*

M. Léon HERZ *Maire de Equevilly - Association des Maires de France*

M. Reiner HOFFMANN *Directeur, Institut syndical européen*

Mme Agnès HOUART *Présidente, Alliance européenne des organisations de service volontaire*

- M. Jacques HOUBART** *Directeur de projet, Mission opérationnelle transfrontalière*
- M. Christian HUARD** *Secrétaire général, UNSA-ADEIC*
- Mme Jeannick JARRIERE** *Chargée des relations institutionnelles, Mutualité française*
- M. Paul JEAGER** *Administrateur, Sources d'Europe*
- Mme Erika JANGEN** *Chargée des relations, Association des Communes Suédoises*
- M. Tom JENKINS** *Président, Comité économique et social*
- Mme Clara JEZEWSKI** *Chargée du département Etudes et prospective, Institut de la décentralisation*
- M. Emmanuel JULIEN** *Chef du service Affaires sociales européennes et internationales, CNPF*
- M. France JOUBERT** *Secrétaire Régional CFDT, Président - Avertir*
- Mme Marjorie JOUEN** *Cellule Prospective, Commission européenne*
- M. Gilles de KERCHOVE** *Directeur des Affaires intérieures, Conseil de la Communauté européenne*
- M. Farbad KHANSARI** *Cellule Europe et innovation, Comité de liaison des comités de bassin d'emploi*
- M. Daniel LESCORNET** *Président, Mutuelles de France*
- Mme Martine LEVY** *Chargée de mission, DATAR*
- M. André LOPEZ** *Chef de cabinet du président du CESR - Région Centre*
- Mme Jacqueline LORTHIOIS** *Conseillère technique, ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement*
- M. Michel LOSTIS** *Chargé de mission, Direction des services aux collectivités locales, Caisse des dépôts et consignations*
- Mme Florence MANGIN** *Conseiller technique, Cabinet du Premier ministre*
- M. Gérard MARCOU** *Professeur de droit public, Université de Lille*
- M. Bernard MARX** *Assistant parlementaire, Parlement européen*
- Mme Josiane MEAR** *Conseiller, DATAR*
- M. Jackie MORIN** *Administrateur de la DG V, Commission européenne*
- M. Dietmar NICKEL** *Directeur, Parlement européen*
- Mme Christine OCKRENT** *Directrice de la Rédaction, "l'Européen"*
- M. Bernard OHL** *Chargé de mission, SGAR Aquitaine*
- M. Jean-Marc OHNET** *Directeur de la revue "Pouvoirs Locaux", Institut de la décentralisation*
- Mme Paule PANDOLFI** *Groupe action locale, Leader Corse*
- M. Jean-Paul PANZANI** *Secrétaire général, Mutuelles de France*
- Mme Calixte PARPAIS** *Directeur des relations institutionnelles et internationales, Crédit Mutuel*

- M. Michel PATERNOTRE** *Charge de recherche, Observatoire social de l'Union européenne*
- M. Pierre PELAN** *Chargé de mission, SGAR Bretagne*
- M. Andréa PIERUCCI** *Conseiller du commissaire européen Marcelino Oreja-Relations avec le Parlement européen et les Etats membres*
- Mme Stéphanie PISTRE** *Expert auprès de la Représentation en France de la Commission Européenne*
- M. Philippe POCHET** *Directeur, Observatoire social de l'Union européenne*
- Mme Paulette POMMIER** *Chargée de mission, DATAR*
- M. Dominique PREVOT** *Sous - directeur, UNAPEI*
- Mme Odile QUINTIN** *Directeur DG V, Commission européenne*
- M. Fritz RATH** *Administrateur affaires institutionnelles, Comité économique et social*
- Mme Nathalie REHBY** *Assistante, CAP 21*
- Mme Danièle RECHARD** *Administrateur, Parlement européen*
- Mme Nicole RONDEAU** *Journaliste, Confrontations*
- M. Yves SALESSE** *Conseiller, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement*
- Mme Jacqueline SANTOS** *Administrateur, Commission européenne*
- M. Gilles SAVARY** *Professeur*
- M. Robert SAVY** *Président, Conseil régional du Limousin*
- M. Thierry SESSIN** *Conseiller technique, Commission de Surveillance, Caisse des dépôts et consignations*
- M. Andy SMITH** *Maître de Conférences*
- M. Alain SUPIOT** *Professeur de droit, Université de Nantes*
- M. Lionel TACCOEN** *Chef de la Mission Europe, EDF - Président du comité consultatif européen de l'énergie*
- Mme Jeannick TARRIERE** *Responsable de la veille associative, Mutualité Française*
- M. Jean-Pierre THEBAUT** *Conseiller diplomatique chargé des affaires européennes et internationales, ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement*
- M. Philippe THIARD** *Chargé de mission, DATAR*
- M. Pierre-Marie THOBOIS** *ETD - AFPA*
- M. Pierre TROUSSET** *Président du CESR-Région Centre, Président de l'Assemblée permanente des présidents des Conseils économiques et sociaux régionaux*
- M. Alexandros TSOLAKIS** *Chef d'unité, DG XXII, Action dans le domaine de la jeunesse, Commission européenne*
- M. Daniel VASSEUR** *Conseiller technique auprès du ministre des Affaires européennes*
- M. Patrick VENTURINI** *Conseiller principal, DG V, Emploi, relations industrielles et affaires sociales, Commission européenne*
- Mme Christine VERGER** *Fondation Notre Europe*

M. Pierre VIGIER *Cabinet de Mme Édith Cresson, Commission européenne*

M. Hugues de VILLELE *Responsable des cinq comités paritaires européens transports et du comité paritaire européen pêche*

M. Robert VILLENEUVE *Président de la Commission sociale, CEEP*

M. Jean-Jacques WEBER *Président, Conseil Général du Haut Rhin*

Mme Marie-Françoise WILKINSON *Directrice, European Antypoverty Network (EAPN)*

M. Yvan ZERBINI *Chef de Cabinet du ministre des Affaires européennes*

Personnalités auditionnées

M. Jacques ATTALI *Ecrivain, Consultant*

Mme Martine AUBRY *Ministre de l'Emploi et de la Solidarité*

M. Jean-Paul BAILLY *PDG de la RATP*

M. Bernard BOISSON *Vice-Président de la Commission des Affaires Sociales du CNPF*

M. Claude BOURMAUD *Président de la Poste*

M. Sergio COFFERATI *Secrétaire général de la CGIL*

Mme Édith CRESSON *Commissaire européen - Science - recherche et développement*

M. Jacques DELORS *Président de la Fondation Notre Europe*

M. Emilio GABAGLIO *Secrétaire général de la Confédération européenne des syndicats (CES).*

M. Louis GALLOIS *Président de la SNCF*

M. Jean GANDOIS *PDG de Cockerill-Sambre*

M. Jean MATTEOLI *Président du Conseil économique et social*

M. Jean LAPEYRE *Secrétaire général adjoint de la Confédération européenne des syndicats (CES)*

M. François PERIGOT *Président de l'UNICE*

M. Serge TCHURUK *PDG d'Alcatel*

M. Louis VIANNET *Secrétaire général de la CGT*

Contribution du groupe juristes

Aspects juridiques du dialogue social européen (réflexion sur la représentation et les acteurs sociaux)⁸⁵

Toute réflexion sur le dialogue social européen a comme point de départ l'originalité de la construction sociale européenne depuis 1957, ses acquis indiscutables, et les tournants actuels auxquels sont confrontés les pays de l'Union européenne. **La prééminence du marché dans tous les rouages et mécanismes européens est nette : or, la préoccupation européenne ne devrait plus être économique.** Le Traité d'Amsterdam, en réécrivant les objectifs de l'Union européenne, fait une place certaine à la liaison indiscutable entre le progrès économique et social, et le haut niveau d'emploi (article 2 des dispositions communes), et à la lutte contre les inégalités, dans le cadre des toutes les politiques économiques et sociales (article 3).

Cette liaison entre la dimension économique et sociale de la construction européenne doit être traduite, à tous les niveaux des interventions européennes, aussi bien sur le terrain institutionnel que matériel, si les acteurs européens souhaitent donner un contenu concret aux principes affirmés dans le Traité. La politique sociale a jusqu'ici été envisagée et traitée comme une politique sectorielle, limitée à un champ d'action dans le domaine des relations du travail et de la protection sociale, et non comme un impératif majeur des décisions économiques permettant l'évolution de l'Union européenne. Or, il apparaît que la transformation profonde des sociétés impose non seulement la recomposition des acteurs mais la prise en compte de la nécessité d'adapter ou de modifier les finalités des actions entreprises dans le cadre de l'Europe sociale pour intégrer les conséquences de l'accélération de l'intégration économique due à l'euro, et de ce fait, les transformations accélérées de l'activité économique et des mécanismes d'exclusion corrélatifs.

I - Double constat sur la construction sociale européenne

1) Construction du marché et construction sociale

La prise en considération du marché européen comme base de la construction sociale au plan européen a eu un rôle important d'impulsion qui trouve cependant ses limites, et devrait avoir un contreponds réel dans la proclamation des droits fondamentaux des citoyens et des travailleurs.

a) Le marché : force d'impulsion ayant des effets parfois dommageables sur le plan social

Même s'il convient d'atténuer, selon les textes, cette proposition générale, on peut tout de même affirmer que l'objectif d'égalisation des conditions dans lesquelles s'exerce la concurrence entre les entreprises s'est organisée **par l'adoption de règles uniformes au plan européen et a permis de mettre en place des "planchers" de droits uniformes pour tous les travailleurs en Europe, dans des domaines circonscrits et**

⁸⁵ version courte

limités : santé et sécurité des travailleurs (plus de trente directives, et les directives (machines), égalité de traitement entre les travailleurs masculins et féminins ; protection de certains travailleurs (jeunes, femmes enceinte) ; protections uniformes, ponctuelles en matière de contrat de travail et de restructurations d'entreprises, et de temps de travail. Plus récemment, la directive relative au détachement des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services a eu le même objectif de régulation de la concurrence (base juridique article 66 du Traité) et a aussi eu pour résultat de saisir juridiquement une situation transnationale et de conférer une base importante de protection au salarié détaché dans le pays d'exécution de la prestation de services. S'ajoutent les droits reconnus au ressortissant communautaire en matière de libre circulation des travailleurs, tant sur le terrain de l'emploi que de la protection sociale qui ont permis, grâce à une jurisprudence très fournie et très audacieuse de la CJCE, d'édifier un **véritable droit à la mobilité dans l'Union européenne**, qui est à la base et à l'origine de la notion de **citoyenneté** .

Cette uniformisation a exigé des compromis entre les différents pays de l'Union : il est inéluctable que les droits élaborés pour 15 pays ne sont pas nécessairement identiques à ceux, qui, dans le même domaine, avaient été élaborés en France dans le cadre d'une dynamique sociale interne. Que l'uniformisation des droits au niveau européen conduise à une modification des perspectives dans tous les pays européens, cela résulte du processus lui-même. En France, comme dans les autres pays, des droits nouveaux ont pu être acquis grâce à cette dynamique européenne, et, pour éviter qu'un Etat membre profite de la transposition d'une directive pour modifier à la baisse ses règles juridiques antérieures, sont insérées des clause de "non-regression" dans une grande partie des directives sociales .

La construction sociale européenne a permis de mettre en place à la fois une politique d'uniformisation partielle, des programmes d'action ciblés en matière de politique sociale, et de mettre en action le respect de certaines valeurs sociales, autour du respect des droits fondamentaux et des droits sociaux fondamentaux. Le "**modèle social européen**"- terme souvent galvaudé- repose sur cette **double approche faite d'un choix de normes uniformes** créant un socle de droits communs aux différents pays de l'Union, garantissant un niveau de protection sociale, **et de valeurs communes** affirmées par des pays qui reconnaissent tous, avec certaines spécificités cependant, la nécessité du **rôle régulateur de l'Etat dans les relations sociales et le rôle nécessaire des partenaires sociaux dans l'élaboration de la politique sociale**. L'adoption de règles uniformes est cependant conditionnée par le principe de subsidiarité, qui exige pour chaque projet, chaque thème susceptible de donner lieu à une norme uniforme européenne, que la preuve- ou la démonstration- soit opérée de la nécessité de procéder l'élaboration d'une norme à l'échelle du marché unique , dès lors que le même résultat ne peut être atteint par la superposition des lois ou textes nationaux dans 15 Etats membres. La démonstration de l'efficacité d'une norme communautaire uniforme est particulièrement difficile à présenter en matière sociale car la norme sociale ne répond pas à des critères seulement **quantitatifs** mais **qualitatifs** .

Le principe de subsidiarité permet de justifier **l'adoption de normes transnationales**, ce qui est évidemment essentiel pour l'avenir de la construction européenne (ex : restructurations dans plusieurs pays, fermetures d'entreprises transnationales, situations transnationales d'insolvabilité de l'entreprise etc...). Mais il peut aussi, **s'il est relayé par un projet politique fort**, permettre de construire une Europe sur des fondements

économiques et sociaux, et traduire par des normes uniformes ou des lignes directrices engageant les pays dans une même direction un projet économique et social, qui reste à bâtir autour d'une protection sociale renforcée (et non pas fragmentée comme à l'heure actuelle). **Seul, depuis le Traité d'Amsterdam, l'emploi fait l'objet d'une mobilisation, ce qui est une avancée remarquable mais insuffisante.** La négociation d'un programme d'action sociale, négocié à intervalles réguliers, pourrait permettre de mobiliser les acteurs politiques et sociaux européens sur le choix des dossiers qui doivent être traités au niveau communautaire, et ce dans le cadre du principe de subsidiarité.

La démonstration de l'efficacité d'une norme communautaire uniforme est particulièrement difficile à présenter en matière sociale car la norme sociale ne répond pas à des critères seulement **quantitatifs** mais **qualitatifs**. Pour toutes les normes touchant à la relation de travail et à la protection sociale, il est clair que la simple efficacité au regard de la construction du marché unique ne permet pas de prendre en compte les objectifs sociaux qui reposent **sur une recherche de qualité** : en particulier **l'exigence de solidarité** au niveau communautaire ne peut être prise en compte. Cette limitation des mécanismes communautaires par la référence au marché ne permet pas de fonder des normes juridiques sur des principes non marchands : ces derniers pourraient être pris en compte par l'admission d'un “ **principe de complémentarité** ”, autorisant les Etats membres à compléter leurs normes juridiques par une norme uniforme fondée sur des **objectifs essentiels comme l'exigence de solidarité, la sécurité dans la mobilité ou dans l'activité professionnelle**. Plus précisément, la considération omniprésente du marché, comme concept de référence a permis à la CJCE de donner la primauté du droit du marché, par le biais du droit de la concurrence, sur les finalités poursuivies par les institutions sociales. Jusqu'en 1990, il n'avait jamais été mis en doute que les institutions sociales, tout comme les conventions collectives, bénéficiaient d'une immunité face au droit de la concurrence. La jurisprudence de la CJCE, malgré un arrêt ayant en 1993 fait une place limitée au principe de solidarité en matière de régime légal de sécurité sociale, développe, en raison des positions retenues par la Commission, une jurisprudence qui remet en cause la finalités des institutions spécifiques intervenant en matière d'emploi (placement des salariés sur le marché du travail, 1991, 1997) ou de protection sociale .

Une approche en termes de valeurs sociales, confrontée aux exigences de compétitivité économique, ne trouve pas nécessairement une zone de conciliation et est au coeur des positionnements différents qui apparaissent, à tous les niveaux, dans la construction européenne. Une intervention des organes politiques de l'Union européenne serait indispensable pour contraindre les autres institutions de l'Union à faire prévaloir les objectifs sociaux de l'Union toutes les fois qu'ils entrent en opposition avec les objectifs du marché et la recherche de la compétitivité économique au détriment de l'équilibre social.

L'opposition est particulièrement visible au sein de la Commission entre les Directions générales qui gèrent le marché intérieur et surtout la concurrence et la Direction qui s'occupe de la politique sociale. La politique menée depuis la signature du Traité d'Amsterdam en est aussi une illustration : ainsi, au sommet de Luxembourg, les objectifs retenus sont présentés en terme d'adaptation des travailleurs et des entreprises, et, pour respecter les nécessités de la compétitivité économique, se traduisent par l'émergence du concept "d'employabilité ", et la mise en place de politiques de

flexibilité et de déréglementation des contrats. Il est clair qu'il n'y a pas dans cette approche de prise en considération des conséquences évidentes sur le plan social de ces orientations, sur le terrain des exclusions et de la précarisation du statut des travailleurs . Elle est aussi en complète contradiction avec la directive communautaire qui a été adoptée le 23 novembre 1993 (en cours de transposition en France) en matière d'aménagement du temps de travail . Cet exemple révèle les profondes ambiguïtés qui traversent les choix opérés en matière sociale au plan européen. **Il apparaît donc essentiel de réfléchir à la cohérence de la construction européenne en affirmant un principe de complémentarité sociale , pour intégrer à tous les niveaux , selon la technique de "mainstreaming" mis en place sur le terrain de la non discrimination, la prise en compte des effets sociaux des décisions économiques.** A partir de la reconnaissance d'un tel principe d'action, une multitude de conséquences surgiront , fondées sur le fait que la politique sociale ne soit plus traitée comme une simple politique sectorielle, soumise aux seuls impératifs du marché unique.

1) Dès à présent, on peut souligner que la première conséquence institutionnelle tient à ce que la DG V soit amenée systématiquement à intervenir dans le cadre des décisions qui sont prises ou des projets qui sont élaborés par les autres directions, et particulièrement en ce qui concerne le marché intérieur et la concurrence. L'obligation de motiver toutes les actions engagées au plan européen au regard de leurs conséquences sociales et de leur impact sur le plan social provoquerait, lentement et sans vagues profondes, un changement important, tenant, au moins, à la conscience nécessaire de la dimension sociale des décisions économiques, et à la visibilité de leurs conséquences, particulièrement sur le terrain de l'emploi et de la protection sociale .

2) De plus, un certain nombre de mesures devraient être adoptées pour éviter cette prééminence du droit de la concurrence dans le jeu des institutions sociales : Les décisions concernant le droit de la concurrence prises, au sein de la Commission, par la DG IV devraient être systématiquement adoptées après consultation et/ou visa de la DG V , chargée des questions sociales. De même l'élaboration des politiques de libéralisation des services, les décisions concernant les aides d'Etat et les concentrations, ainsi que les autres décisions en matière de réglementation de la concurrence ne devraient être prises qu'après une analyse des conséquences sociales des opérations par la DGV, ou selon certains, selon une procédure, à créer, associant les partenaires sociaux européens.

- Toutes les procédures traitant des aides d'Etat et des concentrations devraient permettre une action judiciaire pour les organisations syndicales, et la reconnaissance d'un droit propre à agir des représentants des travailleurs au niveau de l'autorisation donnée par la Commission ou sur le plan de la contestation des aides d'Etat contraires au droit communautaire .

- Il est de plus totalement aberrant de ne pas reconnaître un droit d'action aux représentants des travailleurs pour toute la politique menée par la DG IV concernant les entreprises en difficulté. Enfin, la reconnaissance de la spécificité des institutions sociales fondées sur la solidarité et sur l'action pour l'emploi devrait conduire à exclure ces dernières du domaine du droit de la concurrence, afin de permettre leur action dans leur domaine propre.

En d'autres termes, il paraît indispensable qu'au sein même des procédures de réglementation du marché une liaison systématique soit instaurée, afin de donner une véritable place aux dimensions sociales dans le cadre des équilibres mis en

place par la Commission pour réglementer le marché européen, en reconnaissant un droit d'action aux représentants des travailleurs .

b) le contrepoids : le renforcement nécessaire des droits fondamentaux

On ne saurait nier les avancées remarquables qui ont été opérées dans l'Union européenne sur le terrain de la reconnaissance des droits fondamentaux des citoyens et des travailleurs : tout d'abord, la CJCE a, toutes les fois qu'elle a pu en avoir l'occasion, reconnu au titre des principes communs de l'Union européenne, les droits fondamentaux des ressortissants communautaires. Sans pouvoir, pour des raisons techniques, ratifier la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH), l'Union européenne a adopté dans les dispositions communes la disposition suivante : "L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la CEDH et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire" (art. 6 ex-art. F).

Le Traité d'Amsterdam a par ailleurs intégré dans le nouvel article 136 une référence aux droits sociaux fondamentaux, tels qu'ils ont pu être établis par la Charte sociale signée dans le cadre du Conseil de l'Europe en 1961, et la Charte des droits sociaux fondamentaux adoptée en 1989 par l'Union européenne. Cette reconnaissance juridique des droits sociaux fondamentaux est extrêmement importante car elle permet aux juges, tant nationaux que communautaires de se fonder sur ces textes pour appuyer la reconnaissance dans l'Union de ces droits fondamentaux et refuser l'application de normes nationales qui seraient contraires à ces derniers.

Cependant, cette évolution reste insuffisante pour plusieurs raisons :

- les textes sont loin d'être clairs. Ils laissent la discussion ouverte sur la place réelle que vont avoir les droits sociaux fondamentaux dans la construction sociale future ;
- La jurisprudence de la CJCE est peu connue, peu divulguée, réservée comme toutes les questions communautaires techniques à des experts. Elle intervient après des délais longs et des procédures complexes.

Le citoyen communautaire mérite d'être reconnu comme le titulaire de droits fondamentaux et mérite d'avoir un accès direct et immédiat à ces derniers. Seule la reconnaissance de droits constitutants permettrait de donner une base nouvelle à la construction communautaire et d'insuffler dans les grands domaines d'évolution une base de référence fondée sur des principes communs fondamentaux. La proclamation claire et officielle permettrait alors de réfléchir à l'évolution sociale en terme de reconnaissance de droits fondamentaux : ainsi des exemples peuvent être donnés : peut-on penser la réglementation des services publics sans référence à l'égalité des citoyens, aux garanties d'exercice de droits fondamentaux pour le citoyen? le temps de travail sans référence à l'égalité et sans référence au droit à une vie familiale normale ? les droits des travailleurs sans le droit à l'insertion et à la formation professionnelle etc... Dans une période très rapide de mutation des politiques sociales, dans le cadre d'un marché en pleine évolution, dans la tourmente de l'internationalisation des échanges et de la globalisation de l'économie, le seul rempart aux déréglementations directes et indirectes reste la proclamation de droits fondamentaux. Mais le renforcement des droits fondamentaux dans l'Union européenne suscite à la fois une attention évidente et des blocages politiques. A l'heure actuelle, la "constitutionnalisation" des droits fondamentaux, et des droits sociaux fondamentaux en particulier, n'est pas à l'ordre du jour sur la scène politique européenne.

On peut tout de même penser que le renforcement des droits fondamentaux doit être une étape indispensable du processus **d'élargissement de l'Union européenne** : il paraît clair que le respect de "l'acquis communautaire" est une richesse pour l'Union européenne, et une pièce maîtresse du modèle social européen. Il ne peut être garanti que si dans chaque pays est assuré la liberté syndicale et le droit à la négociation collective. Il serait difficilement admissible de ne pas faire respecter, comme condition *sine qua non* de l'élargissement, les droits sociaux fondamentaux de la Charte de 1989. Il convient par ailleurs que des garanties, tirées de l'organisation d'un véritable système de relations industrielles puissent être données, de façon à faire obstacle à d'éventuelles déréglementations, survenant une fois l'élargissement réalisé. Un contrôle des valeurs fondamentales est à instaurer de façon permanente pour lutter contre l'opportunisme législatif, qui peut être engendré, dans le contexte d'intégration accélérée créée par la monnaie unique, par la volonté de mettre en place des déréglementations sur le plan social, pour, notamment attirer des investissements.

Plusieurs voies sont envisageables, si on laisse, pour l'instant, de côté, le processus de proclamation des droits fondamentaux :

- faire du respect des droits fondamentaux une condition *sine qua non* de l'élargissement, avec la démonstration, dans chaque pays, de l'efficacité des moyens mis en oeuvre pour faire respecter ces droits fondamentaux .
- renforcer l'action de l'Union européenne sur le plan international sur le terrain des droits fondamentaux , en particulier, malgré les blocages actuels, dans le cadre de l'OMC : l'adoption d'une clause sociale permettrait d'adopter une procédure de contrôle et de sanction économique, fondée sur les avantages accordées dans le cadre de l'OMC, contre les pays qui ne respectent pas le noyau dur des droits les plus essentiels du travail (interdiction du travail forcé et du travail des enfants, droit à la négociation collective et droit à la liberté syndicale). De même, l'Union européenne peut, dans le même temps adopter, comme elle s'y est d'ailleurs engagée, une clause sociale dans le cadre du système généralisé de préférence. **Il s'agit de créer un lien systématique entre la dimension économique et sociale et de faire reconnaître clairement, dans la ligne qui a d'ailleurs été tracée par l'OCDE en 1996, l'importance de la mise en oeuvre des droits fondamentaux des travailleurs dans le cadre d'une économie concurrentielle, sur un marché européen et sur le marché mondial.**

- Obtenir que les textes du Traité d'Amsterdam puissent être d'effet direct, et permettent, de ce fait, au citoyen communautaire de se prévaloir directement devant le juge national des droits sociaux fondamentaux qui lui ont été reconnus par la Charte du Conseil de l'Europe de 1961 et la Charte des droits sociaux fondamentaux de 1989 - Enfin, ne pas laisser simplement à la Commission, comme cela pu être fait dans le passé, le soin de définir un plan d'action sur la mise en oeuvre de ces droits fondamentaux, mais associer les acteurs sociaux à la négociation de ce plan d'action .

2) L'absence de solides fondements de l'action des partenaires sociaux européens

L'évolution du rôle des partenaires sociaux européens est marquée par une apparition informelle progressive du dialogue social européen, à partir des années 1980, sur impulsion de la Commission, qui a organisé les entretiens de Val Duchesse . Il a fallu attendre 1987 pour que, dans l'Acte Unique européen, soit adopté l'article 118 B qui a permis de donner une base juridique au dialogue social européen. Cette phase

d'émergence a permis dans le même temps aux organisations d'employeurs et de salariés de se structurer, de façon à répondre à la demande de la Commission et à la nécessité d'être présent au niveau européen. Pourtant, l'enjeu "juridique" n'a pas été perçu de façon identique au niveau patronal et au niveau syndical. La mise à l'écart, sur le plan institutionnel, pour l'élaboration des normes, des partenaires sociaux trouve son origine non seulement sur l'absence de volonté de construction d'une dimension sociale autonome dans le marché commun, mais aussi sur le refus de l'UNICE d'accepter que les relations sociales puissent être influencées ou réglementées par une norme européenne. Cette prise de position sur la pertinence des niveaux d'élaboration des normes est toujours présente, même si des évolutions importantes se sont produites depuis 1991. D'ailleurs, cette méfiance ou cette hostilité se retrouve également, non au niveau de la CES, mais dans le cadre de certains syndicats nationaux, et en particulier en France, où l'on accepte mal que la dimension européenne implique des changements au niveau du droit du travail national. Pourtant, malgré ces marques originaires qui influencent encore considérablement les comportements, en 1991, les partenaires sociaux européens (CES, CEEP, UNICE) ont conclu un accord le 31 octobre pour demander aux négociateurs d'introduire dans le Traité de nouvelles dispositions afin de laisser les partenaires sociaux négocier les normes sociales et leur transposition dans l'ordre interne. Cet accord a été repris tel quel dans le protocole social annexé au Traité de Maastricht et est intégré pour l'avenir dans le Traité aux articles 138 et 139.

Pour des raisons complexes, liées en grande partie au contexte politique de la révision du Traité et au ralliement du Royaume-Uni, ce dispositif donne maintenant aux partenaires sociaux un rôle central dans l'élaboration de la norme sociale. Or, ce dernier ne repose sur aucune légitimité fondée sur une action sociale développée au niveau européen, ni sur aucun fondement théorique qui puisse justifier ce rôle pour toutes les questions de politique sociale. On peut même douter que les acteurs eux-mêmes aient acquis une légitimité suffisante auprès des employeurs et travailleurs représentés, qui permette aux partenaires sociaux de faire preuve d'audace dans la négociation. Les résultats de la négociation européenne institutionnelle depuis 1993 montrent cependant qu'elle peut exister et se développer sur des questions très proches des préoccupations de l'entreprise, tant que des principes ou des enjeux nouveaux ne sont pas en cause : ainsi, un accord a pu être signé sur le congé parental, en raison de la proximité des droits des différents pays et du consensus réalisé sur l'intérêt de celui-ci ; un autre accord a été signé sur le temps partiel, qui s'est contenté de généraliser le principe d'égalité de traitement qui avait été imposé par la CJCE dans le cadre de l'interdiction des discriminations indirectes entre les travailleurs masculins et féminins. Cet accord est très symptomatique de l'absence d'avancées significatives résultant de la négociation.

Enfin, les partenaires sociaux, en 1993, ont refusé de négocier sur le comité d'entreprise européen, et au cours du mois de mars 1998, sur l'information et la consultation des travailleurs, malgré les insuffisances du droit social communautaire révélées par l'affaire Renault-Vilevorde. Les mécanismes offerts par le droit communautaire mériteraient d'être améliorés pour permettre aux partenaires sociaux un rôle de vigilance et de contrôle de l'application des directives communautaires. Cela s'impose d'autant plus clairement que ce sont eux qui ont, en général, en premier, la démonstration, sur le terrain, du non respect des directives communautaires. A l'heure actuelle, des plaintes peuvent être déposées auprès de la Commission, mais c'est la Commission qui, seule, décide d'engager contre un Etat une procédure en manquement.

Les organisations syndicales n'ont de recours que devant les juridictions nationales et aucun moyen d'agir pour contraindre au niveau global et collectif l'Etat ou les autorités de l'Etat à respecter le droit communautaire . La non transposition dans les délais par la France de la directive aménagement du temps de travail montre bien quelle aurait été l'utilité d'une action propre ouverte aux partenaires sociaux pour forcer l'Etat français à transposer le texte.

La force de contrôle des partenaires sociaux a fait ses preuves dans tous les pays: à l'heure de l'élargissement, la crédibilité dans la construction sociale européenne repose, en grande partie sur la capacité des acteurs à garantir au moins l'effectivité des normes qui ont été adoptées. Enfin, l'évitement des partenaires sociaux dans le cadre des procédures d'élaboration des plan d'action pour l'emploi, permettant d'élaborer des lignes directrices européennes, est à bannir. **Il est impératif, à l'occasion de l'élaboration de ces lignes directrices de revisiter entièrement le dialogue social en France.** Les avis donnés par les partenaires sociaux sur les plans nationaux d'action ne sont pas des négociations tripartites. L'Etat, en France, a confisqué la dimension sociale de la construction européenne. Il est donc clair que le principe d'une action forte des partenaires sociaux européens est souhaitable et nécessaire face aux deux grands défis qu'affronte l'Union européenne, l'euro et l'élargissement. Encore faut-il s'interroger sur la part nécessaire que doivent avoir les partenaires sociaux et la part qui doit rester aux acteurs politiques, pour qu'une dynamique sociale puisse être mise en oeuvre, de façon à répondre aux exigences du marché et aux exigences des citoyens européens, dans le cadre des liens instaurés entre la dimension économique et sociale. Il est aussi important de s'interroger sur la représentation elle-même, à ses modalités, à la légitimité des acteurs pour permettre une nouvelle dynamique dans le cadre du dialogue social européen.

II - La représentation au niveau européen en question : quelques perspectives de réflexion

Il est particulièrement difficile d'aborder la question de la représentation des acteurs au plan européen, car il faut, tout d'abord, s'interroger sur une question de base : qui représente quoi ?

1) Observations sur les acteurs

- En matière sociale, contrairement au mandat en matière civile, on ne part pas du représenté pour déterminer le représentant mais on procède à l'inverse : on part des représentants pour essayer de déterminer qui est représenté .
- En matière européenne, en raison de la structuration "ad hoc" des partenaires sociaux, les représentants sont eux-mêmes dans des relations diverses, voir confuses avec leurs membres représentés .

On constate qu' il existe une asymétrie entre la représentation patronale et la représentation des travailleurs, qui n'est pas seulement propre à la dimension européenne : la nature de la représentation des employeurs est opérée sous forme de mandat alors qu'au niveau syndical, le syndicat est un appareil d'organisation collective, qui implique de s'adapter aux formes de défense collective que supposent l'action syndicale, dans un contexte donné. Mais sur le plan européen, à l'heure

actuelle, cette asymétrie est particulièrement visible. L'UNICE ne se conçoit pas comme une organisation mandatée pour négocier les rapports sociaux au plan européen. Elle semble être surtout mandatée pour exercer un lobbying actif au niveau des institutions communautaires, pour défendre des intérêts patronaux fondés sur la mobilité des moyens financiers et des moyens de production et les modalités des mises en oeuvre des libertés économiques.

Faute de mandat de négociation en matière sociale, la négociation européenne ne peut qu'être faussée. **Il y a donc un décalage entre la mission reconnue aux partenaires sociaux et la capacité de l'acteur patronal lui-même à répondre à cette demande.** De ce fait, nombre de grands groupes de dimension communautaire ne se retrouvent pas dans la représentation patronale européenne, qui n'a comme seuls interlocuteurs que les confédérations patronales nationales. Ainsi, en France, nombre d'entreprises qui ont une implantation européenne, ne se sentent représentées ni par le CNPF, ni a fortiori par l'UNICE. Ce constat sur le mode de représentation patronal incite à insister sur l'importance du niveau constitué par le groupe, et à une moindre mesure, du secteur professionnel car les intérêts y sont identifiés, permettant le jeu du mandat.

La CEEP est également une confédération patronale qui regroupe les entreprises publiques, dont l'importance ira en diminuant à l'avenir en raison de la politique européenne les concernant. Elle semble cependant représenter ses adhérents et avoir joué un rôle actif dans les débats sur le service public en Europe. Actuellement, les petites et moyennes entreprises ne sont pas représentées et la CGPME a mis en cause la validité des accords signés par les partenaires sociaux européens actuels, en raison de leur absence de représentation. Avant que la CJCE ne se prononce, il serait important que les critères de la représentativité au plan européen puisse être arrêtés. Il en est de même au niveau syndical : la CES regroupe un nombre important de confédérations représentatives au niveau national. Tous les syndicats représentatifs ne sont pas admis, et en France, la CGT n'est toujours pas intégrée à la CES.

La CEC réclame aussi de représenter au plan européen la spécificité des populations cadres. Il appartient bien sûr aux organisations elles-mêmes de mettre en place leur mode de représentation. Cependant des propositions de la Commission sur cette question sont attendues. Il est absolument nécessaire de clarifier les critères de participation à la consultation et à la prise de décision. La Commission opère des consultations très larges mais les participants à la table des négociations ne sont admis, et à juste titre, de façon limitée en fonction de leur représentativité, au demeurant mal définie. Les deux niveaux, consultation et négociation, peuvent tout à fait être distingués pour cerner le cercle des partenaires sociaux admis à chaque étape du processus, mais les règles doivent, de façon urgentes, être précisées **par des critères objectifs**. Ainsi, il pourrait très bien être admis que toute organisation considérée comme représentative au niveau national, selon les procédures propres à chaque Etat membre a droit à siéger à la table des négociations si elle n'est pas représentée par une confédération européenne.

Cette règle permettrait de respecter les modes de représentation de chaque Etat membre, tout en assurant une large représentativité des acteurs, susceptible, à terme, de renforcer la représentation au plan européen. Il reste que, du côté syndical, l'enjeu d'une adaptation de l'action syndicale au plan européen est donc double car il doit dépasser les frontières et la structure de l'entreprise ou du groupe, de façon à mettre en miroir l'action syndicale et les formes d'organisation du capital (soustraction, réseaux

d'entreprises). On peut penser que l'organisation syndicale européenne serait plus à même de répondre à ce défi que les organisations internes : encore faudrait-il qu'elles mettent en place de nouvelles structures .

L'affaire Renault a montré qu'une "européanisation " des actions syndicales pouvait être une réalité. Mais si l'on s'attache à la représentation et que l'on admet qu' au plan européen la représentation passe par les organisations représentatives existant au niveau national, cela suppose que ces dernières assurent la représentation au niveau européen, en introduisant des débats précis sur la dimension sociale européenne et en ajustant leurs structures. Or, on constate que dans les organisations syndicales françaises, l'absence d'information et de formation sur les mécanismes juridiques européens est forte, que l'action au plan européen est réservée à des personnes, et que les débats sont faussés, par un amalgame fait entre les stratégies nationales et européennes, ou même inexistantes.

Ici encore, l'autonomie des organisations syndicales est en cause mais des incitations politiques et financières pourraient aider à la prise de conscience de la nécessité de mettre les structures syndicales et patronales à l'heure européenne. Plus généralement peut considérer qu' il y a une urgence à **rendre plus fluide le dialogue social** : au minimum, il serait indispensable que, dans le cadre juridique actuel, il y ait une amélioration du dialogue social , ce qui pourrait faire l'objet de recommandation de la part de la Commission autour de la nécessité pour les organisations européennes de se doter de techniques précises de mandat pour les négociations, d'une organisation leur permettant de mener plusieurs sujets de négociation en même temps, de permettre aux organisations patronales de se saisir de la nécessité de négocier au niveau sectoriel, au moins sur les sujets les plus sensibles (comme, à l'heure actuelle, les transports et le temps de travail).

La mobilisation active des partenaires sociaux sur les dossiers sensibles, au niveau sectoriel, sans attendre l'action de la Commission, serait un atout considérable pour la construction sociale européenne. Enfin, cette analyse des acteurs montre clairement que tous les acteurs sociaux ne sont pas représentés, puisque seules les organisations liées au travail (employeurs-travailleurs) sont présentes sur la scène européenne. Dans la mesure où la politique sociale européenne a pour mission de représenter les citoyens dans leurs perspective d'activité, qui inclut des périodes de non-activité, la représentation doit être ouverte aux catégories non représentées par les syndicats : chômeurs, inactifs, et donc laisser aussi le champ à la représentation de ces groupes et à la représentation politique, qui est garante d'une représentation démocratique.

2) Observations sur les domaines de négociation des partenaires sociaux européens

Il manque à l'heure actuelle une réflexion sur la fonction de la négociation et du dialogue social européen. Dans les différents pays, actuellement, il semble que la négociation ait trois fonctions : l'amélioration du statut des travailleurs - fonction traditionnelle- l'organisation d'alternatives au statut légal, allant jusqu'à la déréglementation, et une fonction réglementaire d'édiction de la norme sociale. Cette dernière fonction qui laisse les partenaires sociaux définir l'intérêt général est particulièrement contestée, tant sur le terrain de la représentation démocratique que sur

celui de son opportunité : on sait que le contrat a besoin de se fonder sur une règle extérieure et hétéronome pour trouver sa réalité sociale et juridique.

Au plan européen, il semble bien que l'idéologie contractualiste, qui permette à la négociation de se créer sans règle extérieure doivent être regardée avec inquiétude : pour être dynamique, la négociation a aussi besoin d'un cadre de référence. Si l'on approfondit cette analyse au plan européen, autour des fonctions que peut avoir la représentation au plan européen, on est nécessairement amené à s'interroger sur ce qui a été fait en matière sociale et sur la place potentielle que peuvent (ou auraient pu avoir) les partenaires sociaux. On peut ainsi distinguer trois voies dans lesquelles le législateur communautaire a pu intervenir, sans toujours bien les distinguer :

- la première voie est celle qui a consisté à se doter de normes minimales de façon à ce que les conditions de travail ne soient pas au centre des stratégies concurrentielles,
- la seconde voie, à l'opposé, se rapporte à toutes les règles, programmes et actions qui ont opéré un transfert de "l'Etat-providence" au plan européen,
- la troisième voie détermine les valeurs de référence communes, les choix fondamentaux sur lesquels repose toute action.

A partir d'une telle grille d'analyse, il apparaît clairement que le domaine de prédilection de la négociation par les partenaires sociaux est bien le domaine du socle des droits conférés aux travailleurs dans le cadre de l'activité professionnelle dans l'Union européenne. Dans nombre de pays européens, il est de tradition de laisser la régulation du marché du travail aux partenaires sociaux (Allemagne, Italie, Espagne, et à une moindre mesure, France). Pour fonder la légitimité de l'action des partenaires sociaux sur cette première voie, il est nécessaire de l'identifier clairement, et donc d'avoir conscience de la voie dans laquelle le législateur communautaire veut s'engager. Même, sur cette première voie, on peut estimer que le pouvoir d'initiative doit pouvoir être transféré à différents acteurs, afin qu'il ne reste pas exclusivement entre les mains de la Commission. Ce droit d'initiative pourrait être conféré au Parlement européen et aux partenaires sociaux.

Concernant la seconde voie, on constate que les instruments de l'Etat-providence sont extrêmement différents d'un pays de l'Union à l'autre, certains pays s'en rapportant exclusivement aux partenaires sociaux, d'autres à la loi. Elle contribue à la définition de l'intérêt général, ce qui peut justifier une action prépondérante des institutions politiques, au sein desquelles sont représentés tous les acteurs sociaux. Il est clair que pour des questions d'intérêt commun, comme la santé, la protection sociale, l'environnement, une représentation de tous les acteurs sociaux, et notamment des acteurs du milieu associatif est utile pour circonscrire l'intérêt général, mais ne doit pas être dévolu nécessairement aux seuls acteurs sociaux. La troisième voie est exclusivement du domaine du politique, est une démarche d'ordre constitutionnelle, dans tous les pays. Se dessine dans certains pays de l'Union une quatrième voie, qui consiste à établir avec les partenaires sociaux des Pactes sociaux, conditionnant l'évolution de la politique sociale : en matière d'emploi, les Pactes signés en Italie et en Espagne (et l'échec français) montrent que l'entrée dans l'euro peut aussi être préparée par une négociation générale organisée au niveau du pays, en collaboration avec le pouvoir politique. Au plan européen, il n'a, à l'heure actuelle, été faite aucune place formelle à une action tripartite, dans laquelle une représentation du Conseil des ministres soit à la table des négociations avec les partenaires sociaux européens. Pourtant, il semble difficilement concevable, à terme, qu'une séparation coexiste,

même en tenant compte du travail de la Commission, entre l'action des partenaires sociaux et celle du Conseil .

3) Observations sur les niveaux de négociation des partenaires sociaux

a) le niveau du groupe

De façon très récente, le dialogue social dans les groupes transnationaux est apparu et s'est structuré par l'adoption de la directive du 22 septembre 1994, relative au comité d'entreprise européen . Depuis 1985, et surtout depuis 1990, nombre de groupes transnationaux ont négocié avec les représentants des travailleurs des établissements situés dans l'Union européenne des accords permettant de créer une instance de représentation transnationale. Des négociations internes au groupe, permettant d'assurer la représentativité des travailleurs dans tous les pays concernés dans l'Union européenne se sont donc déroulées, et ont abouti à ce que 450 accords soient signés avant le 22 septembre 1996, date d'entrée en vigueur de la directive. Depuis, une soixantaine d'accords auraient été signés, dans le cadre imposé par la directive. Ces accords, dits accords d'anticipation se sont négociés dans des conditions très différentes d'un groupe à l'autre, souvent dans la cadre d'une action importante d'un syndicat européen, ou d'un syndicat international, dans le cadre de sa branche européenne. La directive a mis en place un cadre de négociation transnationale, fondé sur une représentation par pays et proportionnelle au nombre de salariés de chaque pays.

Le modèle de constitution du groupe spécial de négociation (GSN) imposé par la directive ne laisse de place aux organisations syndicales européennes qu'à titre d'experts, sur demande du GSN (les membres du GSN sont les représentants des travailleurs désignés par chaque loi nationale). Chaque pays a opéré un choix de ses représentants en fonction de sa propre tradition juridique et syndicale. Dans le cadre de cette négociation de groupe, les partenaires sociaux nationaux trouvent leur champ d'action au niveau transnational.

- La négociation qui s'est déroulée ces dernières années a eu pour objet quasi exclusif la négociation d'une représentation transnationale, mais certains groupes ont investi d'autres champs de négociation, souvent en raison de l'action très performante des syndicats internationaux (en particulier dans le secteur de l'alimentation et du textile) : le respect des droits fondamentaux, les restructurations dans le groupe.

Ce niveau de négociation au plan européen est essentiel pour des raisons qui tiennent, comme cela a pu déjà être souligné, à la position de l'acteur patronal et syndical : les groupes, en raison de leur autonomie face à la représentation patronale européenne ont négocié des accords relatifs au comité de groupe européen, alors que, dans le même temps, l'UNICE affichait une opposition farouche à toute négociation d'une représentation transnationale. Le niveau du groupe permet une identification des intérêts, qui dépasse le découpage par secteur et par pays. Ce dépassement des secteurs et des frontières permet également à la partie syndicale d'adapter ses stratégies aux mobilités des formes d'action du groupe. La mobilisation des acteurs repose sur les représentants nationaux des travailleurs et peut, de ce fait, si ces derniers font l'effort de prendre en compte la spécificité transnationale de la négociation, en dépassant la simple prise en considération de stratégies internes (et en France hexagonale), malgré les

conflits d'intérêts potentiels, aboutir à une réelle représentation des intérêts des travailleurs au niveau international .

Les conditions d'une amélioration de cette négociation transnationale sont de plusieurs ordres :

- tout d'abord, la conscience de l'intérêt de ce niveau de négociation est au coeur de son émergence. L' affaire Renault-Vilvoorde a permis de montrer la nécessité de négocier des accords précis, permettant de conférer des droits au comité de groupe européen en cas de fermeture de site dans le groupe international. On peut penser que la conscience qu'ont les organisations syndicales de la nature et du contenu de la négociation éventuelle a été très nettement accrue par les effets de choc créés par Renault.
- une clarification des conditions d'intervention des organisations syndicales européennes en corrélation avec les syndicats mondiaux serait nécessaires, car la majeure partie des groupes de dimension communautaire sont aussi des groupes internationaux .
- un développement d' un observatoire de la négociation européenne, accessible aux acteurs et aux observateurs serait nécessaire, de façon à ce que l'information puisse être connue sur le déroulement des négociations, le contenu des accords, et les éventuels échecs . A l'heure actuelle, l'information est réservée à quelques consultants ou experts, travaillant à Bruxelles.

Il conviendrait de modifier considérablement les organismes actuels, qui ne remplissent pas leur rôle d'information auprès du public, particulièrement en ce qui concerne les informations relatives à la vie des groupes internationaux.

b) le niveau du secteur professionnel

Il y a sans aucun doute une difficulté à identifier les secteurs au plan européen, car les définitions retenues dans les différents pays ne sont pas identiques. Le niveau de la négociation de branche s'est construit sur le modèle fordiste, mais selon des contours différents d'un pays à l'autre, et sur une base territoriale . De plus, on constate dans la majorité des pays de l'Union européenne que la négociation de branche se vide (clauses d'ouverture en Allemagne, clauses dérogatoires en France) au profit de la négociation d'entreprise. Enfin, l'organisation de l'activité économique se fonde de plus en plus sur des réseaux transnationaux. Il est donc probablement important au niveau européen de dépasser le niveau traditionnel de la branche pour intégrer ces différences et ces mutations.

Le secteur peut être un terrain de négociation, toutes les fois que l'activité peut être un pivot de regroupement des acteurs de la négociation : ainsi, dans le cadre des activités d'intérêt général (ex : santé, enseignement) la définition de l'activité peut être un niveau de négociation approprié en ce qu'il permet d'appréhender à la fois la spécificité juridique européenne, l'organisation de l'activité et la défense des droits fondamentaux des citoyens liés à cette activité. On peut aussi prendre l'exemple des transports, pour lequel les enjeux existe aussi bien sur le terrain de la participation des acteurs sociaux à l'intérêt général (sécurité, circulation), au statut des travailleurs, à la défense des garanties essentielle des citoyens (droit à la circulation et à la sécurité). **La négociation, dans le domaine des “ missions d'intérêt général ”, a alors un champ formidable pour établir les conditions de l'activité professionnelle .**

On constate qu'à l'heure actuelle, compte tenu de la politique de libre concurrence menée par l'Union européenne et de déréglementation des secteurs, le démantèlement et la libéralisation des services a été opérée en excluant les organisations syndicales, au profit d'un relai puissant des actions de lobbying à Bruxelles. **Dans la mesure où la politique communautaire ne repose pas sur une négociation avec les partenaires sociaux sur les conditions de réglementation des secteurs et des services, on passe à côté d'une possible structuration de la négociation sectorielle.** Or, alors qu'au niveau des Etats membres il ne serait pas envisageable de ne pas lier l'évolution de l'activité économique et les droits des travailleurs (ex : France Telecom), les directives relatives aux services (Banques, Assurances, Gaz, Electricité) ont été adoptées sans aucune prise en compte des représentants des travailleurs. Il y a une séparation absolue entre la réglementation des libertés économiques et le statut des travailleurs.

L'impulsion européenne peut être ici particulièrement fertile car le champ du marché unique dans un secteur donné permet de dépasser les cadres habituels de la négociation de branche et permettre de mettre en oeuvre une défense des droits fondamentaux, à partir du moment où les acteurs sociaux, et en particulier l'acteur patronal, acceptent d'être mobilisés sur la négociation sectorielle.

4) Observations sur les conditions d'une meilleure participation des citoyens au dialogue social

Le dialogue social européen ne semble pas pouvoir être perçu par les citoyens, de même les citoyens ne peuvent à l'heure actuelle, en dehors des droits qui leur ont été reconnus dans le cadre de la citoyenneté (droit de pétition, médiateur européen) ou des plaintes qui peuvent être déposées à la Commission faire entendre leur voix. A l'heure actuelle, aucune garantie n'est donnée dans le cadre de l'élaboration des normes à une prise en compte au niveau des travailleurs ou des citoyens du contexte dans lequel la norme est édictée. Outre les évolutions indispensables qui doivent avoir lieu dans les organisations syndicales nationales (supra) pour que les questions sociales européennes soient débattues à tous les niveaux de l'action syndicale il manque ce que certains appellent "une procédure de contextualisation" démocratique. Le travail de préparation des textes est opéré par la Commission par des recours massifs à des experts, souvent à partir d'un modèle donné, abstrait, qui ne puise pas ses racines dans la vie professionnelle de façon directe. Il semble très important de mobiliser les acteurs sur le contexte social, dans le cadre du dialogue social européen. Enfin, il apparaît que le citoyen communautaire doit pouvoir trouver une zone d'expression sur l'évolution de la dimension sociale européenne. Il est donc important de mettre en place des mécanismes permettant la reconnaissance de ce droit à la parole du citoyen communautaire.

Deux voies pourraient être empruntées conjointement. La première pourrait consister à reconnaître un droit d'expression au citoyen européen: ses avis seraient recueillis auprès du comité économique et social ou des comités paritaires. La seconde serait de généraliser les expériences qui déjà ont eu lieu dans le domaine de l'égalité professionnelle. Le droit social communautaire a permis dans toute l'Union européenne le développement d'un mouvement considérable ayant pour but l'application des règles sur l'égalité professionnelle entre les travailleurs masculins et féminins. Certains pays se sont dotés d'agence (agence de ressources) dont la fonction a été non seulement d'informer les citoyens mais de permettre les recours et de centraliser les demandes sur

le plan juridique. Le Royaume-Uni a particulièrement bien réussi à rendre proche du citoyen les règles sur l'égalité.

La décentralisation doit être opérée au niveau des citoyens non seulement pour permettre un exercice effectif des droits qui ont été reconnus au niveau communautaire, mais aussi pour faire remonter les demandes des citoyens et donner, de ce fait un contenu plus démocratique aux projets élaborés dans le cadre de l'Europe sociale. Enfin, sur un plan plus général, l'évolution du dialogue social européen ne peut se faire que si un effort très important de formation et d'information est mis en place dans tous les pays mais en particulier en France : actuellement, pour ne prendre que quelques exemples, un nombre très importants du personnel du Ministère du travail n'a aucune formation en droit social communautaire (ou en droit communautaire général), un pourcentage très faible de magistrats accepte de suivre des formations sur ces questions, les journalistes publient très souvent des informations qui sont extraites de leur contexte institutionnel ou factuel, les universités n'ont qu'une très faible considération pour la formation en matière de politique sociale ou droit social communautaire, les syndicalistes sont très peu nombreux à avoir compris le sens des institutions et des actions communautaires. Un programme national de formation sur l'Europe et sa dimension sociale pourrait avoir comme but, comme il y a dix ans pour l'informatique, la mise en place d'actions diversifiées et adaptées au niveau des formations secondaires, universitaires et de formation continue.

Il est clair également que si des programmes de recherches ne sont pas ouverts sur des thèmes touchant à l'Europe sociale, la recherche en France continuera au même rythme que celle qui existe actuellement. La mise place de fonds de recherches spécifiques, rattachées au ministère des Affaires européennes et au Ministère du travail permettrait à la fois de donner aux actions ministérielles un support essentiel (comme par exemple ce que fait par ailleurs la DARES) et de créer une incitation forte pour la recherche dans le domaine spécifique de l'étude et de l'analyse de la dimension sociale européenne.

La période actuelle de changement, à la veille de la mise en circulation de l'euro sur le marché européen et de l'élargissement est évidemment propice à des mutations : l'enjeu est particulièrement important pour la société française, si l'on souhaite qu'elle joue un rôle actif dans la construction de la dimension sociale de l'Europe.

Marie-Ange Moreau ⁸⁶

⁸⁶ Ce rapport a été rédigé à partir des travaux du sous-groupe composé par M.Philippe Herzog, chargé plus spécifiquement du volet juridique de la mission comprenant : Antoine Lyon-Caen, Professeur à l'Université Paris X Nanterre, M. Zerbini, Directeur du cabinet de M. le ministre Pierre Moscovici, Mme Françoise Murillo, responsable des affaires européennes au cabinet de Mme le ministre Martine Aubry, M. Gabriel Bergounioux, ancien PDG du groupe Danone, MM. Marx et Ferron, assistants parlementaires . M. Alain Supiot, Professeur à l' Université de Nantes a été auditionné par M. Herzog et Mme Moreau. Le présent rapport ne reflète pas entièrement les opinions qui ont pu être présentées par les différents participants, mais a cherché à être fidèle aux orientations essentielles qui se sont dégagées . Il reste qu' il a été conçu et rédigé par MA Moreau, Professeur à l'Université d'Aix-Marseille III.

Contribution de la CGT

La CGT partage le diagnostic qui anticipe sur plusieurs questions essentielles.

Le calendrier européen des mois à venir est particulièrement chargé. Il fera émerger les problèmes sociaux de différentes manières. Les contradictions sont en effet nombreuses :

- Monnaie unique et système de régulation sociale.
- Rôle de la Banque centrale et politique salariale.
- Écarts entre pays et nécessaires solidarités.
- Conception d'un système fonctionnant sur deux piliers, la monnaie unique, le grand marché intérieur et des marchés du travail qui resteront nationaux.
- Engagement de la négociation pour l'élargissement et configuration à moyen terme de 20 à 21 marchés du travail nationaux très disparate.
- Négociation d'Agenda 2000, du budget de l'Union européenne et refus des pays dits contributeurs nets d'élargir des concepts de cohésion sociale au risque de transfert budgétaire vers les pays candidats à l'adhésion, au détriment des zones traditionnellement aidées.

La diversité des législations en matière sociale fait apparaître de toute évidence un risque majeur de contradiction avec l'uniformisation que suppose l'Union monétaire. Les pays dotés de réglementations qui vont des salaires au temps de travail, des procédures de licenciement au traitement du chômage, des systèmes de sécurité sociale aux mécanismes de retraite les plus avancés, seront très vite fragilisés face à une logique de la concurrence qui poussera au dumping social et réglementaire.

Rien aujourd'hui ne garantit qu'un système où le poids du marché, de la concurrence est si fort qu'il ne va pas stratifier de manière durable les inégalités sociales.

Le Sommet extraordinaire de Luxembourg de novembre dernier sur l'emploi a enclenché de nouvelles méthodes d'approche des problèmes sociaux, lignes directrices, rapports nationaux, échanges de bonnes pratiques, etc.

" L'Europe de l'emploi " est-elle pour autant née ? Rien n'est moins sûr.

Pour ce qui nous concerne, nous considérons que les débats ne font que commencer et que différentes options méritent d'être élaborées.

17 millions de chômeurs, 55 millions de pauvres avec seulement un renvoi aux pactes nationaux de l'emploi tel que cela est prévu au Sommet de Cardiff montrent les risques d'installation dans des ambiguïtés durables. L'exemple des restructurations de l'automobile ou des grands groupes financiers et industriels qui vont chercher leurs alliances au niveau mondial comme ce fût le cas dans les transports aériens, montrent que la question de l'emploi doit être alimentée et être en permanence appréciée en fonction des déterminants macro-économiques et monétaires.

Il est impossible de dissocier les politiques de l'emploi, des politiques de revenus et de protection sociale.

Or, l'Union européenne telle qu'elle se construit actuellement ne présente pas le cadre qui permette de développer efficacement les systèmes nationaux tout en engageant les perspectives de rattrapage et d'harmonisation. Plusieurs postes du rapport montrent pourtant que des voies nouvelles pourraient être empruntées. La CGT quant à elle estime qu'il faudrait favoriser :

- L'introduction de normes de convergence sociale. Cela signifie très rapidement l'harmonisation des instruments de mesures mais aussi la mise en place de contrôle d'application et de leur respect.
- Garantir les droits sociaux fondamentaux et leur développement. Pour cela, il faut assurer les droits d'association et de négociation, de grève avec une représentation des différentes forces syndicales à tous les niveaux, de l'entreprise au niveau communautaire.
- Mettre en place un ordre public social européen qui pour l'instant fait presque totalement défaut. Nous notons que les droits des consommateurs, ou la protection de l'environnement, ont fait l'objet de modifications importantes dans les deux derniers traités et dans de nombreux textes législatifs de l'Union européenne alors que ce n'est pas le cas des droits sociaux.

Nous n'acceptons pas la logique minimale de l'UNICE et du CNPF qui utilisent le concept de négociation pour privilégier des accords cadre souvent flous et peu contraignants.

Parce que l'Europe s'élargit, le concept de normes en particulier sociales, environnementales, de santé publique doit être plus en Europe qu'ailleurs développé d'une tout autre manière. Une Europe forte sur cette base pourra engager de manière dynamique les négociations de l'OMC.

Cela implique une articulation entre des politiques communes, politiques structurelles, industrielles, de recherche, maîtrise de la circulation financière, et les garanties pour les salariés dans l'objectif du plein emploi solidaire.

- La CGT se prononce pour le développement d'un système européen de normes sociales étendu qui, s'il peut s'appuyer sur la négociation, doit être d'ores et déjà mis en perspective avec l'élargissement, ce qui sous-entend si l'ambition existe véritablement, l'intervention des États et des acteurs sociaux.

Mettre en place un corps de normes étendu n'empêche pas une appréciation plus globale sur l'intervention des différents acteurs de la vie sociale ONG-associations de chômeurs, associations caritatives. Personne ne peut prétendre à un monopole quelconque dans une société aussi éclatée. Par contre, cela ne peut dissoudre les liens des rapports sociaux et les exigences de droits que cela impose aux entreprises.

Comme le souligne le rapport, la nouvelle phase de la construction européenne porte des exigences nouvelles en France. L'éveil, la consultation, l'information doivent être permanentes. Les structures de concertation au sein du ministère de l'Emploi et de la Solidarité devraient être développées, le Comité Blanchard en particulier dans le cadre des PNE devrait être transformé en instrument de consultation et d'élaboration. Il faut en effet renforcer à tous les niveaux les lieux de concertation et de consultation permanents

pour le gouvernement et le Parlement national en adoptant le principe de consultation préalable.

Le respect et le développement des relations sociales en France et en Europe implique le respect des choix des salariés de chaque pays. Les dernières élections prud'homales en France ont confirmé l'influence des principales organisations syndicales. Il est de plus en plus paradoxal dans notre pays, comme pour nos partenaires européens, qu'une des principales organisations syndicales françaises soit exclue des négociations européennes.

C'est une des questions des plus élémentaires tant du point de vue du respect de la démocratie que de l'efficacité sociale.

Montreuil, le 26 mai 1998

Contribution de la CFDT

La CFDT est en phase avec le rapport, dans une approche qui invite à sortir des modèles nationaux pour aborder les questions européennes. Elle partage l'idée que la construction de l'Europe sociale nécessite un regard ouvert sur l'expérience de chacun, ainsi qu'une démarche où est progressivement acceptée l'idée d'une élaboration qui dépasse les seuls cadres et critères nationaux.

Cela suppose, et le rapport en souligne la nécessité, une diffusion plus importante de l'élaboration de la politique européenne de la France, en premier lieu en direction des partenaires sociaux.

L'analyse de leur capacité - présumée ou réelle - à peser dans ces débats mérite, selon nous, plus de nuances et de précautions. Une appréciation trop globalisante masque les évolutions engagées dans la recherche d'un système de relations professionnelles intégrant mieux la démarche contractuelle et l'affirmation de l'autonomie des partenaires sociaux. Engagée depuis longtemps dans le combat pour la question européenne, la CFDT est partie prenante de ces évolutions. Elles sont du ressort de chaque organisation et risquent d'être altérées, plutôt qu'accélérées, par l'expression de jugements globaux ou d'impatience face à des changements souhaités.

La CFDT s'inscrit dans la démarche consistant à ce qu'une programmation plus précise soit établie par le gouvernement - qui l'expérience le montre - reste maître de ses choix d'organisation et de répartition internes, entre les différentes responsabilités, ce qui nous conforte dans notre réserve à y intervenir.

Les propositions concernant la mise en place de "réseaux" pour organiser les partenariats entre acteurs sociaux et institutions publiques concrétisent une volonté du rapport de diffuser plus largement le débat sur la construction européenne. Cependant, leur mise en débat devra clarifier leur opportunité à chaque niveau visé et bien mesurer les risques d'illisibilité qui résulteraient d'un possible effet "d'empilage" qui se retournerait finalement contre une finalité que nous partageons.

Il apparaît particulièrement opportun de réfléchir au "défi social" dans l'UEM, défi qui prend une nouvelle dimension avec l'introduction de l'euro.

La CFDT partage l'objectif d'une plus grande cohérence entre les objectifs sociaux et les choix de politique économique. Pour y parvenir, l'harmonisation des calendriers et des procédures constitue une étape indispensable.

L'approfondissement des instruments du dialogue social, aussi bien au niveau général que dans les secteurs professionnels est une nécessité. L'approche du rapport vise tous les thèmes et tous les niveaux. Pour la CFDT, une telle approche a le mérite de cerner les problèmes dans leur totalité, elle nécessite cependant une phase de sélection de priorités.

Les procédures préconisées pour le droit d'expression des citoyens participent de préoccupations que partage la CFDT pour l'approfondissement de la construction européenne.

Au total, ce rapport, avec ses propositions, constitue une somme de travail collectif et ouvert utile et qui préfigure l'intérêt qu'il y a à discuter régulièrement et de manière construite de ces sujets qui engagent notre pays et ses citoyens.

Paris, le 2 juin 1998

Contribution du groupe acteurs associatifs

La place des associations dans le dialogue social européen

Les associations regroupent en Europe plusieurs dizaines de millions de bénévoles (on parle de 100 millions pour l'Union européenne), et emploient plusieurs millions de salariés (800.000 en France en 1994). Les réflexions du groupe de travail se sont surtout concentrées sur les associations du secteur social qui ne représentent qu'une partie de cet ensemble très diversifié. De même, n'ont pas été traitées les questions relatives au secteur mutualiste et coopératif. Bien que les travaux du groupe aient dû nécessairement circonscrire leur champ d'investigation, c'est bien dans le contexte de l'économie sociale qu'il faut les resituer. Ce vaste secteur se caractérise par un ensemble de spécificités qui en font une composante irremplaçable d'un espace civique européen en devenir. Il repose sur un militantisme particulier, qui révèle un besoin de renouveler les formes de la démocratie. Plus axé sur l'exercice concret de la solidarité que sur la revendication, il participe à un dialogue civil plus diversifié que le dialogue social traditionnel qui reste marqué par la confrontation entre employeurs et salariés, et dont la forme dominante est la négociation contractuelle. La spontanéité d'initiative qui le caractérise souvent lui donne un aspect foisonnant et une très grande hétérogénéité qui rendent difficile l'expression de sa représentativité.

Historiquement, les associations du secteur social ont joué un rôle premier dans la naissance des politiques sociales. Aujourd'hui, elles produisent des biens et des services qui étaient l'apanage des pouvoirs publics et sont au coeur de la lutte contre l'exclusion et pour l'insertion dans l'emploi. Le caractère novateur de leurs initiatives, qui les met à l'écoute des besoins sociaux émergents et les conduit à développer des formes d'intervention originales, conduisent souvent l'État et les partenaires sociaux traditionnels à leur " sous-traiter " des pans entiers du champ social. Ce rôle essentiel est inégalement reconnu dans les Etats-membres de l'Union européenne, et particulièrement mal en France: les associations sont mal représentées dans les instances du dialogue social; le soutien qui leur est apporté l'est souvent de façon condescendante et arbitraire, et n'échappe pas toujours aux tentations de l'instrumentalisation; la qualité de l'insertion des associations dans les mécanismes de la vie publique tend fâcheusement à décroître avec le degré de décentralisation de celle-ci.

Au niveau communautaire, la volonté politique d'instaurer un dialogue structuré avec le secteur associatif est récente, et reste insuffisante. Elle n'a reçu de support juridique que par une déclaration annexée au Traité de Maastricht qui souligne " l'importance d'une coopération entre la Communauté européenne et les associations de solidarité ". Sur ces bases s'est cependant développée une pratique foisonnante de la concertation avec les associations, qui est principalement le fait des différentes Directions générales de la Commission, reste faible avec le Parlement européen, et exceptionnelle avec le Conseil. Pour insuffisante qu'elle soit, cette pratique a encouragé les associations à se structurer en grands réseaux européens et à coordonner leur action, bien que souvent sur la base de pratiques inspirées du lobbying. La Conférence intergouvernementale a fourni l'occasion à ces réseaux de faire la preuve de leur efficacité en obtenant, dans le texte du Traité d'Amsterdam, des avancées sur des points aussi essentiels que le service public, la lutte contre les discriminations, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Cette pratique communautaire récente des réseaux associatifs révèle leur appétence à s'approprier l'espace social européen, au-delà des réticences que manifestent souvent les partenaires sociaux traditionnels. Marqués par une culture de la solidarité, les réseaux associatifs expriment une volonté forte de développement de politiques sociales communes, au-delà de la vision étroite de la subsidiarité qui prévaut dans les Traités, et se positionnent comme des ferments de développement de "bonnes pratiques" susceptibles de faire évoluer l'Union vers une conception plus intégrée de la solidarité. Elle révèle également leur aptitude spontanée à inscrire leur action dans le champ du droit européen: plusieurs réseaux sont ainsi porteurs de la demande d'élaboration démocratique d'une "charte des droits civiques, économiques et sociaux fondamentaux".

Il est désormais clair que les associations du secteur social sont prêtes à participer activement à la constitution d'un espace civique et social européen se déclinant aux niveaux national et international. Afin d'encourager cette vocation, le rapport propose des mesures visant à favoriser le travail des associations (statut d'association européenne, simplification et harmonisation des procédures de soutien...), ainsi que la mise en oeuvre concrète de trois droits fondamentaux destinés à reconnaître leur rôle: droit d'expression, débouchant sur une obligation de concertation; droit de participation aux actions, se concrétisant par l'ouverture de "guichets" réservés aux associations dans la mise en oeuvre des programmes communautaires, et en particulier des fonds structurels; droit de proposition permettant aux réseaux associatifs de faire remonter jusqu'au niveau du Conseil les "bonnes pratiques" tirées de leur expérience.

Ces propositions abordent également deux questions difficiles que pose l'insertion des associations dans le dialogue social: l'articulation entre dialogue social et dialogue civil, les associations aspirant à la fois à participer au dialogue social chaque fois que leur intervention se justifie, et à disposer d'instances spécifiques adaptées à leur diversité et à l'originalité de leur pratique sociale; le problème de la représentativité dont la solution doit concilier le respect de la diversité du fait associatif avec l'efficacité des procédures.

I - Reconnaître les acteurs associatifs comme un partenaire du dialogue sur les enjeux européens en France.

Dans tous les pays d'Europe, un statut associatif définit les droits et les obligations leur permettant de fonctionner. Leur relations aux pouvoirs publics diffèrent selon les pays. En France, elles sont peu impliquées dans les processus de décision, malgré des missions de plus en plus larges, et ce, dans des domaines de plus en plus nombreux. Dans le secteur social, elles jouent un véritable rôle de relais pour l'action publique, sans moyens ni ressources suffisants.

La reconnaissance du rôle public des associations, leur place comme partenaire à part entière dans le débat sur toutes les questions qui les concernent doivent devenir effectives.

Actuellement, la consultation des associations reste marginale : les représentants des associations familiales et de la vie associative dans le groupe III du Conseil économique et social national ont peu de pouvoirs réels. Des représentations existent auprès des ministères et des administrations selon leur champ de compétences, ainsi qu'au sein des hauts conseils, mais la structure verticale des administrations publiques, leur

sectorialisation entravent la connaissance du secteur et sa participation comme acteur social. La décentralisation a multiplié les niveaux institutionnels, les responsabilités et les financements sans les redéfinir, ce qui a plutôt brouillé leur mode d'action. Il est urgent face à cette situation, que le gouvernement examine les problèmes horizontaux du secteur associatif comme le recommande la Commission à tous les États membres et favorise le dialogue et le partenariat sur les territoires.

1 - Des incitations - avec la mise en place d'un fonds spécial - devraient favoriser leur coopération interrégionale et internationale pour optimiser leurs interventions, développer leurs fonctions, et devenir des partenaires actifs. Il existe actuellement douze coordinations nationales regroupant chacune des associations d'un même secteur d'activité qui travaillent en partenariat au sein d'une Conférence permanente et du Conseil national de la vie associative (CNVA). Mais les relations avec les pouvoirs publics sont faibles et pratiquement inexistantes avec les partenaires sociaux. M. Bastide, président du CNVA, souhaiterait une meilleure représentation de la vie associative dans tous les groupes du CES et propose que la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie - placée auprès du ministre de l'Emploi et de la Solidarité - soit sous la responsabilité du Premier ministre, afin dit-il "de mieux marquer combien tous les espaces de la société sont concernés par la vie associative et pas seulement les affaires sociales".

2 - Le secteur associatif - ancré dans les territoires - pourrait être beaucoup plus sollicité comme partenaire des concertations sur l'Europe. Médiateur entre les citoyens et les pouvoirs publics, il peut jouer un rôle important pour informer, sensibiliser et mobiliser la société pour réussir la construction européenne. Mais l'accès des associations aux nouvelles technologies de l'information reste très difficile. Les principaux obstacles sont à la fois économiques (coûts de l'équipement et des communications) et sont liés au manque de formation. Il y a quelquefois pléthore d'informations. Le problème est de savoir où trouver l'information pertinente, comment la gérer et l'utiliser. Des structures partenariales pluralistes et décentralisées permettraient de sélectionner les informations, de les synthétiser. Elles auraient pour mission d'informer, de former les différents acteurs et les citoyens sur les enjeux européens et d'animer le dialogue sur les territoires. Des forums régionaux et locaux pourraient être organisés pour donner essor à un dialogue décentralisé avec la mise en place de l'euro et à la veille de l'élargissement. Des élus, les acteurs sociaux et économiques, des universitaires et des associations participeraient par delà les clivages au débat sur des thèmes diversifiés avec des représentants de l'État et des institutions européennes.

3 - Dans sa résolution du 10 décembre 1996, le Parlement européen a réclamé la mise en place d'un droit général d'expression : ce droit pourrait être exercé par les associations auprès de ces structures décentralisées travaillant en coopération avec les Conseils économiques sociaux régionaux : ceux-ci recevraient ainsi des avis et des propositions sur les directives et politiques communautaires et seraient chargés de donner les réponses des institutions.

4 - Un enjeu du dialogue et du partenariat avec les associations concerne plus particulièrement les fonds structurels. Les associations n'ont pas les informations sur la manière d'obtenir un financement et elles ne sont pas associées au dialogue sur les territoires pour l'élaboration des projets. La conception administrative et étatique pour l'établissement et la réalisation des DOCUP et des programmes régionalisés, celle d'un

partenariat très institutionnel ne permet pas une réelle participation des acteurs associatifs, ni d'ailleurs celle des acteurs économiques et sociaux.

Pour autant, l'attrait des programmes européens s'impose progressivement aux réseaux associatifs tout comme aux régions qui se branchent directement sur Bruxelles et les Directions générales de la Commission.

La proposition de l'ouverture de guichets associatifs dans les programmes communautaires et fonds sociaux semble trouver un écho dans les projets de réforme des fonds structurels de la Commission (1% du FSE pourrait être géré en relation directe avec les associations). C'est un élément de souplesse qui permettrait d'associer le secteur malgré les réticences spécifiques de certains États. Mais il faudra veiller à ce que ce financement ne soit pas un prétexte à isoler les associations d'un partenariat.

II - Articuler le dialogue civil et le dialogue social au niveau communautaire

Au niveau communautaire, le traité d'Amsterdam n'a pas intégré la déclaration annexée au traité de Maastricht. La reconnaissance de la liberté d'association conçue comme un droit fondamental et celle des fonctions des associations restent à obtenir. Cela implique des moyens et des droits de concertation, à la participation aux actions, à la proposition.

1 - Le statut d'association européenne est toujours à l'étude. Un nouveau texte a fait l'objet d'un début d'examen sous la présidence italienne du 1er semestre 1996. C'est la Cour de Justice qui a su trouver dans le droit communautaire des réponses pour que la liberté d'association devienne une dimension de la libre circulation des personnes et des services et rentre dans le champ d'application du traité. Le vide juridique qui demeure ne favorise pas la mise en place du dialogue civil qui reste très sectorisé et informel et s'inscrit en dehors du traité : les associations doivent bénéficier du statut consultatif qui leur permettrait de consolider leurs relations avec les institutions européennes.

2 - Dans sa communication sur la promotion du rôle des associations et des fondations en Europe - qui devrait être discutée dans tous les États membres - la Commission fait toute une série de propositions pour structurer une consultation systématique et régulière. La mise en place d'un **Observatoire** pour une meilleure connaissance des ONG et une comparaison des bonnes pratiques est soutenue par le milieu associatif.

3 - Concernant le dialogue civil, la Commission propose de développer la consultation systématique avec le secteur, par l'intermédiaire du Comité consultatif des CMAF⁸⁷, d'une représentation des associations au sein des autres comités consultatifs existants, et du Forum européen de la politique sociale.

Le nouveau Comité consultatif des CMAF, qui a compétence d'avis sur les questions transversales du secteur, en particulier sur les conséquences pour elles du droit et des politiques communautaires, pourrait être une interface efficace à condition toutefois qu'il puisse être consulté au nom du secteur par l'ensemble des institutions européennes et soit associé au dialogue social.

Quant au Forum de la politique sociale, la DG-V veut en faire un lieu exemplaire du dialogue civil. Mais il y a intérêt à distinguer le Forum du dialogue civil qui doit répondre à un objectif de concertation entre l'ensemble des associations et les institutions de l'Union européenne. La structure complexe de l'organisation du dialogue au sein de la Commission a tendance à renforcer le dialogue dans un cadre sectoriel alors que les acteurs associatifs eux-mêmes ressentent la nécessité d'une approche plus

⁸⁷ Coopératives, mutuelles, associations, fondations. Le Comité consultatif a été institué le 13 mars 1998 par la Commission.

globale et souhaitent une consultation sur l'ensemble des politiques communautaires. Le groupe propose un point d'entrée unique pour la participation des associations aux différents programmes communautaires, non pour se substituer au dialogue nécessaire entre les associations et les différentes Directions de la Commission, mais pour constituer une enceinte d'harmonisation de règles appliquées aux associations, voire de recours en cas de difficulté constatée de participation à un programme. Cette enceinte devrait être distincte du comité consultatif des CMAF qui associe d'autres acteurs et a un objet plus large. Ce pourrait être la DGV, en cours de restructuration. Du côté des associations, c'est la plate-forme des ONG du secteur social qui apparaît comme le partenaire le plus naturel.

4 - Un droit d'expression⁸⁸ associerait un droit de proposition: “ lorsque les expériences associatives font apparaître l'existence de modes d'action particulièrement efficaces, ou révèlent une lacune criante des interventions publiques en Europe, elles devraient pouvoir déboucher sur des propositions de programmes spécifiques. Ces propositions, après examen par les instances de concertation, seraient soumises au Parlement européen selon une interface à définir, et donneraient lieu, au titre des “ bonnes pratiques ”, à examen obligatoire par le Conseil européen, lors de ses réunions consacrées à l'emploi et aux affaires sociales.

5 - Les nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam, coordination des politiques de l'emploi, renforcement du protocole social, celui des droits fondamentaux ouvrent des champs nouveaux à la consultation et à la négociation : cela appelle un dialogue non seulement entre les employeurs et les travailleurs, mais aussi entre eux et les associations. En effet, la place du travail dans la vie évolue, d'autres activités humaines sont valorisées. Les associations interviennent et répondent à des besoins multiformes dans et hors travail. Acteurs sociaux et sociétaux, elles sont aussi des employeurs.

Des relations se sont développées entre la Confédération européenne des syndicats et la Plateforme des ONG du secteur social. La CES a accepté de consulter la Plateforme sur les sujets qui la concernent avant toute négociation. Mais si les associations reconnaissent ce principe comme un progrès, elles souhaitent être plus présentes dans les institutions du dialogue social.

- Lors du Forum européen de la politique sociale, les associations ont souhaité être mieux représentées dans les groupes du Comité économique et social.
- Le groupe propose que la consultation du secteur associatif soit rendue obligatoire en amont et en aval des procédures de négociation qui sont réservées aux partenaires sociaux, s'agissant des domaines d'intervention où elles ont acquis une légitimité.
- La question de leur accès direct à la table des négociations est aujourd'hui posée.

Pourquoi ne pas envisager deux branches à la négociation sociale ? S'il y a une spécificité du rapport salarial, l'ouverture du champ du négociable au regard des mutations du travail et sociétales doit amener à réviser les termes de la négociation sociale. Cela favoriserait une participation des associations à l'élaboration des droits collectifs, parallèlement à leur intervention en faveur des droits fondamentaux.

⁸⁸ Cf. La résolution du Parlement européen du 10 décembre 1996.

Cette proposition ne fait pas l'unanimité dans le milieu associatif qui reste prudent. Elle rencontre l'opposition des acteurs sociaux et des membres de la Commission. Il nous a semblé pourtant important de formuler cette proposition qui obligerait à revisiter les méthodes et les contenus de la négociation, ainsi qu'à approfondir les concepts de la représentativité et de la légitimité, et à aboutir à une réforme nécessaire.

6 - Le problème de la représentativité des associations est certes difficile à résoudre. La plateforme des ONG du secteur social préconise l'établissement d'une liste des ONG internationales et européennes pouvant être reconnues comme interlocuteurs de l'Union européenne et ayant vocation à fédérer différents réseaux. Cette proposition comporte le risque de fédérer en haut alors qu'il faudrait privilégier une démarche ascendante partant des associations locales et nationales, mais elle a le mérite d'inciter les associations à dépasser l'action sectorielle et éviter une spécialisation trop poussée où le social serait coupé de l'économique, du culturel ou de l'environnemental.

Une autre formule pourrait être que les associations se fédèrent elles-mêmes et forment une assemblée européenne des intervenants associatifs qui pourrait déboucher sur un Comité des associations.

Claude Fischer - Jean Nestor

Contribution du groupe prospective

La perspective sociale dans l'UEM

1 - L'Euro va se mettre en place dans de bonnes conditions conjoncturelles : d'une part les perspectives de croissance à l'horizon de 1999 sont favorables ; d'autre part la stabilisation monétaire des dernières années permet aux onze pays d'entrer en union monétaire à des parités réelles bien plus respectueuses de leurs compétitivités réciproques qu'on ne pouvait l'anticiper ou le craindre au milieu des années quatre-vingt-dix. Pour autant, ce point de départ, qui fait d'aujourd'hui le bon moment pour mettre en place l'union monétaire, ne devrait pas faire croire à la neutralité sociale de cette dernière. L'unification monétaire va renforcer l'intégration marchande de l'espace européen, qui deviendra ainsi un espace encore plus ouvert de concurrence et de compétition. La zone euro sera pourtant durablement marquée par une forte hétérogénéité, qui concerne particulièrement les rémunérations comparées du travail. Ces écarts correspondent dans l'ensemble aux différences nationales de productivité, mais cet argument ne suffit pas pour assurer la neutralité de l'unification monétaire : une entreprise moderne sera incitée plus aisément à se déplacer avec sa technologie performante pour aller produire là où le travail est peu coûteux ; un pays sera d'autant plus tenté d'user de la concurrence salariale, tout en bénéficiant de l'intensification des transferts de technologie, qu'il sera soumis à un cadre macroéconomique jugé trop contraignant.

Lorsque les entreprises prendront pleinement en compte l'irréversibilité du changement associé à l'union monétaire, leurs anticipations et leurs stratégies s'en trouveront profondément affectées : soit qu'elles soient capables d'en internaliser les contraintes et les opportunités au sein d'une gestion de groupe intégrée à l'échelle européenne, soit que, dans le cas des PME, elles s'efforcent de s'adapter en exploitant au mieux les caractéristiques de leurs implantations locales et en diversifiant ces dernières. Ces évolutions, qui devraient induire une spécialisation accrue, peuvent mettre en cause le rôle actuel, déjà affaibli, de niveaux intermédiaires de régulation à l'échelle nationale, comme les négociations et conventions de branches. Il est donc pertinent de s'interroger sur la gestation de procédures spécifiques de dialogue social au sein de l'union européenne, qui puissent compléter et relayer les dispositifs nationaux. Le risque existe que l'union européenne connaisse une polarisation excessive entre l'adaptation décentralisée des territoires et des bassins d'emploi et le maniement de la politique macroéconomique. Elle souffrirait alors d'un manque de régulations intermédiaires, alors que celles-ci participaient auparavant aux cohésions nationales. L'émergence de procédures de régulation sociale est d'autant plus souhaitable que l'entrée dans le monde nouveau de l'union monétaire est riche d'indéterminations, externes (comme les déterminants du taux de change de l'Euro) et internes (aussi bien la nature et les modalités précises du *policy mix* que l'orientation et l'intensité des restructurations des entreprises et des banques). La promotion du dialogue social peut contribuer fortement à la maîtrise de cette dynamique.

2 - Dans quelle mesure convient-il d'envisager un encadrement négocié de la concurrence salariale au sein de l'union monétaire ? Le complément "naturel" de la compétition entre entreprises, au sein d'une union où la politique monétaire est unifiée et centralisée, est en effet un degré de flexibilité salariale suffisant pour permettre les

ajustements locaux nécessaires et la convergence des taux d'emploi entre pays et régions. La différenciation des salaires doit permettre leur adaptation aux performances de productivité et à la situation des bassins d'emploi. Il est peu probable que cette souplesse produise une volatilité conjoncturelle des coûts salariaux réels comparés plus ample que celle qu'induisaient les variations antérieures et parfois intempestives de taux de change. Mais l'entrée dans un tel régime de concurrence salariale exercerait une pression inédite et structurelle sur les "sociétés salariales nationales". Elle pourrait, en fonction du contexte macroéconomique, accentuer les tendances à un partage de la valeur ajoutée défavorable aux salaires. Elle est susceptible d'intensifier de nouveau l'insécurité économique ressentie par les ménages, qui a lourdement affecté leurs choix de consommation et d'épargne dans les années quatre-vingt-dix. Elle pourrait induire des césures encore plus prononcées entre les salariés bénéficiant, grâce à leur qualification personnelle et à leur appartenance d'entreprise, des gains de l'ouverture internationale et les salariés aux conditions d'emplois et de salaires menacées. La collision entre bas salaires et minimas sociaux s'en trouverait aggravée.

L'interrogation sur la régulation salariale au sein de l'union monétaire n'est pas disjointe de deux autres aspects de l'intégration européenne, et elle en constitue, à certains égards, l'intersection :

- L'orientation et l'ampleur de la croissance européenne.

Il sera difficile d'accuser les pays en rattrapage du Sud (et demain de l'Est) de l'Europe de pratiquer un dumping salarial si la faiblesse de la croissance européenne collective ne leur laisse guère le choix des moyens pour absorber l'offre de main d'œuvre issus des activités en déclin ou en reconversion. L'arbitrage entre emploi et salaires sera d'autant plus délicat pour un pays donné que l'Europe sera collectivement en manque de croissance. L'entente sur un *fair play* salarial ne peut être indépendante de celle portant sur les orientations de croissance et de développement de l'Europe. En particulier, si les futures lignes directrices pour l'emploi confirment le principe de la recherche d'une convergence des taux d'emploi en Europe, autour d'un niveau de référence plus élevé qu'aujourd'hui, il convient d'explicitier la compatibilité entre cet objectif, la trajectoire de la croissance et les ajustements salariaux. C'est au sein d'un tel cadre cohérent que des incitations ou recommandations salariales pourraient trouver sens et participer à une surveillance multilatérale de la compétitivité.

- La cohésion des normes salariales avec la protection et les droits sociaux.

Au sein d'une Europe vieillissante, où le capital sera plus mobile que le travail, le risque existe d'une distorsion accrue entre les contraintes concurrentielles pesant sur les salaires directs et l'ampleur croissante des prélèvements fiscaux et sociaux assis sur ces derniers. Les allègements spécifiques sur les bas salaires peuvent favoriser l'emploi spécifique des moins qualifiés mais ne résolvent pas la question d'une nouvelle articulation entre régime salarial et protection sociale. En ce sens, le dialogue doit aussi porter sur l'émergence de nouvelles figures de la solidarité à l'échelle européenne et sur les enjeux de concurrence et d'harmonisation fiscales entre pays membres, sur le travail et les autres facteurs de production.

3 - Parce que l'interaction entre ces dimensions de l'intégration européenne est difficile à maîtriser, cette difficulté légitime une association plus active des partenaires sociaux à la définition de la politique économique en union monétaire. La procédure d'élaboration des grandes orientations de politique économique (GOPE), organisée par l'article 103 du traité de l'Union européenne, est restée pour le moment assez confidentielle. A l'avenir, l'attention portée aux facteurs susceptibles d'accroître le potentiel de

croissance européen et les opportunités d'emploi vont gagner en importance. Aussi, la participation accrue des acteurs sociaux est souhaitable pour évaluer les avantages et les coûts de différentes mesures structurelles et diffuser l'apprentissage des bonnes pratiques. En vertu de l'article 103-5 du traité, la procédure de surveillance multilatérale pourrait être arrêtée par le Conseil de manière à préciser les modalités d'association des différents acteurs institutionnels et sociaux à l'élaboration des GOPE et à la surveillance multilatérale. Les éléments de la résolution du Conseil européen de Luxembourg relatifs aux GOPE et à la conformité des politiques nationales avec ces orientations seraient repris dans un tel règlement afin de leur donner davantage de force. Le caractère contradictoire, public et concerté, de l'élaboration des GOPE pourrait être accru par différentes innovations. Cette élaboration prendrait pour appui les rapports économiques élaborés par un Conseil des sages ou/et un groupe d'Instituts de conjoncture européens, la Commission proposerait des options alternatives, assorties d'une évaluation de leurs coûts et avantages, les élus et les partenaires sociaux formuleraient des avis et le Conseil déciderait en répondant explicitement aux avis formulés. Au travers d'une telle procédure, les échanges entre les acteurs sociaux et les autorités responsables du *policy mix* permettraient une meilleure maîtrise de la relation entre celui-ci, les objectifs d'emploi et la gestion salariale. Celle-ci resterait principalement décentralisée, mais le Conseil Ecofin serait mieux légitimé et préparé pour émettre des recommandations dans le domaine salarial, en liaison avec les préoccupations d'emploi et de compétitivité. Les indicateurs comparés entre pays seraient mobilisés dans une procédure permettant leur mise en situation.

Une telle procédure communautaire de participation a besoin de s'appuyer sur des dispositifs nationaux. Les programmes et plans nationaux d'action qui constituent la traduction au plan national des GOPE et des lignes directrices pour l'emploi devraient donner lieu, avant leur détermination finale par le gouvernement, à un débat d'orientation au Conseil économique et social et au Parlement. Une conférence nationale annuelle sur l'emploi et les salaires serait le moyen d'associer régulièrement les acteurs sociaux à cette échéance et d'éclairer l'interaction entre les orientations nationales et européennes.

Dans ces procédures nationales et communautaires, le contenu des politiques à élaborer serait soumis à dialogue et évaluation. Le lien entre le fonctionnement des marchés du travail européen et la capacité de croissance collective de l'Europe reste en effet un objet de débat. Le seul couplage entre le *policy mix* monétaire et budgétaire et la flexibilisation structurelle des marchés locaux du travail ne peut assurer une véritable consistance sociale au marché européen intégré. L'incitation à l'employabilité des personnes et à la créativité des entreprises sera d'autant plus efficace qu'elle pourra bénéficier de l'impulsion exercée par l'action des institutions intermédiaires et des acteurs sociaux. Elle n'est pas à dissocier de l'avancée vers la définition d'un cadre renouvelé de sécurité et de mobilité des salariés.

4 - A cet égard, l'ouverture des questions du financement est une question à la fois cruciale et difficile. L'organisation financière de l'espace européen jouera un rôle essentiel dans sa cohésion et sa dynamique dès lors qu'il sera constitué en union monétaire. Dans un cadre de politique monétaire centralisée, le secteur bancaire et financier devient un lieu essentiel de médiation entre la Banque centrale européenne et le résultat domestique des effets de la politique monétaire :

- En même temps que l'union monétaire aiguisera la concurrence salariale, la montée en puissance d'actionnariats (via les fonds de pension notamment) imposant leurs normes de rentabilité contribuera aussi à la mise en concurrence des entreprises et des territoires. La recherche d'une conciliation entre les exigences du dialogue social, exposées précédemment, et celles des actionnaires passe par l'ouverture de la gouvernance des entreprises à l'influence des actionnaires-salariés. Il s'agit évidemment d'une évolution structurelle, qui dépasse le dialogue social au sens strict : l'étape actuelle de l'intégration européenne est l'occasion de l'encourager, mais il s'agit d'une œuvre de longue haleine. Le terrain est embryonnaire.
- Les restructurations financières dans l'union monétaire affecteront les circuits existants du financement local et social. Mises en concurrence sur le plan de la fiscalité, les collectivités territoriales le seront aussi pour leur accès au financement. Les rapprochements envisageables entre établissements financiers à vocation sociale (du type caisses d'épargne) soulèvent la question du devenir de canaux spécifiques de collecte et d'affectation de l'épargne. Les équilibres entre la régionalisation de ces canaux et leur centralisation autorisant des péréquations seront affectés par les restructurations. Pour orienter ces évolutions, des critères incitatifs (principes prudentiels de diversification des actifs entre régions) et des lieux d'expertise publiques (comités régionaux de crédit et de financement) sont à définir et à promouvoir. Cette expertise devrait être ouverte au dialogue avec les acteurs sociaux.
- La surveillance préventive du système financier et la gestion active des restructurations bancaires passent par la mise en œuvre de dispositifs réglementaires et institutionnels adéquats (comme un fonds public européen d'assurance des dépôts). Elle doit associer les acteurs directement intéressés, actionnaires, salariés et contribuables.

Les orientations esquissées précédemment visent à promouvoir une conception procédurale “ forte ” de l'Europe sociale, qui entend dépasser les limites respectives d'une conception procédurale “ faible ” et d'une conception “ substantielle ” :

- La conception procédurale “ faible ” paraît marquée du sceau du réalisme, car elle est compatible avec une subsidiarité largement acceptée. Elle prend acte de la diversité des traditions sociales nationales et de la difficulté à construire un espace de négociation européen. Les entreprises ne s'y prêtent guère spontanément car elles ne voient pas dans l'Europe un espace intrinsèque, doté d'avantages spécifiques, et préfèrent garder une certaine souplesse dans une internationalisation beaucoup plus vaste. La patience et la modestie sont donc de rigueur dans l'identification des acteurs, des niveaux et des sujets de conventions sociales européennes.
- La conception “ substantielle ” ne dissocie pas l'Europe sociale de l'économie politique européenne, c'est-à-dire de la mise sur pied d'institutions et de règles communes permettant d'orienter le cours de l'économie européenne. Elle en appelle d'abord à l'entente des Etats et présuppose l'efficacité de leur action coordonnée. Le dialogue social explicite la nature d'une convergence sociale ancrée dans la coordination macroéconomique. Il participe au renforcement de l'union politique et de la gestion publique de l'espace économique européen.

La conception procédurale faible ne fait qu'amender le marché tandis que la conception substantielle fait prioritairement confiance à l'entente des Etats pour le réguler. Une conception procédurale “ forte ” associe la mise sur pied de procédures coopératives à

un effort organisé de mobilisation des acteurs sociaux. Elle entend progresser vers un véritable ordre public social européen, assis sur un socle commun de droits sociaux fondamentaux. Elle ne laisse pas aux seuls Etats la responsabilité de l'entente sur la régulation de la concurrence du marché européen unifié. La coordination des politiques s'ouvre à l'expression des besoins d'emploi et de solidarité portée par les acteurs sociaux. Ceux-ci participent à l'évaluation des résultats, sur la base des indicateurs de suivi. Les Etats, au niveau national, s'engagent plus fortement dans un effort de concertation avec leurs citoyens sur les choix européens.

Jacky Fayolle

Contribution du groupe acteurs territoriaux

Construire le dialogue social européen sur les territoires

La notion d'acteurs territoriaux ne renvoie pas à un corps homogène d'agents. Quatre types au moins sont identifiables :

- les acteurs institutionnels ;
- les acteurs économiques et sociaux ;
- les acteurs territoriaux informels (comités de bassin d'emploi, ententes interrégionales (Arc-Atlantique), pays, réseaux de villes ...) ;
- les instances représentatives au niveau national des acteurs institutionnels (associations d'élus, fédérations de chambres consulaires ...) et des acteurs informels (CLCBE ...).

A partir d'une analyse des principaux dysfonctionnements dans l'appropriation du dialogue social européen par ces différents types d'acteurs, un certain nombre de préconisations ont été proposées.

Le constat d'ensemble révèle une très grande hétérogénéité de situations. Le degré de développement du dialogue social sur les territoires est extrêmement variable. Il dépend de plusieurs facteurs :

- le soutien et l'appui de l'État en région : par exemple en Poitou-Charentes, le SGAR a accompagné l'émergence d'associations (AVERTIR) regroupant patronat et syndicats pour la gestion prévisionnelle d'emplois ;
- la réceptivité, la mobilisation et la capacité d'écoute des élus territoriaux : dans le cadre de l'association Poitou-Charentes/Europe, le président du conseil régional se concerta avec les partenaires sociaux sur les dossiers Arc Atlantique ;
- le positionnement des syndicats et des entreprises sur des questions territoriales et non plus seulement sur une approche sectorielle traditionnelle (dialogue social d'entreprise ou dialogue de branche) ;
- l'existence de structures de concertation partenariale et intercollectivités au niveau local (pays, comités de bassin d'emploi, comités d'expansion...).

De fait, le dialogue social sur les territoires apparaît largement fragmenté et soumis à des variables contingentes même si l'Europe, via les fonds structurels, la politique de cohésion économique et sociale (titre XIV, article 130 A des traités) et les programmes qui en découlent, a permis de faire progresser la participation des territoires à la construction européenne. Cette politique a en effet toujours intégré dans ses principes de base, sous le double aspect du partenariat et du cofinancement, les acteurs privés et publics des territoires concernés par une forme de dialogue social qui s'exprime également dans l'obligation d'information et de publicité.

A - Diagnostic : quel dialogue territorial intérieur branché sur l'Europe?

L'intégration européenne mais aussi la globalisation de l'économie qui implique une plus grande fluidité des facteurs de production imposent aujourd'hui aux territoires de se doter d'une stratégie et d'un projet de développement pour être plus compétitifs mais aussi pour assurer les conditions de leur solidarité et de leur cohésion interne. En effet,

le nouvel environnement concurrentiel est à l'origine d'un creusement des disparités au sein des territoires comme entre territoires d'un même niveau géographique - à l'exception des États dont le premier rapport sur la cohésion a montré que leur évolution était convergente.

Les programmes européens (programmes sectoriels, objectifs de la politique régionale, programmes d'initiative communautaire), en ouvrant aux acteurs territoriaux des sources de financement conditionnés à une logique de projet, sont des vecteurs facilitateurs de l'organisation et de l'adaptation des territoires à cette donne concurrentielle.

A ce titre quelques éléments de bilan peuvent être donnés.

1°) LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Elle n'est pas, en dehors de certaines mesures, territorialisée puisque les financements dépendent des organisations communes de marché sur lesquelles veillent les organisations syndicales du monde agricole. Le dialogue social se noue ici essentiellement au niveau central.

Des mesures comme les indemnités compensatrices aux handicaps naturels reposent sur des critères définis au niveau européen qui ne laissent pas de place à la participation des territoires.

Un des enjeux de la réforme de la PAC pourrait être l'obtention d'une modulation des aides régionales versées au titre de la compensation de la baisse des prix en fonction d'engagements de la profession agricole au niveau régional à respecter certaines conditions, notamment d'un point de vue environnemental.

2°) LA POLITIQUE REGIONALE COMMUNAUTAIRE

Sa mise en œuvre est censée reposer sur une logique de projet puisqu'elle suppose l'adoption d'un document unique de programmation que précède l'élaboration d'un diagnostic et d'une stratégie régionale (pour les objectifs régionalisés). Ce cadrage appelle toutefois les remarques suivantes :

- Au niveau européen, les instances consultatives que sont les comités des fonds ne regroupent que la représentation des États membres sauf pour le FSE.

- Il existe une relative captation institutionnelle de l'exercice : les SGAR et secondairement les conseils régionaux sont les principales instances de proposition; la démarche d'élaboration du DOCUP tient peu compte des besoins et des projets infrarégionaux.

- Les pratiques descendantes restent largement dominantes alors même que les contreparties financières des collectivités locales sont très largement mobilisées dans les programmes communautaires, d'où une captation du dialogue social européen par l'administration centrale ou déconcentrée sans véritable mobilisation pour une prise en compte des besoins effectifs des territoires.

- Les priorités territoriales définies dans le diagnostic ne sont pas toujours celles retenues au stade de la mise en œuvre où on assiste souvent à une départementalisation des enveloppes pour des raisons d'équilibre intra-régional.

- Les partenaires économiques et sociaux qui peuvent être des porteurs de projets ne sont représentés dans les comités de suivi et de programmation qu'au niveau régional par les CESR. Leur association à un niveau territorial plus fin n'est pas encore systématique.

- La logique d'utilisation des financements s'appuie beaucoup sur les capacités à mobiliser des contreparties nationales déjà existantes ce qui n'est pas toujours favorable à l'émergence d'une dynamique de projet de territoire (logique d'opportunité financière).

- Les zonages coupent parfois des espaces où existent des gouvernances effectives (communautés de communes) ce qui est contradictoire avec une logique de projet de territoire.

3°) NATURE ET DEVENIR DES PROGRAMMES ET DES FONDS EUROPEENS

Compte-tenu de leur ampleur, moins de 0,4% du PIB communautaire, les programmes européens impliquent des redistributions faites au nom de la cohésion économique et sociale qui sont très en-deçà des moyens que consacrent les États à leur propre cohésion (politiques liées aux budgets sociaux essentiellement) et qui concernent 4 à 5% du PIB. En dehors de l'objectif 1 et du fonds de cohésion qui génèrent des investissements importants d'un point de vue économique en Grèce, au Portugal ou en Irlande, l'action des fonds structurels présente surtout un intérêt du point de vue de la structuration de projet territoriaux et de la mobilisation partenariale public/privé que peuvent susciter certains programmes.

L'impact des programmes européens est particulièrement bon lorsque :

- il est préparé par une analyse stratégique et prospective des besoins des territoires;
- il repose sur la mobilisation préalable des acteurs économiques et sociaux;
- lorsqu'il s'accompagne d'une capitalisation des expériences en réseaux transeuropéens.

C'est le cas, pour ces trois critères, de certains programmes d'intérêt communautaire (PIC) comme LEADER ou de programmes sectoriels comme LEONARDO.

Les projets de réforme présentés dans Agenda 2000 vont dans le sens d'une meilleure appropriation par les acteurs territoriaux des programmes européens.

B) Propositions : quels sont les mobiles ?

Parce que les programmes européens sont conçus pour aider à l'émergence d'une logique de projet territorial dans un contexte d'économie ouverte et parce qu'ils peuvent donner les moyens de mobiliser les sphères publiques et privées sur les territoires, ils constituent, face à l'impératif de compétitivité, un facteur de cohésion et de solidarité territoriales. Une optimisation de cet effet-cohésion suggère toutefois un certain nombre de transformations.

1°) PASSER D'UNE LOGIQUE DESCENDANTE A UNE LOGIQUE ASCENDANTE D'INITIATIVES DECENTRALISEES

a) Des territoires pertinents pour construire un dialogue social sur les territoires

Ces territoires sont aujourd'hui bien identifiés : ce sont les agglomérations et les pays sur lesquels les nouvelles orientations de la politique d'aménagement du territoire ont mis l'accent et avec lesquels il est prévu de contractualiser dans le cadre des futurs contrats de plan Etat-région - rapport Chèrèque. On peut y ajouter les bassins d'emploi qui sont structurés par un comité à base partenariale et qui de fait sont déjà impliqués dans la gestion de certains programmes européens (pactes territoriaux pour l'emploi).

D'un statut plus particulier, les espaces transfrontaliers émergent également. C'est à l'échelle de ces territoires que les dysfonctionnements du marché européen sont parmi les plus visibles : disparités de salaires entraînant par exemple les migrations de part et d'autre de la frontière rendant difficile l'émergence de collectifs publics sur ces territoires, et en même temps la coopération entre acteurs assez faible. A ce niveau, il conviendrait de privilégier la mise en place de certaines structures innovantes comme les euroguichets sociaux, les groupements d'intérêt public transfrontaliers tout en envisageant la mise en place de structures de financement qui permettraient d'avoir une unification comptable, au sein de ces territoires, pour la conduite de programmes spécifiques et d'actions conjointes. Le dimensionnement privilégié des espaces transfrontaliers, hors la problématique de l'eau qui se gère à l'échelle des bassins versants (Rhin, Meuse, Escaut ...), est plutôt celui de la proximité, en tout cas pour la conduite d'actions structurantes, le niveau interrégional relevant plutôt de la programmation souple et de la conduite de stratégies communes (Arc atlantique, Baltique, espace alpin ...), dans des périmètres ad hoc et non figés et en fonction d'enjeux spécifiques. Enfin l'atténuation de certains effets-frontières suppose également, lorsque sont en cause des pratiques de dumping social ou environnemental, que les États concernés envisagent des conditions d'harmonisation dans le cadre de coopérations intergouvernementales ciblées.

b) Partir des besoins des territoires

- Un effort d'analyse stratégique et prospective des besoins doit être conduit sur ces territoires reconnus comme pertinents et doit être fait en préalable à l'élaboration des DOCUP. Il n'est probablement pas nécessaire d'institutionnaliser l'instance de référence chargée de cet effort de prospective. L'État - préfet de département - et les collectivités locales peuvent veiller conjointement à ce que le temps de projection mobilise des représentants des forces vives du territoire, retenus soit pour leur sens de l'intérêt général, soit pour leur contribution au développement économique (grandes entreprises, filières de production, universités, syndicats...).

- sur le plan du contenu, l'analyse stratégique doit porter sur la prise en compte des besoins à court et moyen terme des acteurs économiques et sociaux : gestion prévisionnelle d'emplois, besoins en formation - qualification de main-d'œuvre, amélioration de l'environnement productif (quelles infrastructures ou superstructures privilégier ?), analyse prospective de l'environnement concurrentiel. Les programmes communautaires doivent être l'occasion d'ouvrir aux territoires des démarches d'évaluation systématique fondées sur un diagnostic territorial socio-économique, la déclinaison de stratégies, la quantification de priorités et des modalités formalisées de

suivi susceptibles de permettre une transparence et un partage de la connaissance par l'ensemble des acteurs territoriaux.

c) Avoir une approche ambitieuse de la dimension européenne

Outre les aspects de procédures - intégration/articulation des stratégies de territoires aux programmes européens -, la dimension européenne doit être développée :

- avec la mise en place d'agglomérations et de pays transfrontaliers ;
- avec la mise en place de coopération et d'échanges entre territoires (agglomérations, pays, bassins d'emplois) européens affectés par les mêmes problématiques - à l'instar des échanges réalisés grâce aux PIC. La Commission doit être interpellée pour susciter le cadre politique de ces coopérations (via approfondissement et une amplification de programmes type Interreg IIC) ;
- avec la mise en place de coopérations décentralisées au sein de l'Union européenne à l'instar des jumelages existants entre régions françaises et régions hors CEE (cf. expérience Nord-Pas-de Calais/Silésie) ;
- avec la poursuite d'un programme de prospective ambitieux. La dimension européenne des travaux de la DATAR s'est développée depuis 1996 avec la relance d'un nouveau programme qui n'est pas aujourd'hui achevé. Le partenariat avec les universités pourrait être modifié (envisager des programmes de recherche), dans le cadre des capacités d'expertise de toutes les administrations centrales dont le Plan et la DATAR. Cet investissement dans l'anticipation, pour les acteurs territoriaux, doit d'ailleurs être effectué collectivement, en collaboration avec les 14 autres pays membres. C'est le sens de l'ORATE (observatoire en réseau pour l'aménagement du territoire) décidé à Noordwijk au moment de l'approbation de l'avant-projet de SDEC (Schéma de développement de l'espace communautaire).

d) Donner aux régions un rôle de fédérateur dans la mobilisation

L'élaboration des projets territoriaux infrarégionaux suppose un rôle de la région (collectivité territoriale/État déconcentré) comme :

- instance d'arbitrage en cas de projets concurrents sur l'infrarégional ;
- instance d'élaboration des priorités régionales de développement économique ;
- instance d'élaboration d'une charte préalable à la signature des Contrats de plan, charte dont la signature serait précédée d'une analyse prospective spécifique. Il pourrait être envisagé que l'élaboration de cette charte voit l'association des entreprises et des syndicats notamment en ce qui concerne quelques grands enjeux: préservation de l'emploi, maintien de services de proximité dont la présence est un facteur de la compétitivité des territoires. Cette charte serait la base d'inspiration du projet régional d'aménagement du territoire et des futurs DOCUP ;
- instance d'animation et de mise en œuvre des coopérations transeuropéennes "thématiques" du type des programmes INTERREG IIC actuels mais avec de plus amples moyens, une "déformabilité" des périmètres -non institutionnalisés- et la possibilité de collaborer entre espaces discontinus mais dont les problèmes peuvent être comparables ou la complémentarité promouvable ;
- instance de mise en œuvre de la politique régionale, en collaboration avec les Préfets de région.

2°) UN NOUVEL EQUILIBRE INTERNE A RECHERCHER

Les programmes européens ne doivent pas être le prétexte d'une planification régionale opportuniste et bricolée. Une chaîne procédurale doit être progressivement codifiée :

- élaboration en préalable aux contrats de plan États régions d'une prospective régionale à 15 ans servant de cadrage à la fabrication du projet régional d'aménagement du territoire (PRAT - cf. rapport Morvan) à échéance de 5 ans, tenant compte lui-même des projets infrarégionaux et servant de base à la négociation contractuelle ;

- avant toute négociation de l'agenda européen, consultation systématique des régions et des associations représentatives du monde économique et social (syndicats et organisation patronales) sur la politique européenne, ainsi que des grandes associations d'élus ;

- articulation du DOCUP sur le PRAT ce que devrait faciliter un même calage temporel (2000-2006) ;

- association des acteurs économiques et sociaux au suivi et à la programmation. A ce titre, il convient de distinguer les comités de suivi et les comités de programmation. En effet, l'extension des comités de suivi aux acteurs économiques, syndicaux et associatifs pourrait intervenir par l'intermédiaire d'une représentation élargie des différentes composantes du CESR au comité de suivi, au travers du fonctionnement d'une section Europe à créer dans tous les CESR. Les comités de programmation qui procèdent à la sélection des projets et des opérateurs devraient voir à l'amont la participation des acteurs socio-économiques au travers de la mobilisation et de l'animation des territoires permettant une remontée des projets et des échanges d'information.

3°) UNE NOUVELLE FORMALISATION DU DIALOGUE CIVIQUE/SOCIAL SUR LES TERRITOIRES

Devant l'éclatement des lieux d'information, il conviendrait de prévoir au moins au niveau de chaque département (voire bassin d'emplois, pays, grandes agglomérations), une maison de l'Europe assurant la diffusion de l'information sur les programmes et les politiques européennes à la fois sous forme de vulgarisations et de vade-mecum techniques. Par internet, on pourrait prévoir la mise à disposition d'informations plus pointues comme : comment monter un dossier européen ? Compilation des bonnes pratiques...

Sous l'autorité des CESR et avec l'aide des Universités, des forums réguliers sur les grandes questions européennes pourraient être organisés en région. Les thèmes traités pourraient faire l'objet de consultation préalable.

Plus globalement, la région (en articulation avec les CESR) aurait un rôle privilégié dans la structuration du débat régional organisé autour des grandes échéances nationales et européennes. Dans le cadre de ce débat, la région assurerait la remontée des aspirations (à la fois générales et locales) des territoires infraterritoriaux pertinents définis ci-dessus ainsi que des acteurs économiques et sociaux représentatifs sur les territoires - qui sont pour une bonne part associés dans les pays, les agglomérations, les comités de bassin d'emploi. Une formalisation minimale de ce débat apparaît nécessaire compte tenu des disparités actuelles du dialogue social/civil sur les territoires.

Des enseignements sur l'Europe sous ses différents aspects (économie, géographie, droit ...) sont également à prévoir et à renforcer à l'instar des chaires Jean Monnet existant dans un certain nombre d'établissements universitaires).

Les associations d'élus, le CNPFT devraient disposer de moyens accrus pour mettre en place des séminaires de formation sur les programmes européens à destination des élus et de l'ensemble des agents publics.

4°) RELATION A L'EUROPE ET AUX POLITIQUES EUROPEENNES

Les politiques internes européennes reposent aujourd'hui essentiellement, d'un point de vue financier, sur la politique agricole commune qui représente 50% du budget communautaire. Avec l'élargissement qui va voir s'accroître les disparités internes, l'euro qui impactera de manière différenciée les territoires, la cohésion économique et sociale devrait voir son poids se renforcer autour de quelques pratiques structurantes et d'autres politiques internes devront être amplifiées (PCRD, réseaux transeuropéens...).

Du point de vue des modes opératoires dans la conduite des politiques européennes ou dans leur élaboration, quelques suggestions méritent d'être retenues.

- Sur les pratiques réglementaires une analyse *a priori* des coûts de mise en œuvre est ressentie par les acteurs territoriaux comme une nécessité (politique de l'eau, mesures environnementales...) avant toute décision définitive de la Commission. Le calage sur des normes propres aux pays les plus développés de l'Union est en effet un facteur de discrimination à l'égard des régions les plus pauvres.

- L'évaluation de l'impact économique et social sur les territoires de politiques internes comme celles de la concurrence, de la PAC, de la recherche devrait également être systématisée et approfondie par rapport aux résultats du premier rapport sur la cohésion.

- Sur la gestion, dans la mesure où le financement des projets via les fonds européens rencontre de sérieuses difficultés : lenteur des mises en paiement (plusieurs mois de retard), complexité de montage des dossiers, certaines orientations pour améliorer les conditions de financement méritent d'être posées et reposent sur le principe qu'il faut privilégier des circuits courts :

- plus grande automaticité des délégations de crédits ;
- promotion d'une lisibilité des procédures et de leur accessibilité effective ;
- création de comptes spéciaux au Trésor public permettant d'établir une certaine permanence des financements (lignes de crédit) ;
- ou/et dotations globales comme dans le modèle Leader ;
- banque européenne de capital-risque.

Une simplification interne est également souhaitable, dans la mesure où une part non négligeable des financements reste assez longtemps immobilisée au niveau central.

Philippe Thiard