

Le programme de la Commission en matière sociale : l'agenda social 2005-2010¹

Jean-Philippe Lhernould

Maître de conférences, Université d'Orléans, membre du LEO

1. Dans une communication, instrument dépourvu de valeur juridique contraignante, la Commission s'est livrée, pour la deuxième fois², à l'exercice consistant à établir un programme de travail en matière sociale pour les 5 ans à venir. La volonté de planifier et de structurer l'action sociale européenne et de rendre la politique de la Commission plus transparente vis-à-vis des acteurs concernés (citoyens de l'Union, partenaires sociaux, Parlement européen, Etats) doit être approuvée. Cela contribue à donner une réelle publicité à l'Europe sociale, à en souligner l'importance dans la construction communautaire et, de ce fait, à mieux l'identifier et la distinguer par rapport à l'action économique de l'Union européenne.

Sur le fond, le document présenté par la Commission suscite de nombreuses réactions. Il impressionne tout d'abord par la somme d'initiatives projetées, et ce même si elles s'étaleront sur une période de 5 ans. Quand on sait que chaque pas de l'Union européenne en matière sociale coûte des efforts extraordinaires pour des résultats souvent mitigés, on ne peut que souligner l'attitude volontariste de la Commission, conformément au pouvoir d'initiative dont elle est investie par le traité³.

Le document soulève aussi des réserves. L'ensemble de 12 pages est d'abord difficile à suivre dans sa structuration et sa logique. Les deux parties de l'agenda, « *accroître la confiance – moyens et conditions du succès* » et « *les deux axes prioritaires* », ne s'articulent pas harmonieusement, même si elles sont présentées comme les deux volets d'une « *double stratégie* ». Plus gênant, le ton ne semble pas toujours adapté à ce qu'on peut attendre d'un document de travail de la Commission. Celle-ci se situe parfois sur un registre psychologique (« *accroître la confiance* »⁴) qui ne lui va guère, voire s'exprime avec une certaine candeur. Autour de l'axe prioritaire qu'est le retour « *vers le plein emploi* », elle s'invente une devise : « *une Europe sociale dans l'économie mondiale : des emplois et des nouvelles chances pour tous* ». Même si l'on croît reconnaître derrière ce slogan une forme de communication inspirée de la stratégie de Lisbonne et de la stratégie européenne pour l'emploi, il en ressort un décalage avec la réalité européenne actuelle, les Etats membres devant affronter de manière structurelle le chômage de masse, les restructurations ou l'exclusion sociale. On peut encore s'interroger sur les lauriers que se décerne la Commission⁵, qui entend fonder son action sur « *des principes qui ont fait leur preuve* » : poursuivre une approche européenne intégrée garantissant une interaction positive des politiques économique, sociale et de l'emploi ; promouvoir la qualité – de l'emploi, de la politique sociale et des relations industrielles -, ce qui permet en retour d'améliorer le capital humain et social ; moderniser les systèmes de protection sociale aux demandes actuelles de nos sociétés, en se fondant sur les solidarités et en renforçant leur rôle de facteur productif ; prendre en compte le « *coût de l'absence de politique sociale* »⁶. La

¹ Communication de la Commission du 9 février 2005 (Com (2005) 33 final). Cet article est inspiré d'une intervention présentée le 6 juin 2005 à l'Académie de droit européen de Trèves.

² Premier exercice : Agenda pour la politique sociale 2000-2005 (Com (2000) 379 final, 28 juin 2000).

³ Pour une intéressante présentation du droit d'initiative, voir « Le droit d'initiative de la Commission », document de la Convention européenne (Conv 230/02).

⁴ Voir aussi infra II.

⁵ « *Des progrès significatifs ont été accomplis* » au cours de la période 2000-2004 », écrit la Commission dans l'agenda.

⁶ Thème classique de la Commission européenne. L'idée générale est de dire que l'absence d'une politique sociale induirait des coûts économiques considérables. Pour un argumentaire détaillé, http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2003/jan/costofnonsocialpolicy_fr.pdf

Commission ne confond-elle pas, parfois, objectifs et réalité, sobriété et opération de communication, au risque de mettre en jeu sa crédibilité ?

Malgré ces remarques préliminaires, et même si un véritable bilan de l'agenda social ne pourra être tiré qu'en 2010, il est utile, après une présentation de son contexte politique (I), de s'intéresser aux dispositions concrètes annoncées dans les deux piliers de la stratégie que sont l'accroissement de la confiance (II) et les axes prioritaires (III).

I – L'agenda social, entre stratégie de Lisbonne, stratégie européenne pour l'emploi et modèle social européen

2. Sur le plan thématique et chronologique, l'agenda social se situe à l'intersection de plusieurs outils de réflexion sur l'avenir de l'Europe ou de l'Europe sociale : rapport du groupe de haut niveau présidé par Wim Kok⁷, rapport du groupe de haut niveau présidé par Olivier Duthillet de la Mothe sur l'avenir de la politique sociale dans une Union européenne élargie⁸, rapport sur l'évolution du droit du travail (1992-2003) sous le pilotage de Silvana Sciarra, nouvelle communication de la Commission sur la stratégie en faveur du développement durable⁹, stratégie européenne pour l'emploi (SEE)¹⁰. C'est surtout l'ombre de la stratégie de Lisbonne, dans sa forme révisée à mi-parcours¹¹ donnant à la dimension sociale une coloration très économique, qui a plané sur l'agenda social.

L'un des objectifs de l'agenda social est donc de situer la politique sociale européenne dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, et de lui faire une place à part entière par rapport aux autres piliers que sont l'économie et l'environnement. En ce sens, Odile Quintin, directrice de la DG Emploi et Affaires Sociales, a déclaré que l'agenda social est un des trois piliers du développement durable de l'Europe, poursuivant comme objectif fondamental d'« *améliorer les conditions de vie et le bien-être de nos citoyens grâce à un équilibre entre le développement économique, social et environnemental* »¹². Lors de la présentation de l'agenda, Vladimir Spidla, commissaire chargé de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances, a insisté de son côté sur la nécessité de préserver le modèle social européen et d'afficher des ambitions sociales élevées : « *ce nouvel agenda dynamique contribuera à réaliser les souhaits les plus chers des citoyens: des emplois décents et la justice sociale. Il s'agit de doter chaque citoyen des moyens nécessaires pour faire face aux changements que connaît notre société et de s'occuper des plus nécessiteux. Cet agenda est destiné à préserver et moderniser notre précieux modèle social, qui représente le fondement essentiel de la dynamique de la croissance et de l'emploi de l'Europe. Il pose les jalons d'une réforme des marchés du travail afin que l'emploi devienne une véritable option pour chaque citoyen. Dans le même temps, il propose des moyens de moderniser les systèmes de protection sociale et de lutter contre la pauvreté* ».

⁷ « Relever le défi – la stratégie européenne pour la croissance et l'emploi ». La stratégie de Lisbonne, révisée à mi-parcours (mars 2005), s'appuie le rapport Kok : recentrer les objectifs sur la croissance et l'emploi afin de faire face au vieillissement de la population, à la faible croissance et à la concurrence mondiale.

⁸ DG Emploi et Affaires Sociales, mai 2004. Ce rapport met en valeur trois principaux défis pour l'agenda social : élargissement, mondialisation, vieillissement de la population.

⁹ « Examen de la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable pour 2005 : premier bilan et orientations futures » (Com (2005) 37 final, 9 février 2005).

¹⁰ La SEE est fondée sur l'article 129 du traité (titre VIII, « emploi ») : le Conseil « *peut adopter des actions d'encouragement destinées à favoriser la coopération entre les Etats membres et à soutenir leur action dans le domaine de l'emploi par le biais d'initiatives visant à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, en fournissant des analyses comparatives et des conseils ainsi qu'en promouvant les approches novatrices et en évaluant les expériences, notamment en ayant recours aux projets pilotes* ». Il s'agit d'une action relevant de la coopération intergouvernementale renforcée, liée à la méthode ouverte de coordination et donc articulée autour d'indicateurs. Voir aussi infra n°5.

¹¹ Communication de la Commission « Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi. Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne » (Com (2005) 24 final, 2 février 2005).

¹² Présentation de l'agenda social au Comité de l'Emploi, 17 février 2005. On peut accessoirement s'interroger sur ce qu'est le développement durable et la pérennité de cette expression.

Propos clairs à l'adresse de ceux qui pouvaient craindre que la politique sociale de l'Union européenne ne soit diluée, par un processus méthodique et volontaire, dans la politique économique. Le préambule de l'agenda est à cet égard aussi net que possible : « *le réexamen de l'agenda social complète et appuie l'examen à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, qui a mis l'accent sur la croissance et l'emploi* », l'agenda remplissant « *une fonction essentielle dans la promotion de la dimension sociale de la croissance économique* ». Cela a donc été dit et répété au printemps 2005, chacun a sa place dans la construction communautaire, le pilier social de la stratégie de Lisbonne demeurant vivant. Les chefs d'Etat et de gouvernement, réunis lors du Conseil européen de Bruxelles (22/23 mars 2005), ont cru important d'en apporter une confirmation solennelle, en déclarant que « *le Conseil se félicite de la communication de la Commission sur l'agenda social qui contribue à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne en renforçant le modèle social européen fondé sur la recherche du plein emploi et une plus grande cohésion sociale* ».

Ces efforts signifient que le progrès social ne doit pas être simplement une conséquence de l'amélioration de la croissance et de l'emploi. Il est un objectif en tant que tel. Comme l'a déclaré Gérard Larcher, ministre délégué français des relations de travail, « *éradiquer la pauvreté, combattre les exclusions et discriminations, réduire le plus rapidement possible les disparités économiques et sociales au sein de l'Union sont des choses tout aussi essentielles [...] Qui ici, au Conseil chargé de l'Emploi et des Affaires sociales, dira à ses concitoyens : « Attendez le retour de la prospérité et vous verrez, le progrès social s'ensuivra et nos sociétés deviendront plus justes » ?* »¹³

3. Ceci dit, l'échec de la Constitution européenne pèsera lourdement sur l'agenda social et sur la politique sociale européenne en général. Ce n'est pas seulement la non intégration de la charte des droits fondamentaux dans le traité, qui aurait pu faire avancer l'Europe sociale à grand pas dans de nombreux domaines (droit du travail, lutte contre l'exclusion sociale, sécurité sociale, droit des étrangers, etc.), qui pose problème, mais aussi le choix d'un modèle de développement original qui est remis en question. Ainsi, l'affirmation de l'agenda selon laquelle il s'agit d'assurer « *le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social* » sonne maintenant creux car elle est copiée de l'article I-3 de la Constitution européenne, dont on connaît le destin. La mort du traité constitutionnel met-elle en péril l'Europe sociale ? En tout état de cause, la mise en œuvre de l'agenda social sera nécessairement influencée par l'échec du printemps 2005, dans un sens qu'il est difficile de mesurer.

II- L'accroissement de la confiance, condition du succès

4. L'accroissement de la confiance des citoyens est jugée par la Commission comme « *essentielle pour gérer le processus de mutation et joue, en tant que facteur psychologique, un rôle clé par son impact sur la croissance économique* ». L'agenda vise ainsi « *la modernisation du modèle social européen, notamment en améliorant la capacité collective à agir et à offrir de nouvelles chances pour tous* ». L'exécutif communautaire n'hésite pas à déclarer que « *les mesures proposées ont pour objectif, en modernisant les politiques sociales, de permettre aux citoyens de prendre confiance dans leur propre capacité à gérer efficacement ces changements* ». Revenant à des considérations plus concrètes, la Commission énumère, sans précision sur leur articulation, les instruments de mise en œuvre de l'agenda social : législation, dialogue social, outils financiers (dont le FSE), méthode ouverte de coordination, principe de « *mainstreaming* »¹⁴. Autant de moyens d'action qui figuraient déjà dans l'agenda social 2000-2005.

¹³ LS Europe 17 mars 2005, n°124, p.1.

¹⁴ Dans le contexte de la politique sociale, le *mainstreaming* peut se définir comme l'intégration systématique des politiques sociales dans l'ensemble des autres politiques. C'est donc l'articulation entre l'agenda social et autres politiques communautaires : marché intérieur, politique industrielle, concurrence, politique commerciale. La dimension sociale et de l'emploi doit être prise en compte dans ces politiques, et vice versa.

La Commission localise ensuite « *trois conditions du succès* » de l'accroissement de la confiance. Première de ces trois conditions, une « *approche intergénérationnelle* » qualifiée de « *chances pour les jeunes* ». La Commission annonce un livre vert sur la dimension intergénérationnelle dont le but sera d'analyser « *les mutations démographiques des populations européennes et leurs conséquences* ». Il complètera le livre vert sur les migrations¹⁵. La Commission s'engage aussi envers la jeunesse, « *notamment en vue de créer une relation dynamique entre les générations* », engagement qui « *exprime la confiance dans l'avenir et rejette la fatalité du vieillissement et du scepticisme* ». Cela se traduira par un « *partenariat intergénérationnel* ». Les contours exacts de ce projet très politique sont assez mystérieux. Il s'inspire du rapport sur l'avenir de la politique sociale dans une Union européenne élargie ainsi que de la contribution en faveur d'un « *pacte européen pour la jeunesse* » portée par J. Chirac, G. Schröder et J.-L. Zapatero¹⁶. On devrait y trouver des questions telles que la promotion de la réussite scolaire, l'encouragement à l'intégration professionnelle et l'emploi des jeunes, la conciliation de leur vie familiale et professionnelle¹⁷.

Deuxième « *condition du succès* », la Commission prévoit l'organisation annuelle d'une réunion de tous les partenaires (autorités publiques, partenaires sociaux, société civile) pour faire l'évaluation de la mise en œuvre de l'agenda. Cette initiative est inspirée du rapport Kok qui avait mis en évidence l'échec de la stratégie de Lisbonne « *faute d'engagement de l'ensemble des acteurs* ».

Enfin, troisième « *condition du succès* », la Commission prône l'intégration du modèle social européen dans les dialogues et actions externes au niveau bilatéral, régional et multilatéral, ainsi que « *la promotion du travail décent comme objectif mondial* ». Elle souhaite « *profiter des possibilités d'échanges d'expériences entre l'Union européenne et ses partenaires sur le lien étroit entre progrès économique et progrès social* », qu'il s'agisse de pays candidats à l'adhésion, de pays industrialisés, de pays émergents ou d'organisations internationales (OIT, ONU ? OCDE...). « *La promotion du travail décent pour tous* », affirme fièrement la Commission, « *devrait être un objectif mondial à tous les niveaux* ». La Commission se réfère ici aux travaux de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (OIT)¹⁸.

Mais quels résultats tangibles attendre de ces « *conditions du succès* » ? On est en droit de s'interroger.

III – Les deux axes prioritaires

Lorsque la Commission décrit « *deux axes prioritaires* », on se rapproche d'un programme de travail plus concret, même si les intitulés se caractérisent par leur immodestie : « *vers le plein emploi* » (A) et « *une société plus égalitaire* » (B).

A. Vers le plein emploi

Le premier axe prioritaire, qui vise à « *faire de l'emploi une véritable option pour tous, renforcer la qualité et la productivité du travail, anticiper et gérer le changement* », se décline en trois sous-objectifs.

5. - Atteindre le plein emploi. Il s'agit de répondre, dans l'esprit de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) à un « *besoin de travailleurs actifs plus nombreux et travaillant de manière plus productive* ». Dans le contexte d'une intégration économique croissante et d'une concurrence mondiale accrue,

¹⁵ Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques, (Com (2004) 811 final, 11 janvier 2005).

¹⁶ Lettre au président du Conseil européen du 29 octobre 2004.

¹⁷ Contribution du CES au pacte européen pour la jeunesse, rapport présenté par Elisabeth Morin au nom de la délégation pour l'Union européenne.

¹⁸ Voir le rapport final du 15 février 2004, « *Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous* ».

la Commission entend développer une stratégie autour de quatre points : une meilleure interaction des politiques européennes qui visent à encourager et accompagner les restructurations (avec création d'un forum à haut niveau), une implication accrue des partenaires sociaux sur la question des restructurations et sur la révision de la directive « comité d'entreprise européen », une meilleure synergie entre les politiques de la Commission et le FSE et un lien renforcé entre la stratégie européenne pour l'emploi (SEE)¹⁹ et l'évolution des cadres juridiques et des accords passés entre les partenaires sociaux.

A travers cette stratégie, l'objectif est d'augmenter la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises, d'attirer et maintenir davantage de personnes sur le marché du travail, d'investir dans le capital humain et d'assurer une mise en œuvre des réformes grâce à une meilleure gouvernance. Ces différents objectifs, a priori flous, ont déjà été repris et concrétisés dans la communication du 31 mars 2005 sur les restructurations et l'emploi²⁰. Par exemple, celle-ci prévoit la création d'une *task force* qui fera l'interface avec les autres DG (concurrence, marché intérieur, politique régionale), la réorientation de la SEE qui encouragera de manière accrue les politiques nationales qui contribuent à l'anticipation et l'accompagnement des restructurations, la création d'un fonds « antichocs » assurant un soutien en cas de crise, financé par des réserves prises sur les dotations du FSE²¹, la réorientation des aides aux entreprises en faveur de celles qui contribuent le plus à la croissance et à l'emploi, la création d'un forum « restructurations » comprenant la Commission, les autres institutions européennes, les partenaires sociaux afin de suivre les évolutions en la matière, la présentation d'une communication prochaine sur la responsabilité sociale d'entreprise (RSE), domaine où la Commission est déjà active²², le rappel de la volonté de mettre à jour les directives transfert d'entreprise et licenciement économique et de codifier les instruments en matière d'information et de consultation des travailleurs, l'invitation des partenaires sociaux européens à « *engager une négociation en vue de conclure un accord entre eux sur les voies et moyens nécessaires* » pour, notamment, « *promouvoir les meilleures pratiques dans le fonctionnement des CE européens* »²³.

6. - Une nouvelle dynamique pour les relations industrielles. Pour aller vers le plein emploi, la Commission annonce « *une nouvelle dynamique pour les relations industrielles* ». Elle propose à cet égard de multiples actions : un livre vert sur l'évolution du droit du travail, une initiative concernant la protection des données à caractère personnel des travailleurs, une mise à jour de la directive sur les transferts d'entreprise, une mise à jour de la directive licenciements collectifs, la codification des diverses relatives à l'information et à la consultation des travailleurs, une nouvelle stratégie en matière de santé et de sécurité au travail (orientée vers les risques nouveaux et émergents et vers la sauvegarde de niveaux minima de protection sur le lieu de travail) et la promotion du dialogue social européen interprofessionnel et sectoriel qui joue « un rôle clé ». Quant à la responsabilité sociale des entreprises (RSE)²⁴, la Commission souhaite continuer à la

¹⁹ Pour les lignes directrices 2005-2008 concernant l'emploi (elles sont désormais intégrées avec les politiques macroéconomiques et microéconomiques et sont établies pour une période de 3 ans), voir la décision du Conseil du 12 juillet 2005 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres (JOUE n°L205, 6 août 2005). V. aussi S. De la Rosa, « SEE : les nouvelles orientations », Dr. soc. 2005 p.1210.

²⁰ Com (2005) 120 final.

²¹ A rapprocher du « fonds d'amortissement de la mondialisation », rejeté dans un premier temps par les Etats membres, puis ressorti du placard lors du sommet informel de Hampton Court (27 octobre 2005) à la suite de l'annonce de centaines de licenciements par Hewlett-Packard. Voir LS Europe n°139, p.1.

²² Sur la RSE, voir infra n°6.

²³ La Commission a lancé la 1^{ère} phase de consultation le 21 avril 2004 dans un document où elle propose essentiellement un état des lieux du fonctionnement des CE européens. Les grandes questions sont les suivantes : intégration de la jurisprudence de la CJCE dans la directive ; adapter la directive à l'élargissement à la dimension mondiale des groupes ; déterminer le niveau d'implication des travailleurs dans le processus décisionnel social du groupe.

²⁴ Communication de la Commission du 2 juillet 2002 concernant la responsabilité sociale des entreprises : une contribution des entreprises au développement durable (Com (2002) 347 final). La RSE est définie par la

promouvoir et « *concourir à l'efficacité et à la crédibilité de ces pratiques* », selon de nouvelles orientations dévoilées depuis par la communication sur les restructurations²⁵. La Commission a reçu sur le sujet le soutien du Comité économique et social européen qui, dans un avis du 9 juin 2005, a plaidé pour une RSE plus efficace et intégrant mieux les partenaires sociaux²⁶. Faut-il se réjouir du fait que les projecteurs soient tournés vers la RSE²⁷, alors que celle-ci questionne sur ses objectifs exacts, sur sa portée et sur sa place par rapport aux instruments juridiques « classiques » et au dialogue social²⁸ ?

Plus généralement, les annonces faites dans la partie « nouvelles dynamiques pour les relations industrielles » sont à prendre avec précaution. On rappellera d'abord que la protection des données à caractère personnel des travailleurs est un sujet sensible, qui fait actuellement l'objet d'un blocage institutionnel²⁹. Quant à la mise à jour de la directive transfert d'entreprise, déjà modifiée et consolidée récemment³⁰, on aimerait en savoir plus sur les intentions de la Commission : l'objectif est-il d'appréhender les opérations transfrontières, ce qui dépasserait de loin une simple mise à jour ? Mêmes interrogations sur la mise à jour de la directive licenciements collectifs et pour la codification des diverses relatives à l'information et à la consultation des travailleurs.

7. - Vers un marché européen du travail. Troisième volet de l'objectif du « plein emploi », la Commission veut créer « *un véritable marché européen de travail* », ce qui implique « *de supprimer les entraves directes et indirectes qui subsistent* » et « *d'élaborer des politiques qui créent les conditions pour que les acteurs concernés puissent tirer un profit maximum de l'espace européen* ». Pour ce faire, la Commission propose d'« *offrir un cadre optionnel pour la négociation collective transnationale, soit au niveau de l'entreprise, soit à l'échelle d'un secteur* ». Actuellement en effet, l'article 139 du traité, dans le cadre du dialogue social européen, n'offre un cadre juridique que pour les accords conclus au niveau sectoriel ou interprofessionnel³¹. Ce sont donc des accords au niveau de l'entreprise et du groupe qui sont visés par l'agenda social³². Dans un autre registre, la Commission établira un groupe à haut niveau « *pour évaluer l'impact de l'élargissement sur la mobilité ainsi que le fonctionnement des périodes transitoires agréées dans le cadre du dernier élargissement* ». Elle poursuivra, dans le domaine de la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale, la modification des règlements 1408/71, 883/2004 et 574/72. En matière de retraite professionnelle, la Commission présentera des propositions visant

Commission comme l'intégration volontaire par les entreprises de préoccupations sociales et environnementales à leurs activités commerciales et leurs relations avec leurs parties prenantes (livre vert « promouvoir un cadre européen pour la RSE », 2001). La RSE fait l'objet d'accords dans des grandes d'entreprises, Rhodia ayant récemment signé le premier accord mondial dans le secteur de la chimie (LS Europe 17 février 2005, n°122). EDF a également signé un accord mondial le 24 février 2005.

²⁵ La RSE portera en particulier sur « *les initiatives positives que prennent les entreprises en relation avec les parties prenantes en cas de restructuration* ». La Commission ajoute « *qu'il est un fait avéré que les entreprises qui sont capables de gérer les restructurations de manière socialement responsable sont celles qui obtiennent les meilleurs résultats en terme de compétitivité et d'adaptation au marché* ».

²⁶ LS Europe 23 juin 2005, n°131.

²⁷ Parmi une littérature abondante, voir dernièrement « *Quelle responsabilité sociale pour l'entreprise ?* » Ph. Auvergon (dir.), Comptasec, Bordeaux IV

²⁸ Sur l'ambiguïté de la RSE, G. Besse, « *A qui profite la RSE ? Responsabilité sociétale de l'entreprise et mondialisation* », Dr. soc. 2005 p.991.

²⁹ La Commission a lancé le 27 août 2001 une première consultation des partenaires sociaux sur la protection des données à caractère personnel des travailleurs, suivi d'une deuxième phase de consultation, mais le projet est bloqué. Par ailleurs, il existe déjà plusieurs textes sur la protection des données à caractère personnel, parmi lesquels les directives 95/46, 97/66 et 2002/58, et le règlement 45/2001.

³⁰ Directive 2001/23 du Conseil du 12 mars 2001 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements (cette directive consolide les directives 77/187 et 98/50).

³¹ B. Teyssié, L'accord collectif de niveau communautaire, Mel. Decocq, 2004, p.567.

³² B. Teyssié, La négociation collective transnationale d'entreprise ou de groupe, Dr. soc. 2005 p.982.

à lever les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre, notamment les obstacles découlant des régimes de retraite professionnelle.

Les propositions formulées sont concrètes, mais contrastées. Ainsi, la mise en place d'une négociation collective transnationale est un projet qui, en l'état actuel du dialogue social européen, a peu de chance d'émerger. A l'opposé, la modernisation de la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale est déjà sur de bons rails, non seulement parce que le règlement 1408/71 a fait l'objet de mises à jour récentes³³ et subira bientôt d'autres modifications, mais aussi parce que le nouveau règlement de coordination 883/2004 du 29 avril 2004, dûment voté et destiné à remplacer le règlement 1408/71, entrera en vigueur lors de l'adoption du règlement d'application qui remplacera le règlement 574/72. Il reste cependant du pain sur la planche puisqu'il faut d'abord finir les annexes du règlement 883/2004 (dont celle dressant la liste des prestations sociales non contributives non exportables) et trouver un terrain d'entente sur le nouveau règlement d'application, ce qui pourrait repousser l'entrée en vigueur du dispositif en 2007-2008. Dans le champ des retraites professionnelles, la Commission n'a pas tardé à agir puisqu'elle a publié le 20 octobre 2005 une proposition de directive relative à l'amélioration de la portabilité des droits à pension³⁴, qui fait suite à une consultation des partenaires sociaux en 2002 et 2003. Si la directive est votée dans de bonnes conditions, elle viendra utilement compléter la directive 98/49 du 29 juin 1998 relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaire des travailleurs salariés et non salariés qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté. Concernant l'évaluation de la période transitoire de 2 ans mise en place suite à l'élargissement de mai 2005 et qui a pour effet de permettre à un « ancien » Etat membre de suspendre l'application des règles sur la libre circulation des travailleurs à l'égard des salariés ressortissants des 8 pays concernés³⁵, elle est déjà prévue dans les annexes des actes d'adhésion, le prolongement de la période transitoire pour une période de 3 ans pouvant être décidée à l'issue d'un bilan dressé au niveau national et présenté par la Commission au Conseil en 2006³⁶.

B. Une société plus solidaire

Le deuxième axe prioritaire est intitulé « *une société plus égalitaire : l'égalité des chances pour tous* ». Quatre catégories d'actions sont envisagées dans ce cadre.

8. Modernisation de la protection sociale et MOC. La Commission propose de poursuivre l'effort de modernisation de la protection sociale, à travers la méthode ouverte de coordination (MOC). On rappellera que la MOC est un instrument souple, respectueux du principe de subsidiarité, à mi-chemin entre l'intégration et la coopération intergouvernementale, qui ne porte pas atteinte à la compétence des Etats membres sur les questions soumises à coordination. Ses modalités de fonctionnement ont été définies lors du Sommet de Lisbonne tenu en mars 2000³⁷. Elle consiste à définir des lignes directrices pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long terme fixés par les Etats membres. Elle est accompagnée d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs et de critères d'évaluation. Les lignes directrices européennes sont ensuite déclinées en politiques nationales et régionales, ce qui se traduit par la fixation d'objectifs spécifiques et l'adoption de mesures qui tiennent compte des

³³ Par ex., règlement n°631/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 (JOUE n°L100, 6 avril 2004).

³⁴ Com (2005) 507 final

³⁵ Les 10 nouveaux Etats membres, moins Malte et Chypre.

³⁶ Sur les modalités, le périmètre et les effets de la période transitoire, voir notre article, « L'Europe sociale après l'élargissement », RJS 11/04 p.771.

³⁷ Les caractéristiques de la MOC sont résumées dans un document de la Commission du 25 juillet 2001 (Com (2001) 428 final). Ses atouts sont, selon la Commission : respect du principe de subsidiarité, convergence des réglementations nationales, gestion par objectifs, surveillance multilatérale, approche intégrée.

diversités nationales et régionales. L'originalité de la MOC tient à la mise en œuvre périodique d'un suivi, d'une évaluation et d'un examen par les pairs (les Etats membres).

Dans l'agenda social, l'objectif de la Commission au regard de la MOC est double. D'une part, elle veut l'ouvrir aux domaines de la santé et des soins de longue durée. D'autre part, elle veut la rationaliser et la simplifier, en dressant une liste unique d'objectifs communs aux trois volets : inclusion, retraite et santé en incluant des objectifs horizontaux tels que l'égalité des chances et l'accès au marché du travail.

Ce travail sur la MOC est intéressant, même si le soutien actif de la Commission à cette méthode de coordination peut être interprété de diverses manières. Il témoigne, d'abord, des limites du processus législatif communautaire traditionnel, les difficultés pour dégager une majorité qualifiée (ne parlons pas de l'unanimité...) étant décuplées à 25. Le soutien à la MOC est aussi la conséquence de l'incapacité des partenaires sociaux à développer un dialogue social européen efficace. La MOC exprime la volonté des Etats de demeurer maître du jeu en matière de protection sociale et d'avancer par la voie du rapprochement, afin de mieux tenir compte des particularités nationales. Son absence de caractère contraignant et le fait qu'elle souffre d'un déficit démocratique (elle se construit en marge du Parlement européen et des partenaires sociaux) inquiètent sur la place qu'elle peut être amenée à occuper dans la construction communautaire, d'autant que le travail par indicateurs sur lequel elle repose tendrait à privilégier une approche économique. Le risque est que le développement plus ou moins contrôlé de la MOC, en tant qu'instrument de *soft law*, se réalise au détriment du droit dur. C'est la nature de la construction communautaire qui est ici en jeu³⁸.

9. Lutte contre la pauvreté et la promotion de l'exclusion sociale. Statistiques à l'appui, la Commission démontre que l'Europe est confrontée à « *une situation socialement et économiquement insoutenable qui révèle que les défis restent considérables, bien que des stratégies globales aient partout été mises en œuvre et qu'elles prennent compte les multiples facettes de la pauvreté* ». Les moyens déployés par la Commission pour lutter contre le fléau qu'est l'exclusion sociale n'ont cependant rien d'impressionnant. Ainsi, elle « *donnera suite au débat sur les dispositifs nationaux de revenu minimum qu'elle s'était engagée à ouvrir lors du précédent agenda social* » et engagera en 2005 « *une consultation sur les raisons d'une efficacité insuffisante des dispositifs existants* ». Elle propose également une année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010). Nulle trace, en revanche, d'une initiative législative sur la base des articles 136 et 137 du traité, qui fixent notamment comme objectifs l'intégration des personnes exclues du marché du travail et la lutte contre l'exclusion sociale. S'il est vrai qu'en matière de lutte contre l'exclusion sociale, la Commission ne peut pas proposer de directive, elle pourrait le faire sur l'aspect « *intégration des personnes exclues du marché du travail* »³⁹.

La Commission privilégie donc la voie d'une action de type intergouvernementale, dont on connaît les limites (en terme d'efficacité), voire les dangers pour la solidité de l'Union européenne. A titre d'illustration, l'impact des actions déjà initiées est très incertain : la « MOC inclusion sociale » a servi de base à un programme d'action communautaire de lutte contre l'exclusion sociale (2002-2006)⁴⁰, mais relayé par des programmes nationaux malheureusement peu visibles⁴¹. L'échec de la Constitution européenne, et donc l'absence d'intégration dans le traité

³⁸ Sur une appréciation détaillée de la MOC, voir le rapport du groupe à haut niveau sur l'avenir de la politique sociale dans une Union européenne élargie, préc. ; voir aussi notre art. préc, n°43 et s.

³⁹ Voir article 137§2 du traité.

⁴⁰ Décision 50/2002 du Parlement et du Conseil du 7 décembre 2001. Voir aussi, auparavant, une communication de la Commission intitulée « Construire une Europe de l'inclusion » (Com (2000) 79 final, 1^{er} mars 2000).

⁴¹ C'est le cas des deux plans français d'action nationale pour l'inclusion sociale (PNAI). Voir rapport de l'IGAS sur la loi contre les exclusions (Actualités Sociales Hebdo n°1359, 14 mai 2004).

de la charte des droits fondamentaux de l'Union, actuellement dépourvue d'effet direct en droit interne⁴², rend encore plus lointaine une action intégrée forte en matière de lutte contre l'exclusion (ou de lutte pour l'inclusion). Ce n'est pas l'agenda social qui incite à plus d'optimisme, alors même que l'Union européenne donne l'impression de s'intéresser plus sérieusement au sujet de l'inclusion sociale depuis quelques années⁴³.

10. Promotion de la diversité et de la non-discrimination. Comme la Commission le rappelle justement, l'Union européenne a joué un rôle moteur dans la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement et a été précurseur dans le domaine de l'égalité entre les sexes. L'exécutif communautaire confirme cette implication en annonçant de nouvelles actions, dans un cadre intitulé « promotion de la diversité et de la non-discrimination ». Elle présentera une communication en 2005 qui s'appuiera sur le livre vert « Egalité et non-discrimination dans l'Union européenne élargie » (2004). La Commission entend y aborder notamment la question des Roms. Elle prévoit l'organisation d'une « année européenne de l'égalité des chances » (2007) et proposera une communication visant à définir des actions pour résoudre les différences qui continuent de demeurer entre les hommes et les femmes (accès au marché du travail, rémunération, promotion professionnelle, etc.)⁴⁴. Enfin, la Commission prévoit la présentation d'un projet d'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, dont la création a été demandée au Conseil européen de juin 2004, qui permettra « de disposer d'une source de collecte d'informations et d'échange de bonnes pratiques » et assistera la Commission et les Etats membres « dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs communautaires pour la promotion de l'égalité entre hommes et femmes et leur intégration dans les politiques communautaires ». Une proposition de règlement a été présentée par le Commissaire européen Spidla sans tarder⁴⁵, attestant du caractère prioritaire du projet.

Cet ensemble d'actions, qui s'étend aussi (mais plus timidement) aux handicapés, est évidemment positif et rejoint les nombreuses opérations existantes⁴⁶. Si le législateur est actif en matière d'égalité entre les sexes et plus généralement de lutte contre les discriminations, ce qui facilite le travail de la Commission, celle-ci dispose d'un autre allié précieux, la Cour de justice. Sa jurisprudence constructive a permis de nombreuses avancées concrètes dans les droits nationaux⁴⁷. Dernier exemple en date, un arrêt du 22 novembre 2005 ouvre de vastes perspectives en consacrant la non-discrimination en fonction de l'âge comme principe général du droit communautaire⁴⁸. Les conditions sont vraisemblablement réunies pour que la CJCE considère aussi comme principe général du droit communautaire, conformément à l'article 13 du traité, les discriminations fondées sur la religion ou les convictions, le handicap, le sexe, la race ou l'origine ethnique et l'orientation sexuelle. Le droit social français offre déjà plusieurs exemples de réformes impulsées par le droit communautaire, à commencer par le travail de nuit⁴⁹. Mais on doit s'attendre à des réformes encore plus spectaculaires dans les années à venir, tant par rapport à l'arrêt du 22 novembre 2005 qu'au concept de « discrimination indirecte », qui permet de lutter

⁴² CE 5 janvier 2005, n°257341.

⁴³ Voir, par ex., les objectifs communs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, Conseil de l'Union européenne, 25 novembre 2002 ; rapport conjoint de la Commission sur l'inclusion sociale (Com (2005) 14 final, 27 janvier 2005).

⁴⁴ Voir le Rapport de 2005 de la Commission « sur l'égalité entre les femmes et les hommes : malgré les avancées, des inégalités subsistent » (Com (2005) 44 final, 14 février 2005).

⁴⁵ Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil portant sur la création d'un Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (Com (2005) 81 final, 8 mars 2005).

⁴⁶ Pour mener à bien une politique intégrée de l'égalité hommes/femmes, la Commission s'appuie sur trois structures : le groupe de commissaires sur l'égalité des chances; le groupe interservice sur l'égalité hommes/femmes; le comité consultatif sur l'égalité des chances entre hommes et femmes.

⁴⁷ Nous avons pu parler d'une « jurisprudence omniprésente », in Droit social et politiques sociales communautaires, F. Kessler et J.-Ph. Lhernould, éd. Liaisons, 2003, p.119.

⁴⁸ CJCE 22 novembre 2005, aff.C-144/04, Werner Mangold c/ Rüdiger Helm.

⁴⁹ Loi n°2001-397 du 9 mai 2001, JO 10 mai p.7320.

efficacement contre les discriminations dans l'emploi (accès à l'emploi, conditions de travail, rupture), dès lors que les juges nationaux sont sensibilisés à ce concept et apprennent à l'utiliser⁵⁰.

11. Services sociaux d'intérêt général. Abordant en fin d'agenda un sujet hautement sensible, la Commission promet en 2005 une communication sur le cadre dans lequel les services sociaux d'intérêt général « *fonctionnent et peuvent être modernisés* ». Elle annonce une décision en matière d'aides d'Etat, fondée sur l'article 86§3 du traité, ainsi qu'un cadre communautaire relatif au mode de financement des services d'intérêt économique général (SIEG). Il s'agit de préciser sous quelles conditions les aides d'Etat accordées aux SIEG sont compatibles avec le droit communautaire. La Commission prévoit dans l'agenda son intention d'accorder une exemption de notification pour « *les compensations de services publics de montants limités* », précisant que des conditions particulières pourraient s'appliquer aux hôpitaux et aux entreprises de logement social, considérés comme des « petits SIEG ». Cette démarche est très attendue, notamment en France⁵¹, car elle doit apporter la sécurité juridique qui fait actuellement défaut et permettre de trancher des questions de fond qui se posent depuis plusieurs années. Si la Commission travaille sur le sujet depuis longtemps⁵², une issue est devenue encore plus urgente suite aux évolutions de la jurisprudence communautaire qui, même si elle laisse transparaître un durcissement à l'égard du financement public des services d'intérêt général, ne pose pas de règles claires et précises pour l'appréciation des compensations accordées au titre des obligations de service public⁵³.

Depuis la publication de l'agenda, les choses ont évolué rapidement et les discussions ont été très vives autour des « petits SIEG ». Alors que le Parlement européen souhaite le maintien d'un contrôle préalable, la Commission européenne a présenté le 13 juillet 2005 trois dispositifs visant à clarifier le régime juridique des compensations octroyées aux entreprises en charge de la gestion de services d'intérêt économique général, dispositifs qui viennent d'être publiés : une directive modifiant la directive 80/723 relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques ; une décision concernant l'application des dispositions de l'article 86§2 du traité aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ; l'encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensations de service public⁵⁴.

* *
*

⁵⁰ A propos du concept de discrimination indirecte appliqué au contrat nouvelles embauches (CNE), « K. Berthou, Droit communautaire : le CNE est-il conforme ? », Semaine Sociale Lamy 18 juillet 2005, n°1224.

⁵¹ Voir le rapport d'information très complet déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne sur le financement des services d'intérêt général (rapport n°2619, enregistré le 26 octobre 2005, B. Derosier et C. Philip).

⁵² Par ex., rapport de la Commission relatif à l'état des travaux concernant les lignes directrices relatives aux aides d'Etat liées aux services d'intérêt économique général (Com (2002) 636 final, 27 février 2002) ; livre vert sur les services d'intérêt général (Com (2003) 270 final, 21 mai 2003).

⁵³ La saga jurisprudentielle a débuté il y a une dizaine d'années. Elle s'enrichit régulièrement de nouvelles décisions dont l'arrêt Altmark constitue l'épicentre : TPICE 27 février 1997, aff.T-106/95, FFSA et a. : rec.II-229 ; TPICE 10 mai 2000 aff.T-46/97, SIC c/ Commission : rec.II-2125 ; CJCE 22 juin 2000, aff.C-322/98, *Aide à la coopérative d'exportation de livres français* : rec.I-4833 ; CJCE 22 novembre 2001, aff.C-53/00, *Ferring SA* : rec.I-9067 ; CJCE 24 juillet 2003, aff.C-280/00, Altmark : rec.I-7747 ; CJCE 20 novembre 2003 aff.C-126/01, GEMO.

⁵⁴ Directive 2005/81/CE de la Commission du 28 novembre 2005 modifiant la directive 80/723 relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises (JOUE n°L312, 29 novembre 2005 p.47) ; décision de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86§2 du traité CE aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JOUE n°C297, 29 novembre 2005 p.67 ; encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensations de service public (JOUE n°C 297, 29 novembre 2005 p.4).

12. Face à des propositions de nature très différente formulées en des termes variés, on s'interroge sur leur signification, leur portée et leur faisabilité. Les réactions des partenaires sociaux ont été mitigées. Du côté du patronat, l'UNICE a mal accueilli le texte. Elle dénonce un programme en contradiction avec l'objectif de compétitivité affiché par le président de la Commission dans la stratégie de Lisbonne. Sur le fond, l'UNICE s'oppose à toute nouvelle initiative sur les restructurations. Elle rejette également tout projet de directive sur la négociation collective transnationale et refuse la mise en place de nouvelles contraintes dans le cadre des directives transferts d'entreprise / licenciements collectifs. Plus généralement, elle s'oppose à toute nouvelle contrainte qui pourrait peser sur l'emploi. Du côté des salariés, la CES a reçu de manière positive l'agenda social, si l'on en croit la déclaration du secrétaire général John Monks : *« Cet agenda est positif dans la mesure où il met de nouveau à l'ordre du jour la gestion des restructurations et la promotion des comités d'entreprise européens en tant qu'instruments pour affronter la globalisation. Cet agenda social développe également des mesures auxquelles nous sommes attachés comme l'égalité des genres, l'anti-discrimination, la dimension intergénérationnelle et en particulier l'initiative européenne en faveur de la jeunesse »*. La CES espère néanmoins que cet agenda ne restera pas un *« vœu pieux »*.

13. Il est vrai que l'agenda social représente un potentiel difficile à évaluer. Il s'appuie souvent sur des concepts-clé flous, tout particulièrement celui de « modèle social européen » qui fait l'objet d'approches divergentes⁵⁵. L'agenda couvre de nombreux instruments d'action (directive, décision, MOC, dialogue social, RSE, etc.), mais ne s'interroge pas sur leur articulation, sur leur place dans la construction communautaire et sur une éventuelle hiérarchie d'intervention. Au final, peu de propositions précises et/ou contraignantes sont formulées. Tout au plus, des références ambiguës à des mises à jour et codification de directives, des « livres blancs » et des « livres verts » dont la portée est réduite, spécialement s'ils sont un maillon d'un processus normatif qui n'arrive pas toujours à son terme.

14. L'agenda ne fait aucune allusion à des textes dont le processus d'adoption ou de révision est bloqué ou en difficulté : par exemple, directive « interim » ou directive « temps de travail ». A côté de ces silences, des propositions d'action apparaissent actuellement éloignées de la réalité, telle la mise en place d'une négociation collective transnationale ou la révision de la directive « comité d'entreprise européen » dans le cadre du dialogue social européen, l'UNICE y étant fermement opposée.

15. Au final, si l'agenda social n'échappe pas aux critiques, il est un guide utile duquel on peut attendre quelques résultats. Une analyse rétrospective de l'agenda social 2000-2005 permet de mesurer les points positifs de l'existence d'un programme de travail à moyen terme. Rappelons ainsi que le premier agenda plaçait parmi ses objectifs le renforcement de la dimension adaptabilité de la stratégie pour l'emploi, le suivi des négociations sur le travail temporaire, la consultation des partenaires sociaux sur la mise en place, au niveau européen, de mécanismes volontaires de médiation et d'arbitrage, la révision de la directive temps de travail, l'adoption d'une législation sur la société européenne et l'information et la consultation des travailleurs, la codification de la législation en matière de santé et de sécurité, la prise en compte des aspects sociaux dans le cadre d'une communication sur les marchés publics, la simplification du règlement 1408/71 et du règlement 1612/68, un instrument de transférabilité des retraites complémentaires, des actions pour supprimer les obstacles à la mobilité des chercheurs, des étudiants, des personnes en formation, des enseignants et des formateurs, la mise en place d'un Comité de la protection sociale, un programme d'action sur la lutte contre l'exclusion sociale, le renforcement de la politique d'égalité des sexes et de lutte contre toutes les formes de discrimination, la mise en place d'une carte européenne d'assurance maladie. Or, sur de

⁵⁵ Sur ces approches, voir par ex. notre art., « L'Europe sociale après l'élargissement », préc., n°31.

nombreux points, des actions ont effectivement été engagées⁵⁶ et, si toutes n'ont pas abouti en raison de contraintes extérieures (résistance des États, des partenaires sociaux, du Parlement européen), elles démontrent la continuité et la persévérance de l'action de la Commission.

⁵⁶ Voir révision à mi-parcours de l'agenda sur la politique sociale (Com (2003) 312 final, 2 juin 2003).