

N° 2423

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 mai 2000

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

sur le dumping social en Europe

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GAËTAN GORCE,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

Emploi.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, vice-présidents ; MM. Jean-Louis Bianco, Didier Boulaud, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, MM. Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	7
I. LE DUMPING SOCIAL AU SEIN DE L'UNION S'EST REVELE JUSQU'A PRESENT LIMITE.....	15
A. L'intervention limitée de la Communauté dans le domaine social s'accompagne d'une forte diversité des systèmes sociaux européens	16
1) L'Europe a longtemps considéré le social comme le volet résiduel des politiques de libre concurrence et de libre circulation.....	16
2) Les systèmes sociaux européens se caractérisent par une forte diversité.....	17
a) Le coût du travail	17
b) La réglementation du travail	21
c) Le rôle des partenaires sociaux	27
B. Cette diversité n'a pas provoqué de véritables distorsions de concurrence	28
1) Un phénomène plus ou moins présent d'un pays à un autre.....	28
2) Un facteur parmi d'autres et, dans l'ensemble, plutôt secondaire dans les décisions des acteurs économiques.....	35
II. L'EVOLUTION DU CONTEXTE ECONOMIQUE INTERNATIONAL RAVIVE LES CRAINTES DE DUMPING SOCIAL.....	39
A. Les droits sociaux fondamentaux restent insuffisamment protégés dans un contexte de mondialisation des échanges	39

1) La liberté des échanges s'accompagne d'une concurrence accrue dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre	39
a) La libéralisation et l'accroissement des échanges commerciaux ont rendu plus vulnérables certains secteurs économiques de pays à forte protection sociale	39
b) Cette situation s'est traduite par plusieurs inconvénients pour les pays de l'Union.....	41
2) Ces risques sont d'autant plus grands que l'application du droit social international se heurte à de nombreuses difficultés	51
a) Une prise de conscience accrue de la nécessité de respecter les droits sociaux fondamentaux	51
b) Une mise en œuvre difficile	53
B. La mise en place du marché unique et de l'euro risque de déplacer la concurrence sur le terrain social.....	55
1) Les politiques salariales et la protection sociale, dernière variable d'ajustement au sein de l'Union européenne ?	56
2) Un droit communautaire qui, malgré une expansion récente, n'en présente pas moins des lacunes et des ambiguïtés	60
a) Un droit en pleine expansion.....	60
b) Des insuffisances manifestes.....	64
C. Le processus d'élargissement pourrait mettre en péril l'acquis communautaire	68
1) Si des formes de dumping existent dans le premier groupe de pays candidats, elles demeurent relativement circonscrites.....	69
2) En revanche, les risques de dumping dans d'autres pays, tels que la Bulgarie ou la Roumanie, sont sensibles.....	71
III. L'EUROPE DOIT ETRE LE FER DE LANCE DES PROGRES DU DROIT SOCIAL INTERNATIONAL	75
A. Bâtir un nouvel ordre social international.....	75
1) Mettre l'amélioration de la protection sociale au cœur des stratégies de développement.....	76
2) Mieux faire respecter les normes sociales fondamentales	77
B. Consolider le modèle social européen	82
1) Pour une constitution sociale européenne.....	83
2) Organiser un espace social européen	86
a) Un cadre juridique : délimiter l'espace social européen.....	86
b) Une volonté politique : définir des critères de convergence sociale, assortis d'un calendrier contraignant et contrôlé.....	88
c) Des conditions pratiques : des règles d'adoption des textes plus souples	88

3) S'assurer de façon plus effective de l'intégration de l'acquis communautaire par les pays candidats dans le domaine social	89
C. Réconcilier l'économique et le social.....	90
1) Clarifier les objectifs de l'Union en matière d'emploi	91
2) Organiser la concertation sur l'évolution des revenus et des prélèvements sociaux au sein de la zone euro	93
3) Favoriser l'intervention des partenaires sociaux dans la définition des grandes orientations économiques et sociales de l'Union	94
4) Mettre en place une autorité sociale européenne	96
D. Une priorité pour la présidence française	97
1) Définir un programme d'action en faveur de l'amélioration et de la préservation du modèle social européen	98
2) Appuyer les projets d'actes communautaires qui y contribuent	99
a) La proposition de directive établissant un cadre général relatif à l'information et à la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne	100
b) Les autres textes en cours d'examen	103
CONCLUSION.....	105
TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	107
PROPOSITION DE RESOLUTION DEPOSEE PAR LA DELEGATION.....	115
ANNEXES.....	117
Annexe 1 : Liste des personnes destinataires du questionnaire du rapporteur sur le dumping social.....	119
Annexe 2 : Liste des personnes auditionnées par le rapporteur	123
Annexe 3 : Etat de la ratification par pays des conventions fondamentales de l'OIT sur les droits de l'homme au travail (30 mars 2000).....	125
Annexe 4 : Articles 136 à 145 du traité instituant la Communauté européenne	131
Annexe 5 : Code de conduite de la société Auchan	137

**Annexe 6 : Conclusions de la présidence du Conseil européen
de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000 (extraits).....143**

MESDAMES, MESSIEURS,

Plus que jamais, l'avenir économique est lourd d'incertitudes. Les progrès de la globalisation, la mise en place du marché unique européen puis la monnaie commune, les perspectives de l'élargissement entretiennent à la fois l'espoir d'un progrès économique mieux partagé mais aussi les craintes d'une remise en cause ou d'un recul des droits sociaux.

L'exacerbation de la concurrence internationale ne risque-t-elle pas de se traduire par la tentation, ou la volonté, pour les entreprises ou les Etats, de jouer sur les écarts pouvant exister entre les systèmes sociaux ? D'exercer une pression croissante sur les coûts salariaux ? De favoriser fiscalement le capital et les hauts revenus, au dépend du travail, moins mobile, et d'éroder ainsi l'assiette de la protection sociale ? Ne risque-t-on pas de voir « *le social* » servir désormais de variable d'ajustement à travers une nouvelle forme de dumping qui ne consisterait plus à casser les prix mais bien plutôt les garanties sociales ou salariales ?

Il est vrai que les cas d'entreprises transférant, voire supprimant leurs activités ou leurs emplois pour des motifs liés en partie à la réglementation sociale se sont succédé au cours des dernières années. On se souvient notamment de la délocalisation, en 1993, de l'usine d'aspirateurs de l'entreprise *Hoover* de Longvie, en Bourgogne, vers l'Ecosse, qui s'était traduite par la suppression de six cents emplois en France. Les concessions que le syndicat écossais de l'entreprise avait été amené à faire concernant le gel des salaires, la durée hebdomadaire du travail ou les droits au régime complémentaire d'assurance vieillesse n'avaient alors pas été sans influence dans la décision.

Plus près de nous, la fermeture de l'établissement de Renault à Vilvorde, en 1997, a fait l'effet d'une onde de choc dans toute l'Europe. C'était, cette fois-ci, plus de 3 000 personnes qui étaient menacées de licenciement. Pour la première fois dans un conflit de ce type, on assistait à une mobilisation syndicale commune à plusieurs pays européens. On se rappelle en particulier de cette journée du 16 mars 1997, au cours de

laquelle 70 000 à 100 000 manifestants belges et français défilèrent dans les rues de Bruxelles. Outre que, là encore, la fermeture de l'établissement avait pu être motivée, au moins en partie, par le souhait d'échapper à une réglementation sociale jugée trop contraignante, l'affaire révélait le dumping social sous un nouvel aspect : la violation flagrante des obligations incombant à l'entreprise en matière de consultation des salariés.

Voici encore quelques mois, la presse dénonçait les pratiques du transporteur routier allemand Willy Betz, qui, avec ses 4 500 camions conduits en majorité par des chauffeurs originaires de pays d'Europe centrale et orientale, coûtant deux fois moins cher que ceux de l'Union européenne, s'offre un avantage compétitif majeur par rapport aux autres entreprises de transport routier de la Communauté.

Au-delà de ces quelques affaires portées sur la place publique, chacun peut citer sans doute dans sa région l'exemple d'une entreprise évoquant, à l'appui d'un plan de licenciement ou de restructuration, l'argument de la concurrence étrangère lié à des coûts salariaux ou sociaux trop élevés.

Faut-il pour autant surestimer ces risques ? Ceux-ci ne sont-ils que le revers d'une compétition économique qui n'a jamais cessé et dans laquelle l'Europe et la France tirent, en réalité, leur épingle du jeu ? Où sont-ils au contraire le révélateur d'une situation nouvelle où l'exacerbation de la concurrence est telle que notre modèle social européen en serait inéluctablement menacé ? *Hoover, Vilvorde, Willy Betz*, symboles dont on exagère l'importance ou révélateur d'un changement en profondeur ? Répondre à la question, sans céder à la passion, suppose d'abord de préciser exactement la nature du risque invoqué et, par conséquent, de définir la notion de dumping social à laquelle il sera fait référence de manière constante dans ce rapport.

Certains, s'inspirant de la définition du GATT⁽¹⁾, considèrent que le dumping social consiste à introduire des produits d'un marché sur le marché d'un autre pays à un prix inférieur à leur valeur normale, causant ou menaçant de causer ainsi un préjudice important à une production de ce pays. Si l'on retient une telle définition, le phénomène apparaît très limité : rares sont, dans le commerce international, les cas dans lesquels une entreprise exporte, pour des motifs tenant à la réglementation sociale, des produits à des prix inférieurs à leur valeur normale – soit celle correspondant au marché domestique, voire, à défaut, celle de produits similaires commercialisés dans d'autres pays ou celle équivalent au coût de production de ces produits majoré des frais de vente et de bénéfices raisonnables. Cela est encore plus vrai s'agissant de l'Union européenne, où les niveaux de développement et de protection sociale sont relativement proches. D'autres estiment, au contraire, qu'il suffit qu'un pays ou une entreprise bénéficie d'un avantage comparatif de compétitivité en raison d'une réglementation sociale moins contraignante ou d'une protection sociale moins coûteuse. Entre ces deux acceptions, plusieurs autres sont possibles, selon que l'on considère le caractère plus ou moins intentionnel de ces pratiques, le degré plus ou moins fort d'implication des pouvoirs publics, la nature plus ou moins légale des procédés utilisés, ou leur effet plus ou moins préjudiciable.

Eu égard tant aux enjeux politiques, économiques et sociaux que recouvre le phénomène qu'à la difficulté de le cerner, la Délégation pour l'Union européenne a jugé nécessaire de chercher à en évaluer l'importance, les formes et les conséquences, et de réfléchir aux moyens de remédier à ses inconvénients.

Le rapporteur a souhaité retenir une approche large du sujet, de manière à n'occulter aucun des aspects qui préoccupent aujourd'hui l'opinion publique.

⁽¹⁾ Cf. article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce du 30 octobre 1947, repris par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994. Cet article précise qu'un produit est considéré comme introduit sur le marché d'un pays importateur à un prix inférieur à sa valeur normale, si le prix de ce produit est :

« a) inférieur au prix comparable pratiqué au cours d'opérations commerciales normales pour un produit similaire, destiné à la consommation dans le pays exportateur ;

b) ou, en l'absence d'un tel prix sur le marché intérieur de ce dernier pays, si le produit exporté est :

- i) inférieur au prix comparable le plus élevé pour l'exportation d'un produit similaire vers un pays tiers au cours d'opérations commerciales normales,
- ii) ou inférieur au coût de production de ce produit dans le pays d'origine, plus un supplément raisonnable pour les frais de vente et les bénéfices. ».

Dès lors, on peut entendre par dumping social, au sens général du terme, **toute pratique consistant, pour un Etat ou une entreprise, à violer, à contourner ou à dégrader, de façon plus ou moins délibérée, le droit social en vigueur – qu’il soit national, communautaire ou international – afin d’en tirer un avantage économique, notamment en termes de compétitivité.** Rappelons que si les droits sociaux nationaux sont parfois lacunaires, la plupart des Etats sont liés par l’ensemble des normes sociales fondamentales définies par l’Organisation internationale du travail (OIT). A ce dumping social « *direct* », on peut rattacher des pratiques indirectes, tendant, par exemple, à limiter l’amélioration d’un droit social ou de salaires notablement inférieurs au niveau moyen des pays correspondant à un degré de développement économique comparable.

Si cette définition ne reprend pas à la lettre celle du GATT, elle est parfaitement cohérente avec son esprit. De même qu’il est inéquitable, sur le plan économique, de commercialiser un produit à un prix inférieur à sa valeur normale, de même est-il inéquitable, sur le plan social, de chercher à réduire le prix des produits que l’on commercialise au mépris du droit social en vigueur.

Par ailleurs, si la Délégation pour l’Union européenne a particulièrement vocation à s’intéresser au dumping intra-communautaire, on pouvait difficilement passer sous silence le dumping extra-communautaire. Et ce, pour au moins trois raisons. En premier lieu, il constitue une menace pour l’Union européenne dans son ensemble. Deuxièmement, sur un marché européen où prévaut la libre circulation des marchandises, la réponse à cette menace ne peut être que communautaire. Enfin, une part du dumping extra-communautaire actuel pourrait devenir demain, avec l’entrée dans l’Union des pays d’Europe centrale et orientale, du dumping intra-communautaire.

Toutefois, compte tenu du caractère limité des informations factuelles permettant de le mesurer, le présent rapport s’attachera principalement à l’analyse du dumping intra-communautaire.

Si l’on peut, en recoupant les témoignages, les observations empiriques ou les analyses existantes, identifier globalement les principaux effets du dumping social extra-communautaire, il est, en effet, difficile d’en évaluer exactement la portée. Quant aux études faites dans le cadre ou à la suite du rapport de Jean Arthuis, elles sont relativement anciennes – elles datent de 1993 et 1994 –, voire discutables ou parcellaires.

Au vu des entretiens que le rapporteur a eus avec diverses institutions nationales et communautaires⁽²⁾, il n'existe guère de données précises actualisées sur le volume des délocalisations et des transferts d'activité des pays de l'Union européenne vers des Etats tiers dus au plus faible niveau de coût du travail ou de protection sociale de ceux-ci. Cela est vrai à la fois d'un point de vue global et pour chaque secteur économique pris individuellement. De même n'est-on pas en mesure d'apprécier exactement quels sont les effets réels de ces phénomènes en termes d'emplois. *A fortiori*, ne dispose-t-on pas d'évaluation sur le nombre des pertes d'emploi imputables directement à des pratiques de dumping social exercées par des Etats tiers ou des entreprises situées dans ceux-ci.

Il serait souhaitable, dans ces conditions, qu'Eurostat, en liaison avec les offices statistiques nationaux, établisse des données précises sur ces différents points.

Pour évaluer aussi précisément que possible le phénomène du dumping social, le rapporteur a recouru successivement à deux moyens. D'abord, l'envoi d'un questionnaire général à toutes les personnes ayant une compétence particulière pour y répondre, puis l'organisation de plusieurs séries d'auditions focalisées sur des aspects plus spécifiques. Ainsi, un questionnaire a-t-il été adressé aux principaux services compétents des ministères de l'économie, de l'emploi et de la solidarité, de la Commission européenne, du Parlement européen, de l'OCDE, du Bureau international du travail (BIT), et d'organismes de recherche tels que le Commissariat général au Plan, l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) ou le Conseil d'analyse économique. Il a également été envoyé aux grandes organisations syndicales nationales et européennes et à l'ensemble de nos postes diplomatiques dans les autres pays de l'Union⁽³⁾. Par ailleurs, la direction des relations économiques extérieures (DREE) du ministère de l'économie a, à la demande du rapporteur, interrogé nos postes dans plusieurs pays tiers, en particulier certains pays d'Afrique du Nord, les Etats d'Europe centrale et orientale et plusieurs nouveaux pays industrialisés d'Asie et d'Amérique latine. Le rapporteur a entendu, par la suite, des représentants de la plupart de ces institutions⁽⁴⁾.

Il ressort de cette enquête trois constats principaux. D'abord, si l'on observe des formes manifestes de dumping social de la part de certains pays tiers à l'Union européenne, le phénomène est resté jusqu'à présent relativement marginal au sein de la Communauté. Deuxièmement, il

⁽²⁾ Cf. liste des personnes auditionnées par le rapporteur à l'annexe 2.

⁽³⁾ La liste des destinataires du questionnaire figure à l'annexe 1.

⁽⁴⁾ La liste des personnes auditionnées par le rapporteur figure à l'annexe 2.

pourrait cependant être amené à s'aggraver à l'avenir dans un contexte marqué par la poursuite de la libéralisation des échanges commerciaux, la réduction des marges de manœuvre monétaires et budgétaires des Etats membres avec la mise en place de l'euro, et l'entrée dans l'Union des pays d'Europe centrale et orientale. Dès lors, cette situation appelle de la part de l'Union en général une démarche plus vigoureuse en faveur d'un renforcement du respect des normes sociales fondamentales dans les échanges internationaux et, à l'interne, une consolidation du modèle social européen.

Le présent rapport a pour objet d'en présenter les aspects essentiels et, à leur lumière, d'exposer les mesures qui permettraient de remédier aux difficultés ou aux risques que présente le dumping social. Parmi elles, on retiendra, en particulier, la proposition de directive du Conseil établissant un cadre général relatif à l'information et à la consultation des travailleurs dans la Communauté, qui, compte tenu de son utilité au regard de la lutte contre le dumping social, justifie le dépôt, par la Délégation, d'une proposition de résolution.

*
* *

Indiquons, dès l'abord, qu'au-delà du caractère spécifique du problème posé, le dumping social soulève une question plus vaste, peut-être la question essentielle qui se pose aujourd'hui à l'Union européenne : celle du sens de la construction communautaire.

S'agit-il au fond de bâtir exclusivement un espace d'échanges économiques ou bien plutôt un espace de solidarité mettant la cohésion sociale au cœur de son projet ? Ce projet a-t-il, par ailleurs, vocation à s'élargir à d'autres partenaires, sans rien perdre de sa force et de son identité, ou est-il réservé à une minorité seulement soucieuse de protéger ses acquis ?

On le verra, l'une des principales difficultés à laquelle on est confronté pour diagnostiquer et traiter le risque de dumping social réside précisément dans la faiblesse des modèles de références. Le dumping se définissant par rapport à un standard, force est de constater que celui-ci reste bien incertain. C'est vrai à l'échelle mondiale, où le débat sur la nature exacte des normes sociales fondamentales n'est pas encore définitivement tranché. C'est vrai également à l'échelon européen, où la notion de modèle social évoque, dans la réalité, plus une mosaïque de situations disparates qu'un ensemble de règles communes. L'un des principaux enjeux, sinon le seul véritable, suppose donc une définition

plus complète des normes que la communauté internationale entend faire respecter au nom du progrès social.

I. LE DUMPING SOCIAL AU SEIN DE L'UNION S'EST REVELE JUSQU'A PRESENT LIMITE

L'Europe sociale est fragmentée. Un rapide survol du panorama offert par les législations et les politiques nationales, en matière de droit du travail, de protection sociale ou de salaire, révèle de fortes disparités. Cette situation tient, pour partie, à l'histoire. Elle est aussi le résultat d'un choix délibéré : pendant plusieurs décennies, la Communauté a limité ses interventions en matière sociale aux dossiers directement liés à la mise en œuvre des grandes libertés économiques. Pour autant, le développement rapide des échanges intra-communautaires, l'élévation régulière des revenus a favorisé une convergence du niveau de protection sociale en Europe qui a fait obstacle aux risques de dumping.

Il convient de le préciser d'emblée : le dumping social sous la forme d'une violation délibérée par un Etat de la réglementation internationale ou communautaire est non seulement limité, mais aussi, à certains égards, en régression. Selon la Commission, le taux moyen de transposition de la législation communautaire dans le domaine social est passé de 90,5 % à 95,8 % dans l'ensemble de l'Union européenne au cours des deux dernières années⁽⁵⁾.

En outre, sur les 55 directives sociales en vigueur en juillet 1999, 44, soit 86,2 %, avaient été transposées dans l'ensemble des Etats membres. Depuis 1997, l'Espagne, l'Allemagne, la Belgique et le Portugal ont enregistré des progrès considérables en réduisant leur retard de transposition. Par ailleurs, l'Allemagne, l'Espagne, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni ont transposé la totalité des directives et la Belgique, les Pays-Bas et le Portugal l'ont fait dans leur quasi-totalité.

Reste que les disparités des systèmes de protection sociale ou de réglementation du travail en Europe, les différences de coûts ou la nature des relations collectives peuvent influencer la stratégie des agents économiques pour en tirer un avantage. Ce paramètre s'est cependant révélé jusqu'à présent secondaire dans les choix d'implantation des entreprises comme dans leur capacité à gagner des parts de marché.

⁽⁵⁾ Données publiées par la Commission le 19 juillet 1999.

A. L'intervention limitée de la Communauté dans le domaine social s'accompagne d'une forte diversité des systèmes sociaux européens

1) L'Europe a longtemps considéré le social comme le volet résiduel des politiques de libre concurrence et de libre circulation

L'Europe sociale est longtemps restée une expression politique, dépourvue de véritable portée juridique. Et les seules incursions que s'est autorisée la Communauté sur ces sujets pendant les trente premières années de la construction européenne visaient exclusivement à corriger les distorsions de concurrence ou éviter les entorses au principe de libre circulation que la disparité des systèmes sociaux nationaux risquait de favoriser.

Aussi, les articles 48 et 51 du traité de Rome visaient-ils à encourager une coordination des régimes de sécurité sociale pour garantir la libre circulation des travailleurs. Une double crainte devait présider à la mise en place de ces dispositifs : que la mobilité des travailleurs soit gênée par les pertes de droits acquis dans les pays d'origine ; que se développent des flux de migration des pays à faible protection sociale vers les pays les plus généreux.

Cette double préoccupation a conduit, en dépit du principe de l'unanimité, à l'adoption de nombreux règlements communautaires qui sont, dans le domaine de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes, couverts par l'article 119.

Des dispositions plus ambitieuses, telles que celles énoncées par l'article 118 du traité, encourageant la collaboration entre les Etats en matière sociale, restaient par ailleurs dépourvues de tout mécanisme opérationnel et limitées à la publication par la commission d'avis ou d'études ou à l'organisation de consultations.

La deuxième vague d'initiatives en matière sociale, relevant toujours de la même inspiration, fut le résultat de la ratification de l'Acte unique au milieu des années 80, qui, à travers le nouvel article 118 A du traité, permit l'adoption à la majorité qualifiée de nombreuses directives relatives à l'égalisation des conditions de travail, aussi bien en matière d'hygiène et de sécurité, qu'en matière de congés maternité ou de durée maximale du travail.

Une telle situation a, par conséquent, laissé subsister de grandes disparités entre les Etats membres en matière sociale.

2) *Les systèmes sociaux européens se caractérisent par une forte diversité*

Trois types de facteurs méritent principalement d'être pris en compte au regard des risques de dumping : le coût du travail, la réglementation du travail et le rôle des partenaires sociaux.

a) *Le coût du travail*

Il s'agit du facteur le plus souvent invoqué.

• **Le premier élément susceptible d'être pris en compte par les agents économiques est la rémunération.** On observe, d'abord, que les règles de fixation des salaires sont très variables d'un pays à un autre. Elles reposent sur des négociations entièrement décentralisées au niveau de l'entreprise au Royaume-Uni, encadrées par des accords interprofessionnels aux Pays-Bas ou en Finlande, voire des accords de branche, comme en Allemagne ou en Italie, ou bien relèvent d'un système mixte, comme c'est le cas en France.

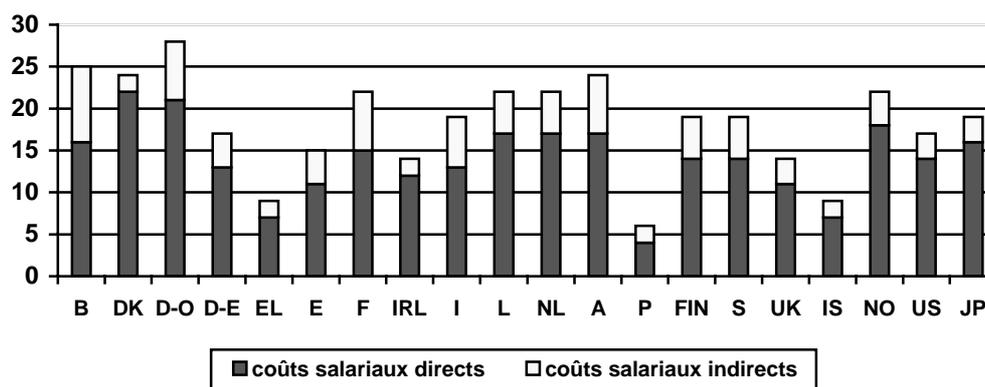
Au-delà de ces règles, qui peuvent largement influencer sur le contenu des négociations salariales, on constate que, depuis une vingtaine d'années, certains Etats ont, en accord avec les partenaires sociaux, délibérément pratiqué des politiques de modération salariale pour se donner un avantage de compétitivité. Ce fut particulièrement le cas des Pays-Bas, de la Finlande et de l'Irlande. Ces pays ont ainsi amélioré leur part de marché à l'intérieur et à l'extérieur. Cela leur a permis d'accumuler des excédents extérieurs importants et de réduire substantiellement leur chômage. D'autres pays, tels que l'Italie ou la France, ont également pratiqué la modération salariale, mais, dans la mesure où il s'agit de grands pays et où leur ouverture commerciale est proportionnellement moins large, cela s'est traduit par un ralentissement de la demande intérieure et par des excédents extérieurs de moindre importance⁽⁶⁾.

• Cela dit, même si l'évolution du niveau des salaires peut influencer les acteurs économiques – les entreprises principalement –, **ceux-ci tiennent compte plus largement du coût du travail dans son ensemble.**

⁽⁶⁾ Cf. notamment *Bilan annuel de la négociation collective 1998*, Philippe Pochet, « *Les négociations collectives en Europe dans le cadre de l'Union monétaire* ».

Or, on observe de nettes disparités selon les pays dans ce domaine (Cf. graphique 1).

Graphique 1
COUT HORAIRE DE LA MAIN-D'ŒUVRE DANS L'INDUSTRIE
(VENTILATION ENTRE COÛTS SALARIAUX DIRECTS ET INDIRECTS), 1996



B = Belgique	E = Espagne	NL = Pays-Bas	UK = Royaume-Uni
DK = Danemark	F = France	A = Autriche	IS = Islande
DO = All. de l'Est	IRL = Irlande	P = Portugal	NO = Norvège
DE = All. de l'Ouest	I = Italie	FIN = Finlande	US = Etats-Unis
EL = Grèce	L = Luxembourg	S = Suède	JP = Japon

Source : Eurostat, *Annuaire 1998-1999*.

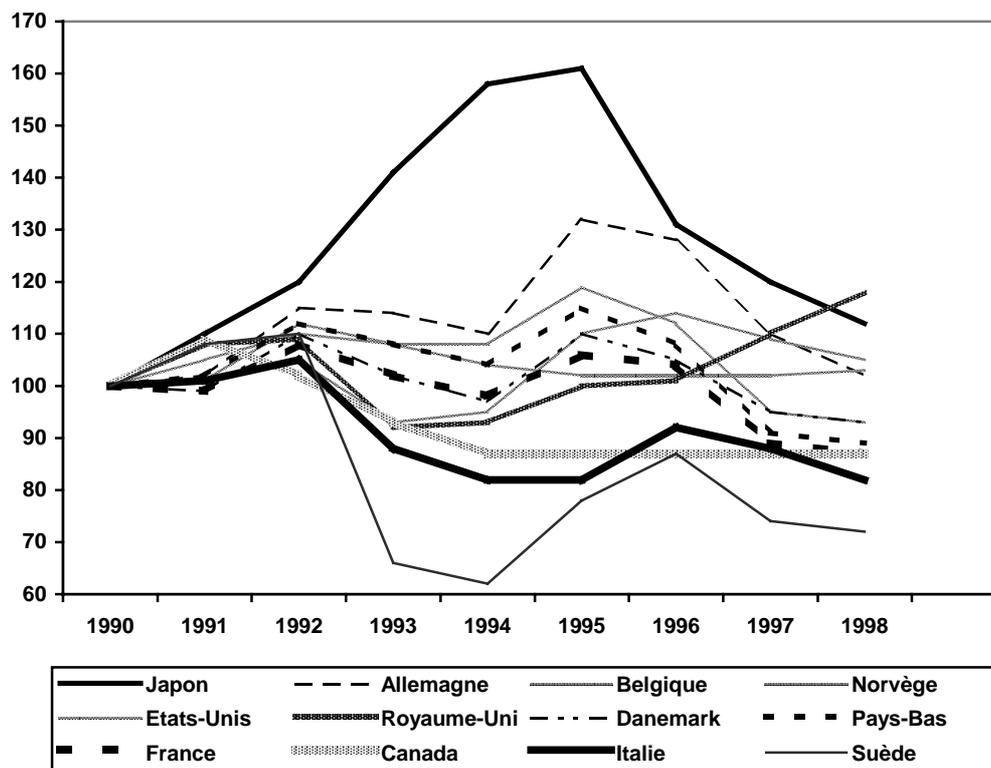
Ainsi, le coût horaire de main-d'œuvre dans l'industrie est estimé, selon les dernières données disponibles, à 6 écus au Portugal, contre 28 en Allemagne de l'Ouest et 25 en Belgique. En France, il est de 22,5 écus. Même s'il faut relativiser ces données, dans la mesure où elles évoluent et où elles ne tiennent pas compte de la valeur relative de l'écu selon les pays – ou, en termes économiques, de la parité des pouvoirs d'achat –, ces différences expliquent largement les « détachements détournés » constatés au sein de l'Union, consistant en des prêts temporaires de main-d'œuvre dans un pays de la Communauté par une entreprise d'un autre Etat membre à un tarif plus faible. Il convient de remarquer que ces écarts en termes de coût horaire de main-d'œuvre sont plus importants au sein de l'Union européenne qu'entre elle et ses principaux partenaires industrialisés. En effet, aux Etats-Unis et au Japon, ce coût se situe à peu près dans la moyenne de la Communauté, avec des montants de respectivement 17 et 20 écus.

• De plus, **la répartition entre les salaires** – susceptibles de varier en fonction des branches, des entreprises ou des postes de travail – **et les cotisations** – s’appliquant, sauf exception, uniformément à tous les salariés – **est également fort dissemblable d’un pays à l’autre**. Si au Danemark, les cotisations représentent environ 6,5 % du coût total du travail, elles correspondent à plus de 33 % de ce coût en France.

• **Il convient néanmoins de nuancer ces écarts en fonction de la productivité**. Si les coûts de salaires unitaires, qui mesurent le rapport entre le coût du travail et la productivité, présentent des disparités, celles-ci sont moins marquées et tendent à se resserrer (*Cf. graphique 2*).

Graphique 2

COUTS SALARIAUX UNITAIRES DANS L’INDUSTRIE MANUFACTURIERE,
EN DOLLAR (1990 = 100)



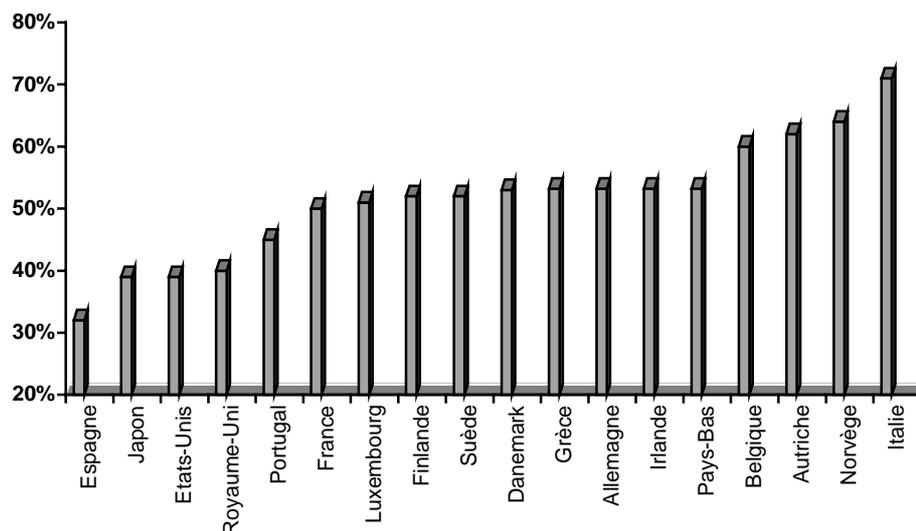
Source : Bureau of Labor Statistics, « International comparisons of manufacturing productivity and labor unit costs trends, 1998 » News, 27 août 1999.

On constate, en effet, que les coûts salariaux unitaires dans l’industrie manufacturière tendent à se rapprocher depuis le milieu des années 1990 et se situent à des indices compris entre 70 et 120. Autrement

dit, le Royaume-Uni, qui correspond à l'indice le plus élevé (120), présente un écart de 1 à 1,7 avec la Suède, qui se situe à l'indice le plus faible (70), tandis que la différence évoquée plus haut de coût horaire de main-d'œuvre dans l'industrie entre le Portugal et l'Allemagne de l'Ouest correspond à un rapport d'environ 1 à 5 !

• On observe également des différences notables en matière de **salaires minimum**. Ainsi, alors qu'en Espagne il correspondrait à un peu plus de 30 % du salaire moyen, ce ratio s'élèverait à plus de 70 % en Italie (Cf. graphique 3).

Graphique 3
SALAIRE MINIMUM
(EN % DU SALAIRE MOYEN)



Source : Dolado et alii. 1996.

Cela dit, les effets du salaire minimum sont encore largement débattus. On sait notamment combien la question de son impact sur l'emploi a été controversée en France et à l'étranger. Il ressort des études effectuées sur le sujet⁽⁷⁾ que cet impact dépend largement du niveau de ce salaire. Par ailleurs, il est plus spécifiquement marqué pour l'emploi peu qualifié.

⁽⁷⁾ Cf. notamment : OCDE « Tirer le meilleur parti possible du minimum : salaire minimum, emploi et pauvreté » dans *Perspectives de l'emploi*, juin 1998 ; CSERC, *Le SMIC*, La Documentation française, 1999.

Dans l'ensemble, si le niveau du salaire minimum peut avoir des conséquences sur le volume et la structure des emplois d'un Etat déterminé, rien ne permet de prouver qu'il engendre des distorsions de concurrence significatives entre les pays de l'Union européenne.

b) La réglementation du travail

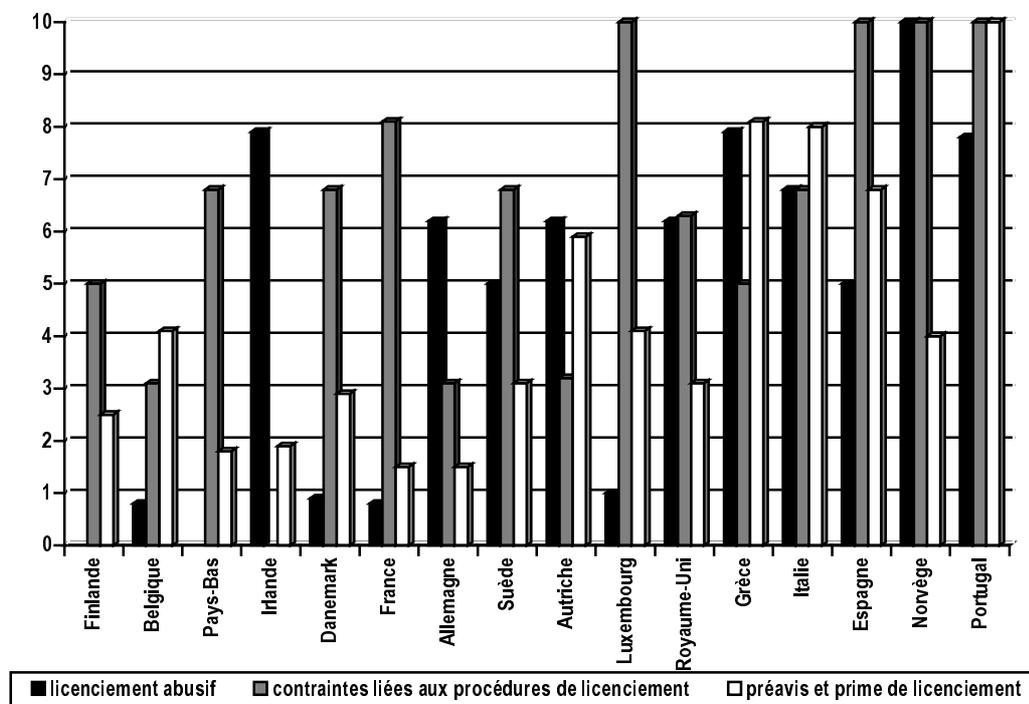
Là encore, **les différences de réglementation sont marquées**, qu'il s'agisse des règles de licenciement, du régime des contrats atypiques, de celui de la durée du travail ou des dispositions applicables en matière de coût des heures supplémentaires, de période d'essai ou de conflits du travail.

• L'étude faite par le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) sur la diversité des marchés du travail en Europe⁽⁸⁾ montre que **les contraintes en matière de licenciement individuel** sont globalement plus fortes dans des pays comme le Portugal, la Norvège, l'Espagne ou l'Italie, qu'en Finlande, en Belgique, aux Pays-Bas ou en Irlande. Ainsi, alors que pour la Belgique, l'indice de contrainte pour les licenciements abusifs est inférieur à 1, que celui relatif aux contraintes liées aux procédures de licenciement est de l'ordre de 3, et celui concernant le préavis et la prime de licenciement dépasse à peine 4, ces indices sont respectivement de 7,5, 10 et 10 au Portugal. Cela dit, ces résultats doivent être considérés avec prudence, dans la mesure où la méthode de calcul de ces indices peut être discutée (*Cf.* graphique 4).

⁽⁸⁾ *Cf.* Loïc Cadiou, Stéphanie Guichard, « *La diversité des marchés du travail en Europe : quelles conséquences pour l'Union monétaire ?* », CEPII, 1999-10 (juin).

Graphique 4

LES CONTRAINTES EN MATIERE DE LICENCIEMENTS INDIVIDUELS

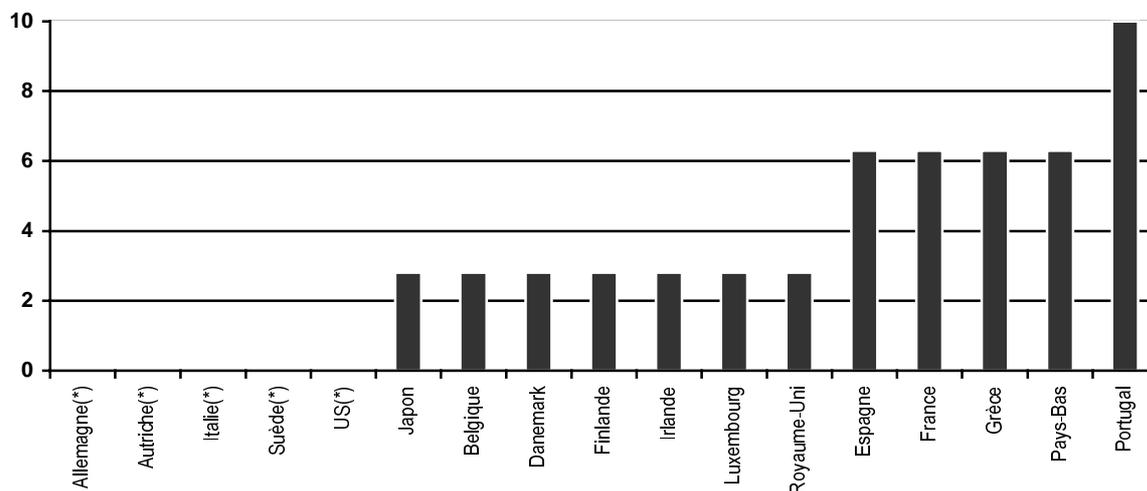


Source : Loïc Cadiou, Stéphanie Guichard, *La diversité des marchés du travail en Europe : quelles conséquences pour l'Union monétaire*, CEPII, 1999-10 (juin).

• On observe, selon cette étude, **les mêmes disparités s'agissant des licenciements collectifs**. Tandis que la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg et le Royaume-Uni affichent des indices inférieurs à 4, l'indice du Portugal culmine à 10 et celui des Pays-Bas, de la Grèce, de la France et de l'Espagne dépasse 6 (Cf. graphique 5).

Graphique 5

LES CONTRAINTES PESANT SUR LES LICENCIEMENTS COLLECTIFS



(*) Pas d'information disponible.

Source : Loïc Cadiou, Stéphanie Guichard, *La Diversité des marchés du travail en Europe : quelles conséquences pour l'Union monétaire*, CEPII, 1999-10 (juin).

Si pour les licenciements individuels et les licenciements collectifs, la réglementation portugaise demeure contraignante, tandis que celle de la Belgique l'est comparativement peu, les Pays-Bas imposent des contraintes relativement limitées pour les licenciements individuels, alors qu'ils font partie des Etats les plus contraignants pour les licenciements collectifs.

- Si l'on considère comme **contrats atypiques** au sens large tous les contrats de travail qui ne sont pas à durée indéterminée, **on constate également sur ce point des différences sensibles de réglementation.**

C'est d'abord le cas pour les contrats à durée déterminée (CDD). Ainsi, en Belgique, en Grèce et en Norvège, on ne peut y recourir que dans des conditions strictes, tandis qu'en Autriche, au Danemark, en Irlande, au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas, leur passation est soumise à des règles souples. De même, ne peuvent-ils pas être renouvelés en Belgique, ou le sont-ils seulement une fois en France, en Italie ou aux

Pays-Bas, alors que leur renouvellement est illimité au Danemark, en Irlande et au Royaume-Uni. Par ailleurs, si leur durée maximale est d'un an en Italie, ou d'un an et demi à deux ans en France, en Allemagne, en Suède et au Luxembourg, elle est sans limite au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en Norvège, en Irlande, en Autriche, en Belgique, au Danemark, en Finlande et en Grèce (*Cf.* tableau 2).

Tableau 2
LA REGLEMENTATION DES CDD

	Motivation contrat ^(*)	Nombre maximum de contrats	Durée cumulée maximale	part des CDD dans l'emploi (%)
Allemagne	1	4	1,5 ou 2 ans	10,4
Autriche	3	1,5	sans limite	6,0
Belgique	0	1	sans limite	5,3
Danemark	3	sans limite	sans limite	12,1
Espagne	2	6	6 ans	35,0
Finlande	1	1,5	sans limite	16,5
France	1	2	1,5 ou 2 ans	12,3
Grèce	0	3	sans limite	10,2
Irlande	3	sans limite	sans limite	10,2
Italie	1	2	1 an	7,2
Japon	3	sans limite	sans limite	n.c.
Luxembourg	2	3	2 ans	2,8
Norvège	0	1,5	sans limite	4,0
Pays Bas	3	2	sans limite	10,9
Portugal	2	3	3 ans	10,0
Royaume-Uni	3	sans limite	sans limite	7,0
Suède	1	3	1,5 ans	12,5
Etats-Unis	3	sans limite	sans limite	n.c.

(*) 0 = très strict ; 3 = tous motifs

Source : Loïc Cadiou, Stéphanie Guichard, *La Diversité des marchés du travail en Europe : quelles conséquences pour l'Union monétaire*, CEPII, 1999-10 (juin).

On relève des différences comparables concernant la **réglementation du travail temporaire ou intérimaire**.

• Malgré une tendance de long terme de réduction du temps de travail dans toute l'Europe, **les durées légales de travail peuvent nettement varier d'un pays à un autre**. Et ce, qu'il s'agisse de la durée hebdomadaire ou des heures supplémentaires (Cf. tableau 3).

Tableau 3
LA REGLEMENTATION RELATIVE AU TEMPS DE TRAVAIL
DANS LES ÉTATS MEMBRES

PAYS	DURÉE HEBDOMADAIRE	HEURES SUPPLÉMENTAIRES
Belgique	40 heures	65 heures par trimestre
Danemark	Pas de législation	Réglé par des conventions collectives
Allemagne	48 heures	2 heures/jour sur la base d'une journée de 8 heures, si la durée moyenne reste à 8 heures par jour sur 6 mois
Grèce	Semaine de 5 jours	Plafond annuel fixé par arrêté du ministère du travail (industrie)
Espagne	40 heures	80 heures/an
France	35 heures (durée normale)	9 heures/semaine, 130 heures/an
Irlande	48 heures	2 heures/jour, 12 heures/semaine, 240 heures/an
Italie	48 heures	Pas de législation
Luxembourg	40 heures	2 heures/jour
Pays-Bas	48 heures	2 heures/jour, 9 heures/semaine, une moyenne de 5 heures par semaine sur une période de 13 semaines
Autriche	40 heures	5 heures/semaine, plus 60 heures/an
Portugal	44 heures	2 heures/jour, 200 heures/an
Suède	40 heures	48 heures par période de 4 semaines, ou bien 50 heures par mois. Un maximum de 200 heures d'heures supplémentaires par an. Sont autorisées les heures supplémentaires requises pour répondre à des besoins urgents particuliers en cas de catastrophe naturelle ou autre qui entrave ou menace d'entraver l'activité ou qui constitue un risque pour la vie, la santé ou les biens.
Finlande	40 heures	138 heures sur 4 mois et un maximum de 250 heures/an
Royaume-Uni	48 heures	Pas de législation

Source : Commission européenne, la réglementation des conditions de travail dans les Etats membres de l'Union européenne - (1999).

On voit que si la durée hebdomadaire est limitée à 35 heures en France, elle peut atteindre 48 heures au Royaume-Uni. Observons cependant que les différences, importantes, en matière de durée légale, sont très nettement corrigées dès lors que l'on fait référence à la durée effectuée, la convergence l'emportant alors significativement.

- D'autres différences de réglementation entre les pays membres peuvent être utilisées à la marge pour en tirer un avantage compétitif.

C'est le cas notamment du paiement des heures supplémentaires. On peut distinguer trois cas principaux en Europe. D'abord, des pays comme la France, l'Allemagne ou l'Italie, où le coût des heures supplémentaires est contraint. Deuxièmement, des Etats comme le Royaume-Uni, où il est libre. Enfin, des pays comme les Pays-Bas, qui correspondent à une catégorie intermédiaire.

- **Même diversité s'agissant de la réglementation des périodes d'essai.** Les données recueillies par l'Observatoire de l'emploi l'attestent (Cf. tableau 4).

Tableau 4

LA REGLEMENTATION DES PERIODES D'ESSAI

Allemagne	Pas de réglementation, en général inférieure à 6 mois
Autriche	Ouvriers et employés : 1 mois
Belgique	Ouvriers 14 j ; employés 6 mois
Danemark	Employés 3 mois
Espagne	Fixée par convention collective : personnel technique ou diplômé 6 mois maximum ; autres : 2 mois maximum
Finlande	4 mois maximum
France	Fixée par convention collective : cadres : 3 mois ; autres : de 2 semaines à 1 mois (en fonction de la durée du contrat)
Grèce	Négociée dans le contrat de travail
Irlande	Non fixée
Italie	6 mois
Luxembourg	de 2 semaines à 6 mois
Norvège	1 mois
Pays-Bas	2 mois maximum ; 2 semaines pour les contrats de moins d'un an
Portugal	Le plus souvent 60 ou 90 jours en fonction de la taille de l'entreprise ; régimes spéciaux pour les cadres (240 jours), le personnel hautement qualifié (180 jours), les employés de maison (90 jours) ; CDD : de 30 à 15 jours.
Royaume-Uni	Non fixée, négociée contractuellement
Suède	6 mois maximum

Source : Observatoire de l'emploi : tableau de bord 1997, OCDE pour la Norvège, Commission européenne (1997).

Comme on le voit, certains pays, tels que l'Allemagne, ne seraient soumis à aucune réglementation particulière, tandis que d'autres, tels la Norvège et l'Autriche (pour les ouvriers et les employés) fixeraient une

durée d'un mois, et d'autres encore, comme l'Italie ou la Suède, une période de six mois.

• **Le régime des grèves est, en revanche, beaucoup plus homogène.** Dans tous les Etats membres, la grève professionnelle et la grève de solidarité sont légales. **Cependant, on note des différences dans la réglementation des *lock-outs*.** En Grèce, le *lock-out* est interdit, en Finlande, il est autorisé (en l'absence de convention collective), et en Allemagne, en Espagne et en France, il est accepté dans certaines circonstances particulières.

c) *Le rôle des partenaires sociaux*

Il faut distinguer le rôle défini par la loi et la place occupée en pratique par les partenaires sociaux.

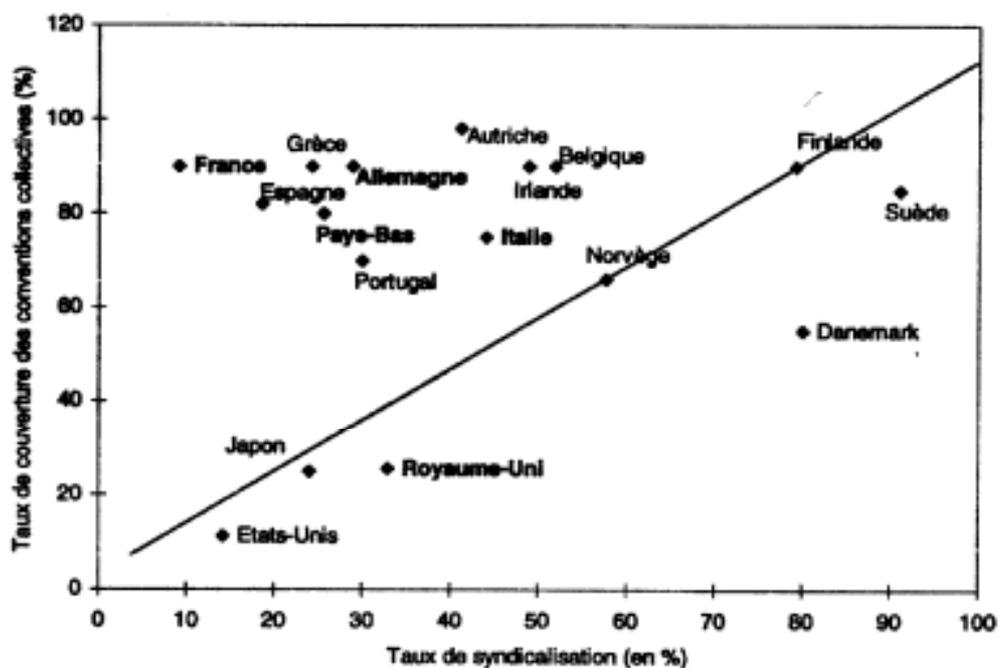
On a vu que **la loi pouvait accorder des compétences plus ou moins larges aux partenaires sociaux pour la fixation des salaires⁽⁹⁾. Il en est de même en matière de réglementation du travail.**

Au-delà, on sait combien le poids des syndicats peut être variable d'un pays à l'autre. Et ce, d'abord, dans leur capacité à représenter les salariés. On distingue, à cet égard, trois groupes de pays : ceux qui, comme la France ou l'Espagne, ont un faible taux de syndicalisation (moins de 20 %) ; ceux ayant un taux de syndicalisation moyen (entre 20 et 50 %), tels l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche, le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Italie, le Portugal ou la Grèce ; ceux, enfin, dont le taux est élevé (plus de 50 %), comme la Suède, la Finlande ou le Danemark.

Toutefois, **le taux de syndicalisation ne peut à lui seul rendre compte du poids des syndicats.** Certains organismes, tel le CEPII, retiennent également comme critère le taux de couverture des conventions collectives. Selon les données du Bureau international du travail (BIT), il serait très élevé en Autriche, en Grèce, en France, en Belgique, en Allemagne, en Irlande ou en Finlande (90 % ou plus), moyen dans des pays tels que le Portugal, la Norvège ou le Danemark (entre 50 et 70 %), et faible au Royaume-Uni (moins de 30 %) (Cf. graphique 6).

⁽⁹⁾ Cf. ci-dessus : a) *Le coût du travail*.

Graphique 6
SYNDICALISATION ET COUVERTURE DES CONVENTIONS COLLECTIVES



Source : BIT, *Le travail dans le monde*, 1997-98, OCDE (1994).

B. Cette diversité n'a pas provoqué de véritables distorsions de concurrence

« *Aucun de nos gouvernements ne considère que la recherche d'un avantage en matière d'emploi passerait par la diminution de ses normes sociales* ». La réponse apportée au rapporteur par M. Pdraig Flynn, ancien commissaire européen chargé de l'emploi et des affaires sociales, est révélatrice de l'avis de la plupart de ses interlocuteurs. De fait, si les divergences de réglementations sociales pourraient favoriser le dumping social, celui-ci demeure globalement limité. Et ce pour deux raisons.

1) *Un phénomène plus ou moins présent d'un pays à un autre*

Les risques de dumping social prennent des visages différents selon les Etats. On peut globalement distinguer **quatre cas principaux**.

● **Le Royaume-Uni et l'Irlande constituent un premier groupe de pays, caractérisé par un coût du travail relativement peu élevé et une réglementation sociale souple.**

Le Royaume-Uni se caractérise par un niveau de sécurité sociale à peu près complet, mais moins généreux, dans l'ensemble, par rapport aux autres pays de l'Europe septentrionale. On relève, par exemple, que les salariés les plus faiblement rémunérés – soit 64 livres par semaine (environ 650 francs) – ne paient pas de cotisation sociale et, de ce fait, ne bénéficient pas de droit à pension. Le droit du travail offre, quant à lui, moins de garanties par comparaison avec les autres pays de la Communauté. Ainsi, a-t-il fallu attendre le 1^{er} avril 1999 pour que le Royaume-Uni instaure un salaire minimum, et encore celui-ci se limite-t-il à 3,6 livres par heure (36 francs) pour les employés de plus de 22 ans et à 3 livres par heure (30 francs) pour les 18-22 ans. Quant aux 16-18 ans, ils ne bénéficient d'aucune obligation légale. Par ailleurs, selon les informations communiquées par notre ambassade, aucun système d'indexation ou de revalorisation n'a été mis en place.

De même, si la directive européenne sur l'aménagement du temps de travail a été transposée en droit interne le 1^{er} octobre 1998 et si, en conséquence, la durée du travail est limitée à 48 heures et les congés payés légaux portés de trois à quatre semaines, la réglementation britannique permettrait à un salarié, par contrat et à titre individuel, d'accepter de travailler plus de 48 heures. En outre, l'employeur ne serait pas soumis à l'obligation de conserver dans ses fichiers le temps travaillé par son employé.

Est-ce du dumping social ? Ce n'est pas l'avis de l'ambassadeur de France. Selon lui, « *Si le dumping social se caractérise par la volonté d'un Etat d'obtenir un avantage comparatif en limitant sa protection et sa réglementation sociale, permettant d'obtenir notamment des baisses de prix des produits à l'exportation et entraînant des distorsions de concurrence assez importantes pour influencer sur les décisions des agents économiques, on ne peut pas considérer que le Royaume-Uni pratique le dumping social* ». On peut penser, cependant, que le fait de ne pas vouloir élever davantage ce niveau de protection est en partie inspiré par un souci de flexibilité, et qu'il s'agit d'une forme indirecte et atténuée de dumping.

Certes, les efforts entrepris par l'actuel gouvernement britannique ne sont pas univoques. Rappelons qu'en dehors des mesures déjà évoquées, le gouvernement a signé la charte sociale européenne. En outre, de nouvelles dispositions permettent, par exemple, aux salariés faisant l'objet d'une procédure disciplinaire de se faire accompagner d'un représentant syndical, le licenciement pour cause abusive peut être

désormais invoqué par un salarié pouvant se prévaloir d'un an d'ancienneté (contre deux ans auparavant), et le plafond d'indemnisation est porté, dans ce cas, de 12 000 à 50 000 livres.

Par ailleurs, le gouvernement britannique a engagé une politique volontariste de lutte contre les ateliers clandestins et « *l'exploitation au travail* ». On observe également un essor des codes volontaires de bonne conduite dans les entreprises britanniques. Ainsi, *B & Q*, qui compte 20 000 employés, a décidé de vendre des tapis munis du logo « *Rug Mark* », garantissant qu'ils n'avaient pas été fabriqués par des enfants. L'année dernière, à l'instigation de plusieurs sociétés, d'organisations non gouvernementales et de syndicats, soutenus par le ministère du Commerce et de l'industrie, le ministère du Développement international et le forum des affaires regroupé autour du Prince de Galles, a été lancée l'« *Ethical Trade Initiative* » (ITA) (« *Initiative pour un commerce équitable* »). Celle-ci repose sur un code de base auquel les compagnies adhèrent volontairement. Elles s'engagent du même coup à respecter, dans le monde entier, les normes du Bureau international du travail (BIT). Cette initiative rassemblerait aujourd'hui une quinzaine de membres – dont, notamment, les distributeurs *Sainsbury* et *Marks & Spencer* – qui représentent un réseau de près de 5 000 fournisseurs, en relation avec près de 5 millions d'usines et d'exploitations agricoles dans 50 pays.

On peut faire un constat similaire pour **l'Irlande**. Il est vrai que, attachée à l'idée de flexibilité, elle offre un niveau de protection sociale moindre par rapport à la moyenne de l'Europe septentrionale. Mais on ne peut, là encore, parler de dumping social à proprement parler. Et ce, d'autant que les effets en termes d'avantages économiques ne sont pas évidents et qu'ils tendent à se réduire avec la transposition des directives communautaires.

• Les pays méditerranéens (Portugal, Espagne, Grèce, Italie) correspondent à un deuxième groupe, marqué par un coût de travail plus faible que dans le reste de l'Europe et une économie parallèle relativement importante.

La Grèce est tout à fait caractéristique. Bien qu'ayant significativement augmenté au cours des années 1990, le coût du travail y est nettement inférieur à celui de la moyenne de la Communauté. Cela dit, le droit du travail est dans l'ensemble assez protecteur, même s'il n'est pas toujours bien appliqué. Des garanties supplémentaires ont d'ailleurs été apportées au cours des dix dernières années : la suppression de certaines restrictions aux libertés syndicales ou au droit de grève, l'interdiction d'emploi des jeunes de moins de 15 ans, la réglementation du travail des jeunes de plus de 15 ans ou du travail de nuit et la création

d'un corps d'inspecteurs du travail en 1998 l'attestent. Les risques de dumping social en Grèce sont donc très limités. De surcroît, le coût du travail, associé à une productivité relativement faible, entraîne, dans des secteurs comme le textile, un phénomène de délocalisation vers des pays voisins balkaniques (Albanie, Macédoine, Bulgarie).

Toutefois, le projet de création, par la Grèce et la Bulgarie, d'une zone franche d'activités industrielles et de transactions commerciales de 25 kilomètres de part et d'autre de leur frontière, dans laquelle pourraient s'installer des sociétés *offshore* et où les citoyens bulgares seraient employés dans le cadre d'un régime de travail particulier, pourrait constituer une pratique combinée de dumping fiscal et social. Il a d'ailleurs été soumis à l'examen de la Commission européenne.

Il convient, par ailleurs, d'évoquer la part considérable de l'économie parallèle, qui représenterait entre 30 et 40 % du PIB grec. S'il ne s'agit pas d'un dumping social de ce pays vis-à-vis des autres Etats membres, ce phénomène s'apparente à un dumping intranational, exercé par certaines entreprises ou particuliers, qui contournent ou violent la réglementation en vigueur pour en tirer un avantage économique.

Au **Portugal**, si le coût du travail reste inférieur à la plupart des autres pays de l'Union, la réglementation sociale est devenue relativement protectrice.

Mais le gouvernement portugais reconnaît que certaines pratiques de dumping social existent, en particulier l'emploi d'une main-d'œuvre infantine. Ce phénomène toucherait notamment les secteurs de l'agriculture, dans les grandes et moyennes exploitations (c'est le cas, par exemple, pour les vendanges dans la région du Douro), de la construction (hors des grands centres urbains), de l'exploitation des carrières et de l'hôtellerie. Les raisons invoquées de cet état de fait sont liées à la précarité financière de certaines familles et au manque de main-d'œuvre pour réaliser certaines activités saisonnières. Le gouvernement attache une importance particulière à ce problème, auquel il s'emploie à apporter une solution.

Pour le reste, le Portugal s'estime davantage une victime qu'un acteur du dumping social. C'est particulièrement le cas dans le domaine du textile – qui représente plus de 9 % de sa production industrielle – et de la chaussure, où il subit la concurrence des pays asiatiques, d'Afrique du Nord et d'Europe centrale et orientale. Il comporte également une part importante d'économie parallèle.

L'Espagne a, quant à elle, comblé l'essentiel des écarts constatés avec la plupart des autres pays d'Europe occidentale au milieu des années 1980, au moment de son entrée dans la Communauté. Elle continue cependant d'être caractérisée par une forte économie parallèle, de l'ordre de 30 % du PIB.

L'Italie correspond à un cas particulier, dans la mesure où le nord du pays s'apparente davantage au modèle de type continental. En revanche, le sud du pays est marqué par un coût de main-d'œuvre relativement faible, un respect limité de la réglementation sociale et un travail irrégulier massif (environ 35 % de la main-d'œuvre, contre 23 % pour la moyenne nationale). Cependant, cela ne semble pas donner lieu à des formes de dumping social significatives à l'égard des autres Etats de l'Union.

• Un troisième cas est incarné par les pays que l'on pourrait qualifier d'Europe continentale (Allemagne, France, Benelux, Autriche). **Ils bénéficient d'un système de protection sociale étoffé, qu'ils ont plus ou moins cherché à assouplir au cours des dernières années.**

L'Allemagne, qui est caractérisée par un coût de main-d'œuvre élevé et un bon niveau de protection sociale, a réussi, au cours des dix dernières années, par une modération salariale et une organisation plus souple du temps de travail, à améliorer sa productivité, sans que l'on puisse parler pour autant de dumping social. Ainsi, selon le classement annuel de l'Institut de développement du management de Lausanne, l'Allemagne serait passée du 14^{ème} au 9^{ème} rang de 1997 à 1998 en termes de compétitivité. La politique de réduction de la fiscalité de l'actuel gouvernement s'inscrit dans le prolongement de cette stratégie.

Demeurent cependant des formes de dumping entre l'Est et l'Ouest, les régions de l'Est affichant un coût de main-d'œuvre globalement moins élevé et étant principalement victime du dumping social lié à l'embauche d'une main-d'œuvre bon marché provenant des pays d'Europe centrale et orientale.

L'Autriche est également marquée par un niveau élevé de protection sociale. Toutefois, elle n'est pas exempte de certaines pratiques confinant au dumping social. Certaines entreprises ont, en effet, recours à des contrats dits d'ouvrage (« *Werkvertrag* ») ou de service de libre entreprise, pour s'affranchir des contraintes du droit commun du travail, alors que les travailleurs qui les passent sont intégrés pleinement à l'organisation de l'entreprise et soumis à l'autorité de son chef. Les salariés doivent alors financer leurs propres congés et ne bénéficient pas

de la couverture maladie de droit commun. Les contrats dits d'ouvrage seraient fréquents dans le bâtiment et le tourisme. Il n'est pas rare non plus qu'une société étrangère donne en louage des travailleurs étrangers faiblement rémunérés à une entreprise domiciliée en Autriche.

Selon notre ambassade, il est difficile de mesurer l'importance de ces pratiques. On estime seulement qu'environ 10 % du PIB autrichien correspond à la valeur ajoutée engendrée par le travail illégal, qui inclurait aussi « *l'entraide bénévole* » et le travail au noir des ménages.

La Belgique offrirait, selon les informations recueillies par le rapporteur, un exemple de « *contre-dumping* » social. On observe, en effet, une délocalisation d'investissements, en particulier vers le nord de la France, liée en partie au niveau élevé du coût du travail. Cependant, conscient de ces difficultés, le gouvernement actuel se donne comme priorité l'allègement du coût du travail, ce qui devrait conduire d'ici quelques années à gommer ces distorsions.

Les Pays-Bas correspondent aussi à un modèle de protection sociale élevé ayant cherché à s'assouplir et à gagner en productivité pour améliorer sa compétitivité globale. L'adoption d'une politique de modération salariale, dès le « *pacte de Wassenaar* », signé en 1982 entre partenaires sociaux sous le contrôle de l'Etat, l'atteste notamment. On peut citer également diverses mesures visant à assouplir le droit du travail. Ainsi, une récente loi sur la flexibilité, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999, offrirait à l'employeur plus de souplesse dans l'aménagement du temps de travail et la possibilité de recourir à trois contrats à durée déterminée – chacun devant succéder au précédent dans un délai de trois mois – sans être soumis aux règles de licenciement de droit commun. Mais, selon certains experts interrogés par le rapporteur, « *Dans la concurrence européenne pour obtenir des créations d'emplois, les Pays-Bas se distinguent davantage par des constructions fiscales qui pourraient sur certains points mériter la qualification de « dumping fiscal », que par une réglementation sauvage en matière sociale qui n'a pas eu lieu* ».

Avec un niveau de cotisations et de protection sociales élevées, **la France a, à première vue, davantage de raisons de craindre d'être victime du dumping social que d'en être l'acteur.** De fait, l'évolution du droit social depuis vingt ans donne lieu globalement, non à une dégradation, mais à un renforcement de la protection sociale, même si, naturellement, le développement des formes atypiques d'emploi au cours des quinze dernières années soulève des interrogations.

● **Les pays scandinaves présentent, dans l'ensemble, un quatrième cas de figure correspondant à un coût du travail et un niveau de protection sociale élevés et une pratique de dumping social très résiduelle, voire inexistante.**

Selon notre ambassade, **la Suède** n'a « *jamais tenté de remédier à cette situation (de dégradation de sa compétitivité globale) en mettant en œuvre des programmes de dumping social, mais plutôt en restaurant à intervalles réguliers sa compétitivité par un ajustement monétaire. Au contraire, (elle) figure aujourd'hui parmi les pays qui subissent les méfaits des pratiques de dumping des autres pays. En effet, avec une pression fiscale de 53,9 % en 1998 et des charges sociales qui dépassent 33 %, la Suède est fortement pénalisée vis-à-vis de ses concurrents* ».

Cet état de fait a deux conséquences principales : une tendance à la délocalisation d'entreprises ou d'investissements, motivée principalement par une pression fiscale jugée trop lourde et une réglementation du travail considérée comme trop rigide ; le développement d'une économie « *grise* », qui représenterait, selon l'OCDE, environ 20 % du PIB national.

Aussi, le gouvernement suédois envisage deux projets d'allégement fiscal alternatifs. L'impôt sur le revenu et les charges sociales pourraient être calculés sur la base de 75 % du salaire, avec la possibilité de bénéficier des déductions fiscales légales (sur les crédits immobiliers et la cotisation vieillesse notamment) pendant une période maximale de trois ans. Autre option possible : le taux de l'impôt sur le salaire des expatriés pourrait être abaissé à 25 % pendant une période limitée à trois ans, avec des exonérations pour les frais de scolarité, de déménagement et de retour dans le pays d'origine, notamment.

Le gouvernement a, par ailleurs allégé les charges patronales des entreprises recrutant un chômeur de longue durée, en couvrant 75 % de ces charges au cours des six premiers mois et 25 % au cours des dix-huit mois suivants. En outre, afin d'encourager la mobilité de la main-d'œuvre, il a réduit temporairement de 8 % les charges patronales des sociétés recrutant du personnel dans le nord du pays, où le chômage est assez élevé.

La Finlande est également marquée par un haut niveau de salaires et de protection sociale. Elle ne semble pas vouloir les remettre en cause, en dépit de la concurrence exercée par d'autres pays européens, à l'Est en particulier (l'Estonie, la Pologne et la Russie notamment). Mais les entreprises provenant de pays où les salaires sont bas - susceptibles de faire appel à une main-d'œuvre bon marché - qui s'implantent dans le

pays font l'objet de contrôles administratifs stricts. D'ailleurs, l'afflux massif de main-d'œuvre originaire d'Europe centrale et orientale redouté par une partie de l'opinion ne s'est pas produit.

Comme en Suède, une économie parallèle tend néanmoins à se développer. Si elle est relativement contenue dans l'ensemble, elle correspondrait cependant à environ 2 à 3 % du PNB.

Ceci posé, il est difficile de dire que ces différences observables dans les législations ou les pratiques sociales exercent une influence significative dans leurs conditions de développement.

2) Un facteur parmi d'autres et, dans l'ensemble, plutôt secondaire dans les décisions des acteurs économiques

• **Dans l'ensemble, le dumping social ne joue, lorsqu'il joue, que dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre.** Comme pour le dumping exercé par certains pays tiers, cela tient au fait que la part des salaires, des cotisations sociales et des frais liés à l'application de la réglementation sociale par rapport au prix de revient est proportionnellement plus importante que dans les autres secteurs.

Ainsi, les domaines les plus fréquemment mentionnés comme pouvant donner lieu à des formes de dumping au sein de l'Union sont : le textile et l'habillement, les métiers du cuir, le bâtiment, les chantiers navals, la filière bois, la restauration et les transports routiers.

Dans ce dernier secteur, par exemple, la Fédération européenne des transports (ETF) a déploré, lors des manifestations des routiers d'octobre dernier en faveur de la réduction du temps de travail, qu'« *aucun standard minimum harmonisé concernant le temps de travail des travailleurs du transport n'existe à ce jour* ». Selon elle, le *statu quo* laisse tout loisir aux entreprises de pratiquer un dumping social sauvage, transformant les chauffeurs en « *esclaves des temps modernes* ».

Par ailleurs, les risques de disparition de certains secteurs d'activité liés à des spécialisations économiques étatiques ou régionales ne se sont guère concrétisés jusqu'ici. Si certaines études⁽¹⁰⁾ ont envisagé des scénarios de spécialisations géographiques au sein de l'Union européenne, ce phénomène se révèle, en effet, pour l'instant limité.

⁽¹⁰⁾ Cf. notamment Commissariat général du Plan, *Scénario pour une nouvelle géographie économique de l'Europe*, 1999.

- De l'avis général, s'il est une forme de dumping à craindre au sein de l'Union européenne, c'est bien plutôt le **dumping fiscal**.

Rappelons que **les régimes fiscaux européens présentent encore de grandes disparités. Disparités, d'abord, dans le taux global des prélèvements obligatoires**, qui va de l'ordre de 35 % au Royaume-Uni ou en Irlande à 50 % ou plus en Suède ou au Danemark. La France, avec un taux proche de 47 %, se situe au-dessus de la moyenne (40 %).

Disparités, ensuite, dans l'impôt sur les sociétés, dont le taux normal va de 27 % en Italie à 47,5 % en Allemagne. L'Irlande en offre une illustration significative. Son Conseil national de la productivité, qui regroupe une dizaine de personnalités représentatives des différents secteurs socio-économiques, publie depuis 1997 un rapport annuel sur la compétitivité du pays. Parmi les critères mis en avant par les investisseurs étrangers (coût du travail, langue anglaise, qualification de la main-d'œuvre, accès au marché communautaire, participation à l'euro, taux de croissance...), le plus important est, à leurs yeux, le critère fiscal, en particulier un régime d'imposition des bénéficiaires des sociétés très favorable.

Disparités aussi, s'agissant de la TVA, dont le taux normal est compris entre 15 % (Luxembourg) et 25 % (Suède, Danemark).

Disparités enfin, pour ne retenir que les principales impositions, **en matière d'impôt sur le revenu**. Ainsi, le taux marginal va-t-il de 38 % en Finlande à 62 % au Danemark. Cela expliquerait, par exemple, en partie, l'expatriation de 150 000 à 200 000 Français dans la région de Londres, particulièrement des cadres, le taux marginal d'imposition sur le revenu étant d'environ 60 % en France si l'on prend en compte la CSG et la CRDS, alors qu'il est de 40 % au Royaume-Uni.

L'importance plus marquée de la fiscalité dans les choix des acteurs économiques par rapport aux réglementations sociales tient principalement à trois facteurs : elle représente un coût direct, alors que la réglementation sociale n'entraîne le plus souvent qu'un coût indirect (à l'exception des cotisations sociales) ; ce coût est en général plus élevé ; la contrepartie de ce coût ne bénéficie pas directement à l'entreprise ou à ses salariés, alors que c'est souvent le cas de l'application de la réglementation sociale, qu'elle se traduise par la délivrance d'une formation professionnelle, la préservation du dialogue social ou la prévention des conflits sociaux.

- Pour autant, **la fiscalité n'est pas le seul facteur décisif**. Parmi les principaux paramètres pris en compte par les agents économiques, les

plus fréquemment identifiés par les économistes sont : **les débouchés économiques, la qualité des infrastructures, la qualification et la productivité de la main-d'œuvre, sa disponibilité, la nature et la stabilité de la réglementation applicable au secteur concerné, et le coût de la vie dans le pays ou la région en question.**

Parfois, le niveau des salaires ou des charges sociales et les autres aspects de la réglementation sociale sont cités. Mais ce n'est en général le cas que pour certains secteurs bien identifiés et ce facteur n'est pas considéré, le plus souvent, comme un paramètre majeur.

Certains considèrent même ce facteur comme négligeable sur longue période. Les informations communiquées par le Conseil d'analyse économique concernant les études relatives aux effets du caractère plus ou moins flexible du droit du travail montrent, par exemple, que les pays les plus flexibles n'ont pas d'avantage comparatif à terme, mais seulement une activité économique et un taux de chômage plus cycliques.

*

Dans l'ensemble, **le dumping social intra-communautaire se révèle donc réduit.**

On assiste, certes, dans plusieurs pays, à **des politiques de modération salariale**. Cependant, dès l'instant où elles ne consistent pas à diminuer le pouvoir d'achat, mais seulement à limiter la progression des revenus du travail par rapport au capital, il s'agit d'une forme indirecte de dumping, au demeurant largement pratiquée par la plupart des pays industrialisés.

En dehors de cela, on constate **un assouplissement du droit du travail dans la plupart des Etats de la Communauté, mais la violation du droit social international** (comme le travail des enfants aux Pays-Bas) **et les détériorations délibérées des normes sociales nationales demeurent relativement rares**. Il s'agit, là encore, davantage de formes indirectes de dumping. Ainsi, le fait de favoriser, par des dispositions spécifiques, des formes de travail atypiques, conduit-il indirectement à limiter la part des contrats de travail de droit commun.

Enfin, force est de souligner **le développement de l'économie parallèle**, y compris dans les Etats qui, comme les pays scandinaves, y avaient échappé.

II. L'EVOLUTION DU CONTEXTE ECONOMIQUE INTERNATIONAL RAVIVE LES CRAINTES DE DUMPING SOCIAL

Si le dumping social extra-communautaire et intra-communautaire ont eu jusqu'ici une portée limitée, ne sont-ils pas susceptibles de s'aggraver avec la réduction des barrières douanières, le développement des communications, l'accroissement de la concurrence en Europe engendrée par la mise de place de l'euro, et l'entrée dans l'Union des pays d'Europe centrale et orientale ?

On peut, de fait, craindre trois risques principaux à l'avenir : un avivement de la concurrence déloyale liée au dumping social de la part de certains pays tiers ; la tentation de pays, à l'intérieur de l'Union, de tirer profit des vides que présentent la politique ou la réglementation communautaire pour adopter – ou simplement maintenir – des normes sociales moins favorables ; enfin, un élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale insuffisamment préparé, pouvant se traduire par des distorsions de concurrence accrues dans le domaine social.

A. Les droits sociaux fondamentaux restent insuffisamment protégés dans un contexte de mondialisation des échanges

1) La liberté des échanges s'accompagne d'une concurrence accrue dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre

a) La libéralisation et l'accroissement des échanges commerciaux ont rendu plus vulnérables certains secteurs économiques de pays à forte protection sociale

• Que la notion de dumping social ait été de plus en plus utilisée au cours de ces dernières années n'est pas le fait du hasard. En effet, **la concurrence des pays à faible protection sociale dans les industries traditionnelles à forte intensité de main-d'œuvre est devenue de plus en plus tangible. Et ce, en raison du développement de deux phénomènes concomitants.**

En premier lieu, la libéralisation des échanges. Il ne s'agit certes pas d'une tendance récente. Rappelons que, déjà en 1949 et 1950-1951, les tarifs douaniers avaient été réduits deux fois de 25 % dans le cadre du GATT, et qu'ils ont été à nouveau abaissés de 35 %, puis de 33 %, au cours, respectivement, du « *Kennedy round* » (1964-1967) et du « *Tokyo round* » (1973-1979). Ce mouvement s'est largement poursuivi, puisqu'en application des accords de Marrakech de 1994, ils ont encore été diminués de 40 %.

Ce phénomène a été d'autant plus prégnant qu'il s'est accompagné d'un accroissement sensible des échanges commerciaux internationaux. Ainsi, selon l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les exportations mondiales de marchandises ont augmenté de 6,5 % par an en moyenne entre 1990 et 1998⁽¹¹⁾. Par comparaison, la production de marchandises croissait pendant la même période de 2 % ! Autrement dit, le gonflement des échanges commerciaux de marchandises est globalement plus de trois fois supérieur à celui de leur production. On note, d'ailleurs, que si les exportations de marchandises de l'Union européenne ont cru de 6 % par an au cours de cette période, elles ont augmenté de 8,5 % en Amérique latine et de 7,5 % en Asie.

• Les travaux du Bureau international du travail (BIT) sur l'impact social de la mondialisation⁽¹²⁾ soulignent trois principaux types de risques à cet égard.

➤ D'abord, celui du **creusement des inégalités**. L'ouverture économique internationale se traduit globalement, en effet, par des transferts d'activités à faible valeur ajoutée et à forte intensité de main-d'œuvre vers les pays en développement, les pays les plus avancés ayant tendance à se focaliser sur les secteurs à valeur ajoutée ou contenu technologique élevés, où leur avantage comparatif est le plus significatif. Il en résulte, dans les pays industrialisés, un accroissement de l'offre d'emploi pour la main-d'œuvre qualifiée ainsi qu'une amélioration de ses conditions de travail et une contraction de cette offre pour les personnes ayant une faible qualification ; partant, une amélioration du niveau de vie des premiers et une précarisation de celui des seconds.

➤ Le deuxième type de risques a trait à **l'instabilité des emplois**. La mondialisation impose, en effet, aux entreprises qui veulent rester compétitives, une adaptation permanente. Par conséquent, les postes de travail ont tendance à évoluer vite. Cela peut se traduire par une flexibilité

⁽¹¹⁾ OMC, *Rapport annuel 1999*.

⁽¹²⁾ BIT, Groupe de travail sur la dimension sociale de la libéralisation du commerce international, *Rapport final concernant les études par pays sur l'impact social de la mondialisation*, novembre 1999.

accrue des conditions de travail et un changement d'activité professionnelle plus fréquent de la part des salariés. Le BIT constate que les flux d'emploi intersectoriels se sont accrus dans la majorité des pays au cours des vingt dernières années. Ainsi, dans les pays dont le rapport commerce/PIB s'est accru plus rapidement que la moyenne, le taux de rotation a été de près de 6 dans la période 1986-1995, contre 4,5 entre 1976 et 1985.

➤ Enfin, la mondialisation, en exacerbant la compétition internationale, peut s'accompagner d'**une précarisation des emplois**, sous la forme d'un développement des contrats de travail atypiques (contrats de travail à durée déterminée, temporaire, à temps partiel, recours croissant à l'intérim et aux vacances, transformation de salariés en sous-traitants indépendants...). Ainsi depuis le milieu des années 1970, le travail à temps partiel a progressé dans la plupart des pays pour lesquels on dispose de données statistiques précises. Dans les douze Etats membres de la Communauté de 1987, par exemple, il est passé de 8,9 % de l'emploi total cette année-là à 10,2 % en 1990 et à 12,2 % en 1997.

b) Cette situation s'est traduite par plusieurs inconvénients pour les pays de l'Union

La concurrence des pays à bas salaires est certes sensible dans un certain nombre de secteurs. Mais il convient de la relativiser, dans la mesure où la part de ces pays dans le commerce international de l'Union européenne est globalement faible. Rappelons que la part des pays tiers représente environ 37 %⁽¹³⁾ du commerce international de l'Union européenne et, si l'on exclut ceux de l'OCDE – qui affichent dans l'ensemble le niveau de développement et de protection sociale le plus élevé –, seulement 15 %. Encore ne faut-il prendre en compte, parmi ces Etats non membres de l'OCDE, que ceux qui attestent un coût du travail ou une protection sociale faibles.

On peut distinguer principalement **quatre inconvénients majeurs**.

D'abord, les délocalisations. Déjà en 1993, Jean Arthuis, dans un rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat, en avait souligné l'importance⁽¹⁴⁾. Estimant que le coût du travail et la « *flexibilité* » de la réglementation sociale constituaient des facteurs déterminants de délocalisation, il avait diagnostiqué une accélération de ce phénomène dans les secteurs traditionnels (textile, habillement, chaussure, horlogerie, jouet) et son émergence dans les services et

⁽¹³⁾ Chiffres calculés à partir des données Eurostat.

⁽¹⁴⁾ Cf. rapport n° 337 (juin 1993).

certaines industries, telles que la métallurgie, l'industrie mécanique, ou l'électronique. Selon lui, au minimum 3 à 5 millions d'emplois étaient menacés par le mouvement de délocalisation.

Il est vrai que plusieurs exemples frappants ont défrayé la chronique ces dernières années. On peut citer, parmi les derniers en date, l'affaire de l'usine d'amortisseurs De Carbon à Andé (Eure), rachetée en 1988 par le groupe américain *Delphi*, premier équipementier du monde et filiale de *General Motors* jusqu'en 1999. Pour des motifs tenant à sa stratégie industrielle et à la volonté d'améliorer sa rentabilité, le groupe a progressivement transféré une grande partie de l'activité de l'usine aux Etats-Unis.

Certains pays n'hésitent pas, d'ailleurs, à faire la publicité de leur faible coût du travail ou de leur maigre protection sociale. On trouve, par exemple, au Bangladesh, des affiches racoleuses invitant à s'installer dans ce pays pour un « *optimum profit* » et déclarant que ce pays « *offre les coûts les plus bas mais une force de travail productive* ». Elles affirment aussi que « *les lois y interdisent la constitution de syndicats dans certaines zones et que les grèves y sont illégales* » ! (Cf. encadré 1). Au Honduras, on en trouve qui portent le titre suivant : « *Want to cut your labour costs ? Cut here* » ! (« *Vous voulez réduire vos coûts de main-d'œuvre ? Venez ici* ») (Cf. encadré 2). Dans la même veine, on ne peut s'empêcher de reproduire la publicité circulant en République dominicaine, vantant un coût du travail limité à 56 cents de l'heure (environ 2,50 francs !), ou dans l'Etat du Yucatan au Mexique : « *– There's no way I can get my labour costs down to \$ 1 an hour ; – Yes you can : Yucatan* » (« *– Je ne trouve pas de moyen de réduire mes coûts de main-d'œuvre au-dessous d'un dollar par heure ; – Si, vous le pouvez : au Yucatan* ») (Cf. encadrés 3 et 4).

Certes, ce bas coût du travail est compensé par une productivité faible. Cependant, même si on ne dispose guère de données comparatives précises actualisées à ce sujet, on sait que, dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, cette compensation n'est que partielle.

Les principaux secteurs touchés sont, de l'avis général, les secteurs traditionnels, notamment le textile, l'habillement, la chaussure, l'horlogerie et le jouet. Ont également été affectés d'autres domaines, comme celui de la métallurgie, de l'industrie mécanique, des produits technologiques standardisés et des transports.

Cette concurrence a par ailleurs été accentuée par un recours croissant à la sous-traitance dans les pays à bas salaires ou à faible protection sociale. Une étude de la Délégation aux investissements

internationaux⁽¹⁵⁾ atteste notamment cet accroissement. Selon elle, la sous-traitance constituerait aujourd'hui l'un des modes privilégiés d'implantation des entreprises des pays industrialisés à l'étranger, derrière les fusions-acquisitions, les créations ou extensions de sites, les *joint ventures* (filiales communes), les alliances stratégiques et les cessions de licences. Elle est fondée soit sur le souci de limiter les prises de risque, soit sur le souhait d'alléger les structures de la firme grâce à l'externalisation de certaines de ses activités.

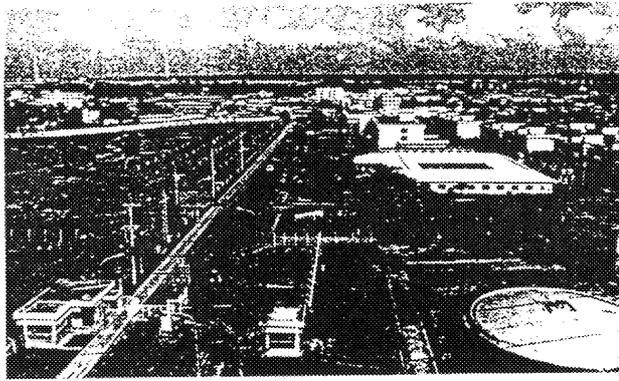
Cependant, même si l'on ne peut évaluer avec précision les emplois perdus du fait des délocalisations vers les pays tiers, aux dires de la plupart des interlocuteurs du rapporteur, ce phénomène se serait avéré beaucoup plus limité que prévu et aurait causé tout au plus une perte de 200 000 à 300 000 emplois.

On se souvient des objections faites au rapport de Jean Arthuis, notamment par la direction des relations économiques extérieures du ministère de l'Economie. D'abord, il convient de s'attacher davantage au coût du travail par unité produite – qui prend en compte la productivité – qu'aux seuls coûts salariaux. Deuxièmement, les charges sociales imposées aux investissements étrangers sont en général plus lourdes que pour les entreprises locales. Enfin, un niveau élevé de protection sociale favorise un environnement politique et économique plus sûr et une main-d'œuvre mieux qualifiée. De ce fait, il permet des créations d'emplois dans certains secteurs qui compensent les pertes enregistrées dans d'autres.

⁽¹⁵⁾ Cf. Délégation aux investissements internationaux (en coopération avec Arthur Andersen, Invest in France et la Conférence des Nations unies pour le développement (CNUCED)), *L'investissement international à l'horizon 2002*, 1998.

Encadré 1

For Optimum Profit Invest in EPZs of Bangladesh



Watch your business and profit grow in the Export Processing Zones of Bangladesh when you take advantages of Bangladesh's "Open Door Policy" for foreign investment. Within close proximity of the fast growing ASEAN and the Middle Eastern markets, the EPZs of Bangladesh are pulsating with activities.

Bangladesh Export Processing Zones Authority, the apex body of the EPZs of Bangladesh, offers Asia's lowest cost-production bases and facilities and incentives for investors of Chittagong and Dhaka EPZs. These include:

FACILITIES

- All customs formalities are done at the gate site of the respective factory building within the zone.
- Permission for import and export given in the same day.
- Fully developed and serviced industrial plots and factory buildings are available for investors.

INCENTIVES

- Tax holiday for 10 years.
- Exemption of income tax on interest on borrowed capital.
- Complete exemption from dividend tax for tax holiday period for foreign nationals.
- Duty free import of machinery, equipment, raw materials and construction materials.
- Duty free export of goods produced in the zones.
- No ceiling on the extent of foreign investment.
- Full repatriation of profit, capital and investment permissible.
- Relocation of existing industries from abroad allowed.

Bangladesh offers most inexpensive but productive labour force. Law forbids formation of labour unions in the zones and strikes are illegal.

All investments in the EPZs of Bangladesh are secured by law. Further more, BEPZA sanctions projects generally within one week.



For details, please contact:



**BANGLADESH EXPORT PROCESSING
ZONES AUTHORITY**

222 New Eskaton Road, Dhaka, Bangladesh
Phone: 832553, 410510, 411224
Telex: 642268 BEPZA BJ
Fax: 88-02-834967 & 832961

Encadré 2



Want to cut your labor costs?

Other key factors that make Honduras the right choice for business:

- Competitive labor rates and highly productive labor.
- Permanent tax holiday.
- Ample availability of labor and U.S.-educated engineers.
- Best port facilities in Central America.
- Proximity to the U.S. cuts turnaround time. (48 hours by ship to Gulf ports, 2 hours by air).
- Among the lowest property rental rates in the Caribbean Basin.
- Ample availability of hydroelectric power.
- FIDE/IDG-HONDURAS, a non-profit, private organization in Honduras with offices in the U.S. and Taiwan, will assist you in setting up your production facility.

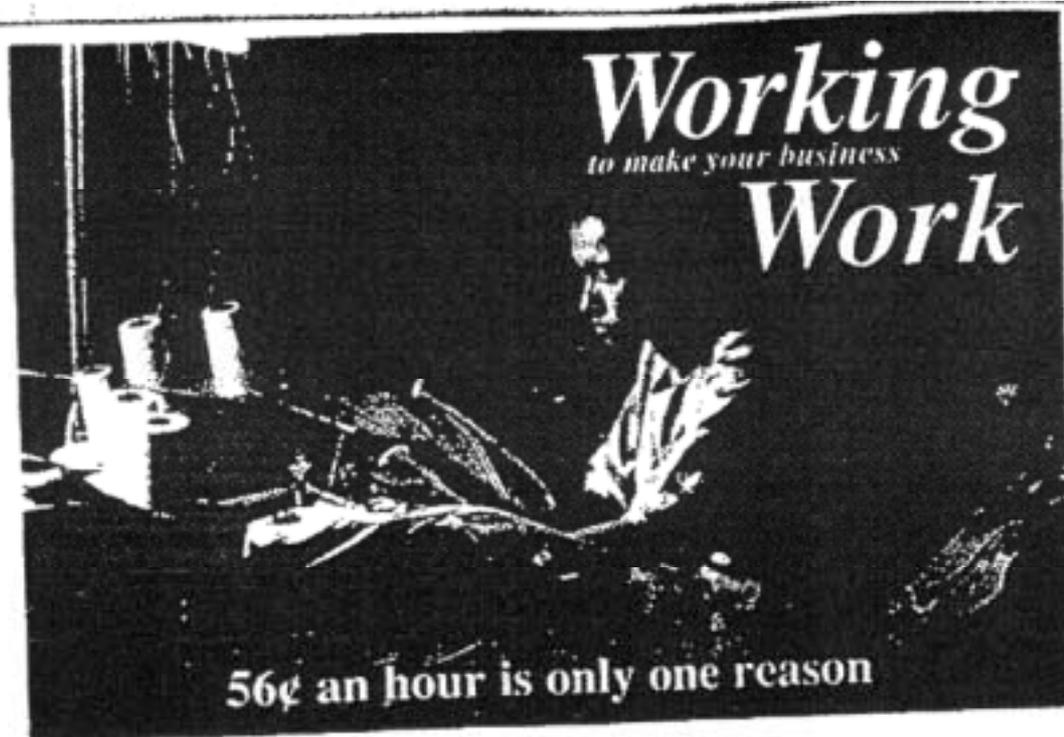
Cut here

Honduras

*A country committed
to progress*

Circle information number 25

Encadré 3



Working
to make your business
Work

56¢ an hour is only one reason

The Dominican Republic

More garments are produced or assembled in the Dominican Republic for U.S. manufacturers and retailers than in any other CBI country. Over 50% more than the next largest source. For good reason.

Cost, Quality, Convenience and Cooperation

Although the Dominican Republic offers one of the most favorable manufacturing costs in the CBI region, there are many more reasons why so many companies choose this source. Consider these additional benefits:

- Typical 807 assembly plant cost per fully loaded hour just \$1.32
- Reliable, experienced labor force
- Most highly advanced free zone system in the Caribbean
- Close, quick and convenient air and sea linkages

- Stable, democratic government and strong U.S. ties
- 20-year success record in the garment industry

The Dominican Republic is not only the source of choice in the Caribbean, but a viable alternative to the increasing costs and complexities of remote Far East sources.

Call or Write for Free Sector Profile

Please write or call for your free report on apparel assembly in the Dominican Republic. It contains an overview of the industry and details on costs, the labor force, tax advantages, transportation and the business climate.

Dominican Republic *Investment Promotion Council*

P.O. Box 25438, Washington, DC 20007
Phone: (809) 532-3281 • FAX: (809) 533-7029
Circle No. 40 on Reader Service Card

Encadré 4

"There's no way I can get my labor costs down to \$1 an hour."



**YES YOU CAN
YUCATAN**

Where labor costs average under \$1 an hour including benefits.

And the employee turnover rate is less than 5% a year.

We're only 460 miles and 90 minutes by air from the U.S.

And you could save over



\$15,000 a year per worker if you had an offshore production plant here.

So if you want to see how well you or your plant managers can live here while making your company more profitable, call for a free video tour of the State of Yucatan at 708-295-1793.

**When the U.S. is too expensive and the Far East too far.
"Yes You Can In Yucatan."**

*Government of the State of Yucatan, Mexico
Department of Industrial and Commercial Development*

Circle information number 7

Le deuxième inconvénient tient aux difficultés que connaissent certaines entreprises dans les secteurs touchés par le dumping social. Là encore, il est difficile d'en faire une évaluation précise. On sait néanmoins combien, en France, par exemple, les entreprises des secteurs du textile, de l'habillement, de la chaussure, du jouet, des chantiers navals, du charbon, de la métallurgie, de la bureautique ou des machines-outils ont pu souffrir de cette concurrence. On sait aussi les conséquences que ces difficultés ont pu avoir en termes de restructurations, suppressions d'emplois et de précarité.

Depuis la chute du mur de Berlin, on note également de nouvelles difficultés rencontrées par certaines entreprises de l'Union du fait des bas salaires pratiqués dans les pays d'Europe centrale et orientale. Ainsi, des entreprises du bâtiment ont-elles manifesté plusieurs fois, en Allemagne notamment, contre cette forme de dumping. Un collectif de PME du bâtiment de la région de Berlin a estimé en 1998 que 30 000 personnes étaient illégalement embauchées par des entreprises de la région, alors que 40 000 ouvriers du bâtiment étaient au chômage et que le secteur était en pleine croissance. Le président du syndicat allemand du bâtiment *IG Bau*, Klaus Wiesehuegel, ne s'est-il pas insurgé, encore en novembre dernier, contre le « *dumping des salaires* » en Allemagne ? On se trouve ici à la jonction du dumping extra-communautaire – les pays d'Europe centrale et orientale exportant une partie de leur chômage dans l'Union – et du dumping intra-communautaire – opposant les entreprises de la Communauté faisant appel à cette main-d'œuvre peu chère à celles qui ne le font pas.

Troisième effet négatif : **la tentation de remettre en cause certains aspects des systèmes de protection sociale européens** pour mieux soutenir la compétition des pays tiers. Face à cette compétition, beaucoup estiment, en effet, que ces systèmes doivent gagner en flexibilité ; une flexibilité qui peut se traduire, dans certains cas, par des formes plus ou moins patentes de régression sociale. C'est clairement la position de l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE) et de la plupart des syndicats patronaux des différents Etats membres.

Enfin, force est également de reconnaître **les risques de réactions protectionnistes** que peut susciter la prise de conscience de l'existence d'un dumping social. Dans un autre ordre d'idées, le succès de l'essai de Viviane Forrester, *L'horreur économique*, tempêtant contre le caractère antisocial du libre-échange, est significatif.

Toutefois, le niveau de protection du marché de l'Union européenne est relativement élevé. Une étude récente, reprise par le Conseil d'analyse

économique⁽¹⁶⁾, montre notamment que le niveau de « *protection globale* » de la Communauté – agrégeant les droits de douane, les principales barrières non tarifaires (quotas ou limitations volontaires aux exportations) et les mesures anti-dumping prises par l'Union à l'égard de certaines importations provenant des pays tiers – se situerait autour de 13-14 % du montant des importations, soit deux ou trois fois plus que le niveau généralement mentionné, qui correspond principalement à la mesure des barrières tarifaires. Par ailleurs, l'étude souligne la stabilité de ce niveau de protection depuis 1990. Enfin, selon elle, cette protection est très sélective en fonction des secteurs. Le taux de « *protection globale* » est, en effet, très élevé dans beaucoup de secteurs où la concurrence des PED ou des pays d'Europe centrale et orientale est rude. Ainsi est-il supérieur à 70 % pour des matières premières telles que les céréales (en dehors du riz), la viande bovine et ovine, les produits laitiers ou le sucre, de l'ordre de 32 % pour les industries agro-alimentaires, de 31 % pour l'habillement et de 22 % pour les textiles (Cf. tableau 1).

⁽¹⁶⁾ Cf. Conseil d'analyse économique, « *Le cycle du millénaire* », 1999, et P.A. Messerlin, « *Mesuring the Costs of Protection in Europe, Institute for International Economics* », 1999.

Tableau 1
LE NIVEAU GLOBAL DE PROTECTION DOUANIERE EN EUROPE DANS
L'AGRICULTURE ET L'INDUSTRIE EN 1997^(*)

	Droits de douane		Taux de protection globale
	moyens	maxima	
Secteurs ayant un taux de protection globale moyen supérieur à 20 %			
• Céréales (hors riz)	70,0	106,6	70,0
• Viande (bovine, ovine)	82,0	826,2	82,0
• Produits laitiers	57,7	156,3	76,0
• Sucre	61,8	78,8	103,0
• Industries agro-alimentaires	26,9	1009,9	31,9
• Boissons	22,2	365,4	22,2
• Tabac	58,8	103,0	58,8
• Textiles	9,0	25,0	22,0
• Habillement	12,0	13,4	31,0
Secteurs ayant un taux de protection globale moyen inférieur à 20 % et quelques produits sélectionnés dans ces secteurs			
• Sidérurgie	3,7	7,4	11,2
• Automobiles	6,9	22,0	10,9
• Radios, TV et Communications	5,2	14,4	7,7
- Magnétoscopes	12,0	14,0	15,7
- DRAMs (semi-conducteurs)	1,3	3,5	31,3
• Chimie industrielle	5,1	50,7	5,8
- Fibres synthétiques	6,4	7,6	19,3
• Autres produits chimiques	4,3	71,3	5,1
• Produits du bois	3,2	10,0	3,3
- Panneaux durs	7,6	10,0	20,3
• Equipement de bureau	2,7	8,4	3,0
- Photocopieurs	3,1	6,2	32,2
Tous secteurs agricoles et industriels			
• Moyenne non pondérée	10,0	-	14,3
• Moyenne pondérée par l'emploi	10,1	-	13,9
• Moyenne pondérée par la valeur ajoutée	10,5	-	13,4
Pour mémoire : tous secteurs agricoles et industriels			
• En 1990			
- Moyenne non pondérée	7,4	-	13,9
- Moyenne pondérée par l'emploi	8,1	-	16,8
• En 1995			
- Moyenne non pondérée	7,4	-	13,9
- Moyenne pondérée par l'emploi	8,1	-	15,6

(*) Les droits de douane et les taux de protection globale sont exprimés en pourcentage (*ad valorem*). Les taux de protection globale sont la somme des droits de douane moyens et des barrières non tarifaires qui ont pu être estimées.

Source : P.A. Messerlin (1999) : « *Mesuring the Costs of Protection in Europe* », *Institute for International Economics*.

Il peut être également haut pour des produits plus élaborés, commercialisés par les nouveaux pays industrialisés. C'est le cas notamment des semi-conducteurs (31 %) et des photocopieurs (32 %).

Qu'en est-il des pays industrialisés extérieurs à l'Union européenne ? Si l'on en croit l'OCDE, qui regroupe l'essentiel des autres pays industrialisés, le dumping social que ceux-ci exerceraient serait négligeable. Et ce, pour deux raisons majeures. En premier lieu, l'essentiel du commerce extérieur des pays de l'Union est, comme on l'a

vu, destiné au marché communautaire. La part des autres pays de l'OCDE ne représente, en effet, que 7 % de ce commerce. Deuxièmement, les écarts de salaires ou de protection sociale, quand ils existent, sont limités. Or ceux-ci doivent être suffisamment importants pour compenser le coût de commercialisation, les frais de transport et les droits de douane, faute de quoi, on ne peut en tirer un avantage.

Les Etats-Unis, par l'importance de leur marché et la différence de niveau de salaires et de protection sociale qu'ils présentent par rapport à l'Union européenne, focalisent une crainte bien compréhensible. Pour autant, selon la plupart des économistes interrogés par le rapporteur, le dumping social dont leurs firmes sont susceptibles de tirer partie est résiduel. Au fait que les différences de protection sont jugées insuffisantes, il convient, en effet, d'ajouter l'appréciation récente du dollar par rapport à l'euro, qui a renchéri leurs exportations. Quant au départ, souvent invoqué, de chercheurs ou d'entrepreneurs outre-Atlantique, il s'explique par un ensemble de facteurs qui vont bien au-delà de la réglementation sociale, en particulier le niveau de la fiscalité, la présence de pôles d'innovation parmi les plus performants du monde ou le dynamisme très soutenu de l'économie américaine.

2) Ces risques sont d'autant plus grands que l'application du droit social international se heurte à de nombreuses difficultés

Si le droit social international a beaucoup progressé au cours des vingt dernières années, sa mise en œuvre est encore confrontée à maintes difficultés.

a) Une prise de conscience accrue de la nécessité de respecter les droits sociaux fondamentaux

● **La décennie 1990 a été marquée par d'importants progrès du droit social international.** Le principal est sans doute l'adoption par l'Organisation mondiale du travail (OIT), le 18 juin 1998, de **la déclaration relative aux principes et droits fondamentaux de l'homme au travail.** Cette déclaration affirme notamment que l'ensemble des membres de l'organisation ont l'obligation de respecter, promouvoir et mettre en œuvre les principes fondamentaux suivants : la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective (conventions 87 et 98), l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire (conventions 29 et 105), l'abolition effective du travail des enfants (conventions 138 et 182) et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession (conventions 100 et

111). En outre, l'annexe de cette déclaration prévoit un mécanisme de suivi par le biais de rapports annuels, pays par pays et norme par norme.

Cette avancée majeure ne saurait toutefois conduire à oublier les autres. On retiendra notamment les étapes suivantes :

– **la constitution, en 1994, d'un groupe de travail spécial de l'Organisation internationale du travail (OIT), chargé d'étudier « la dimension sociale du commerce international »**. Celui-ci s'est donné pour mission d'analyser, pays par pays, les incidences de la libéralisation des échanges sur les normes de travail ainsi que l'examen des moyens d'action à la disposition de l'OIT pour promouvoir les normes fondamentales ;

– **le sommet mondial pour le développement social organisé à Copenhague par les Nations unies en mars 1995**. La déclaration et le plan d'action auxquels il a donné lieu prévoient que les programmes du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale devront désormais prendre en compte des objectifs sociaux. Il s'agit en quelque sorte de mettre sous surveillance les politiques d'ajustement structurel menées dans certains pays en développement ayant des conséquences sociales négatives. Le Fonds et la Banque sont, en outre, invités à mieux coordonner leur action avec les programmes de développement ;

– **la première conférence ministérielle de l'OMC à Singapour, en décembre 1996**, débouche sur l'adoption d'une déclaration finale par lesquels les Etats membres de l'organisation renouvellent « *leur engagement de respecter les normes sociales fondamentales du travail reconnues sur le plan international* » et affirment soutenir les activités menées par l'OIT pour les promouvoir ;

– **l'adoption, en mars 1998, par l'Union européenne d'une clause incitative, dans le cadre du système de préférences généralisées (SPG), visant à faire bénéficier d'un bonus douanier les pays respectant les normes sociales fondamentales définies par l'OIT**.

● Il résulte de cette évolution **un engagement général de plusieurs organisations internationales en faveur de la promotion de ces normes**. C'est d'abord le cas de l'OIT, qui est chargée de les définir et de les enrichir, ainsi que de favoriser leur respect. C'est aussi celui de l'OMC, qui, même si l'introduction de clauses sociales dans le droit commercial international n'a pas été retenue, est invitée à les prendre en compte et à se coordonner avec l'OIT. L'OCDE, de son côté, affirme le respect des « *droits de l'homme au travail* » comme l'une de ses valeurs fondamentales et invite, au travers de l'élaboration de principes directeurs

– la version définitive de ces principes devant être adoptée lors de la réunion ministérielle de l’organisation de juin prochain – les entreprises multinationales à respecter ces normes. L’Organisation des Nations unies, quant à elle, veille notamment à l’application des deux pactes de 1966 – le premier relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ratifié par 131 pays), le second concernant les droits civils et politiques (ratifié par 129 pays) – ainsi que de la convention de 1989 sur les droits de l’enfant, visant à protéger la main-d’œuvre enfantine de l’exploitation et des abus (ratifiée par 168 pays). Enfin, l’Union européenne plaide sans cesse en faveur d’un meilleur respect des normes sociales fondamentales au sein de la communauté internationale et a instauré un dispositif incitatif à cette fin dans le cadre du système de préférences généralisées (SPG).

Parallèlement aux organisations intergouvernementales, **il faut souligner le rôle croissant des organisations non gouvernementales qui, avec le concours d’un certain nombre d’entreprises, tendent à encourager**, grâce à la diffusion de codes de bonne conduite ou de labels sociaux, un commerce éthique respectueux de ces normes⁽¹⁷⁾.

• **De nombreux textes internationaux protègent aujourd’hui les normes sociales fondamentales.** Outre les conventions faisant l’objet de la déclaration précitée de l’OIT du 18 juin 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail, il convient d’évoquer les accords internationaux de produits, comme les accords de 1987 sur le sucre ou les accords sur le cacao de 1975 et 1986, ainsi que des accords régionaux, tels que l’accord de libre échange nord-américain (ALENA) ou le traité instituant la Communauté européenne. On pourrait aussi mentionner les initiatives unilatérales du type de celles prises par les Etats-Unis pour inciter leurs partenaires commerciaux à respecter les normes sociales fondamentales, que ce soit au travers d’un système de préférence commerciale comparable au SPG communautaire ou grâce à l’utilisation de la fameuse section 301 du *Trade Act* (loi sur le commerce).

b) Une mise en œuvre difficile

• **Il n’en demeure pas moins que les normes sociales fondamentales sont loin d’être rigoureusement appliquées.** Le dispositif juridique international présente, il est vrai, **plusieurs limites.**

D’abord, force est de constater que les conventions de l’OIT ne sont que partiellement ratifiées. Ainsi, peu d’Etats ont aujourd’hui ratifié la convention 182 sur l’abolition du travail des enfants et environ la moitié des Etats n’ont pas ratifié la convention 138 sur le même sujet. Les

⁽¹⁷⁾ Cf. III A 2), *infra*.

Etats-Unis, qui se font les champions de l'insertion de clauses sociales dans le droit commercial international, n'avaient eux-mêmes pas ratifié, le 30 mars 2000, les conventions 87 et 98 sur les libertés syndicales, la convention 29 sur l'interdiction du travail forcé, les conventions 100 et 111 sur la non-discrimination et la convention 138 sur l'abolition du travail des enfants. Rappelons aussi, par exemple, que, s'agissant de l'Union européenne, la France, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, le Portugal, l'Espagne et la Suède n'avaient pas, à cette date, ratifié la convention 182 sur l'abolition du travail des enfants. La liste des ratifications des huit conventions de l'OIT relatives à la déclaration de cette organisation du 18 juin 1998 relative aux principes et droits fondamentaux du travail, qui est annexée au rapport⁽¹⁸⁾, fait largement état de ces insuffisances.

Deuxièmement, force est de constater que cette déclaration ne porte, par définition, que sur le droit du travail. Or, les droits en matière de sécurité sociale sont tout aussi essentiels. Pourtant, ils ne bénéficient pas de la même reconnaissance internationale. Il n'existe pas dans ce domaine d'équivalent à cette déclaration.

En troisième lieu, le mécanisme de sanction est limité. Rappelons qu'une vingtaine de sanctions par an sont infligées dans le cadre de l'OIT, ce qui est, certes, beaucoup par comparaison à d'autres organisations internationales, mais peu au regard du nombre de violations des normes sociales fondamentales dans le monde. Il suffit, par exemple, de se souvenir que 50 à 60 millions d'enfants de cinq à onze ans travailleraient aujourd'hui pour gagner leur vie sur la planète. Par ailleurs, on peut douter du caractère dissuasif de ces sanctions, la plus lourde consistant en général à retirer les moyens de coopération mis à la disposition par le Bureau international du travail (BIT) dans le pays concerné.

L'abandon du projet d'insertion de clauses sociales dans le droit commercial international, justifié par la réticence des pays en développement, tend d'ailleurs à accréditer l'idée que ces principes relèvent davantage des bonnes intentions et du volontariat que d'un droit pleinement sanctionnable.

Enfin, si le respect des normes sociales fondamentales permet d'empêcher les formes de dumping social les plus excessives, il n'évite pas celui-ci pour autant. Car il est toujours possible de violer une norme sociale internationale ne figurant pas dans les principes fondamentaux définis par la déclaration de l'OIT du 18 juin 1998. Il est également

⁽¹⁸⁾ Cf. annexe 3.

possible de violer une loi nationale sans transgresser le droit international. Il est, enfin, possible de supprimer tel ou tel aspect de la protection sociale ou de limiter la progression de celle-ci en se conformant parfaitement au droit international et national.

• Compte tenu de cette difficulté à faire respecter ces normes sociales fondamentales, **on peut penser que les risques de dumping social exercé par les pays tiers pourraient être amenés à s'accroître.** Et ce, particulièrement **par l'effet combiné de trois facteurs :**

– **la capacité de nouveaux pays industrialisés, caractérisés par une protection sociale et un coût de main-d'œuvre relativement faibles, de fabriquer et de commercialiser des produits à forte valeur ajoutée à des prix nettement inférieurs à ceux pratiqués par les pays de la Communauté.** Beaucoup pensent aujourd'hui que ces pays dits « *à bas salaires et à capacité technologique* » (PBSCT) pourraient même bouleverser l'ordre actuel du commerce international⁽¹⁹⁾. En témoigne le développement de pays comme la Chine, l'Inde, le Brésil, le Mexique, l'Argentine, le Chili, ou certains Etats d'Europe centrale et orientale, qui ont désormais acquis une maîtrise technologique comparable à celle de l'Union européenne dans un nombre croissant de secteurs ;

– **les retards pris par l'Union en matière de recherche et d'innovation,** qui peuvent laisser craindre que celle-ci soit moins présente et moins compétitive à l'avenir dans les secteurs de pointe ;

– **la poursuite de la réduction des barrières douanières,** qui pourrait rendre la concurrence des pays tiers à faible protection sociale plus aiguë. Certains estiment, en effet, que le respect des engagements communautaires en matière de libéralisation des échanges dans le textile, l'habillement et l'agriculture pourrait réduire d'environ 2 % le taux moyen de protection de biens dans la Communauté, qui pourrait être ramené de 13/14 % à 10/11 % d'ici 2005⁽²⁰⁾.

B. La mise en place du marché unique et de l'euro risque de déplacer la concurrence sur le terrain social

La politique sociale est probablement l'une des avancées les plus significatives de la Communauté européenne au cours des quinze

⁽¹⁹⁾ Cf., par exemple, Roger Godino, « *Les sept piliers de la réforme* », Albin Michel, 1999.

⁽²⁰⁾ Cf. P.A. Messerlin, « *Mesuring the Costs of Protection in Europe*, Institute for International Economics », 1999.

dernières années. Mais le droit social communautaire présente encore beaucoup d'imperfections et n'écarte pas totalement le risque que la protection sociale puisse demain être utilisée comme une variable d'ajustement de la politique économique.

1) Les politiques salariales et la protection sociale, dernière variable d'ajustement au sein de l'Union européenne ?

Les nouvelles contraintes imposées aux Etats en matière monétaire et budgétaire par la création de l'euro vont-elles les conduire à utiliser la politique salariale et la protection sociale comme variable d'ajustement de leur politique économique ? Telle est la crainte exprimée aujourd'hui par beaucoup de syndicalistes – au niveau national et communautaire – et par plusieurs économistes.

L'accord de Doorn (Pays-Bas), passé en septembre 1998, par lequel la fédération syndicale allemande *DGB* et ses homologues du Benelux se sont engagées à promouvoir la coordination de leurs politiques négociatrices, en vue notamment de prévenir les effets du dumping salarial face à la monnaie unique, est révélateur.

Rappelons qu'avec l'euro, **les Etats ne sont, en effet, plus maîtres de leur politique monétaire, et que leur marge de manœuvre est réduite en matière budgétaire**, dans la mesure où ils sont tenus de ne pas dépasser un déficit budgétaire supérieur à 3 % du PIB, voire sont incités par la Banque centrale européenne à réduire, sinon à supprimer, ce déficit.

Dès lors, la tentation de peser sur la politique salariale et, plus largement, sur la protection sociale, pour mener à bien leur politique économique s'accroît.

Cette situation présente **deux risques majeurs**. **En premier lieu, celui d'un choc asymétrique** entre les Etats adoptant une politique salariale accommodante et ceux qui retiendraient une politique restrictive ; un choc, qui pourrait engendrer des distorsions de concurrence et s'opposerait à la recherche de l'optimum économique. **En second lieu, le risque que les Etats se livrent à une surenchère pour limiter la progression des salaires et réduire leurs avantages sociaux** dans le but d'accroître, à court terme tout au moins, leur compétitivité. Cette situation ne manquerait pas alors de réduire également les perspectives de croissance, voire de provoquer un cercle vicieux de récession.

Dans ces conditions, les pays offrant les prestations sociales les plus favorables et les secteurs publics les plus larges et retenant, pour les financer, les prélèvements les plus élevés, pourraient être doublement déstabilisés financièrement. D'abord, par l'afflux de personnes à faibles revenus attirées par ces prestations et ces services. Deuxièmement, par la fuite des capitaux et des résidents aux plus forts revenus vers des pays où la fiscalité est plus basse.

Selon les travaux effectués par le Commissariat général au Plan, ces risques ne sont pas négligeables. Celui-ci estime, dans un rapport de mai 1999 sur l'Europe sociale, que quatre scénarios sont envisageables à l'avenir. Le premier correspond à une « *Europe sociale intégrée* », caractérisée par un certain niveau d'harmonisation juridique et une forte implication des partenaires sociaux. Elle suppose une démarche communautaire extrêmement volontariste. Le deuxième, moins ambitieux, serait incarné par une « *Europe de la solidarité dans la différence* ». Il implique la défense et la promotion de valeurs communes en matière sociale, mais postule que la constitution d'un espace européen homogène est hors d'atteinte. Le troisième, celui d'une « *Europe fractionnée* », serait le prolongement du *statu quo*. Il résulterait des résistances des Etats à une harmonisation plus poussée des systèmes sociaux et d'une faible mobilité des travailleurs. Il se traduirait probablement par une fragilisation des systèmes sociaux les plus avancés. Enfin, le scénario d'une « *Europe sociale concurrentielle* » se caractériserait par la primauté accordée à l'économique sur le social au sein de l'Union européenne. On assisterait alors à une convergence vers le bas des modèles nationaux de l'emploi, du travail et des relations professionnelles, accompagnée d'une désaffection persistante des employeurs et des salariés vis-à-vis de toutes les formes d'organisation patronales ou syndicales.

Ces quatre scénarios correspondent à des modèles de coopération européenne plus ou moins étroits. Ils montrent que moins le système est coopératif, plus les risques de récession économique et de régression sociale, sous des formes plus ou moins manifestes de dumping, sont grands. Et inversement.

Ces risques méritent d'autant plus d'être pris au sérieux que la coopération des politiques sociales, salariales notamment, est faible au sein de l'Union et que les modes de négociation salariale diffèrent, comme on l'a vu, d'un pays à un autre.

On ne peut exclure, enfin, le cas où les inégalités de développement s'accroîtraient selon les pays et où l'Europe se fractionnerait en des pôles de spécialisation économique régionaux. Cette évolution est cependant

jugée peu probable, compte tenu des barrières linguistiques et de la mobilité relativement faible des travailleurs en Europe.

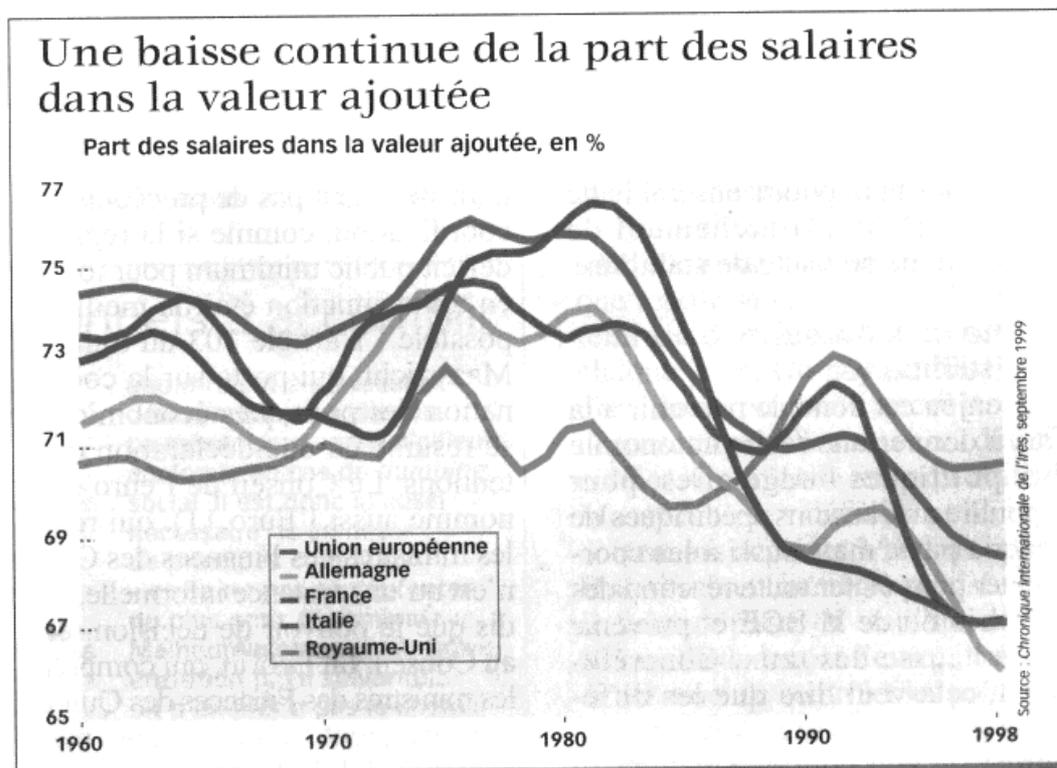
Aujourd'hui, **beaucoup estiment que le risque d'une restriction déflationniste des politiques salariales est déjà devenu réalité et qu'il est susceptible de s'aggraver dans les années à venir.** Ainsi, plusieurs études⁽²¹⁾ montrent que la préparation à l'euro s'est accompagnée, notamment sous la forme de « *pactes sociaux* » entre le gouvernement et les partenaires sociaux, de politiques de modération salariale dans plusieurs Etats membres. Ce fut le cas en particulier aux Pays-Bas, en Belgique, en Italie, en Espagne, au Portugal, en Finlande et en Allemagne. En France, la progression des salaires a été, on le sait, également modérée au cours des dix dernières années.

Cela explique sans doute en grande partie **la baisse continue de la part des salaires dans la valeur ajoutée au cours des dix dernières années** (Cf. graphique 7).

⁽²¹⁾ Cf. « *Les négociations collectives en Europe dans le cadre de l'Union monétaire* », (étude coordonnée par Philippe Pochet, Observatoire social européen), in *Bilan de la négociation collective 1998*.

Graphique 7

UE
I
F
A
R-U



Source : « Alternatives économiques », hors série n° 44 – 2^e trimestre 2000.

On observe, en effet, que la baisse qui s’amorce au début des années 1990 correspond au passage à la troisième phase de l’Union économique et monétaire (1992-1998) et touche globalement toute la Communauté.

En outre, aux disparités de politiques salariales **pourraient s’ajouter celles tenant plus largement au coût du travail**. Certains pays pourraient chercher, en effet, à réduire celui-ci en optant pour un financement fiscal, voire partiellement ou totalement privé de la sécurité sociale, tandis que d’autres conserveraient un financement reposant sur des cotisations publiques obligatoires s’imputant plus largement et plus directement sur ce coût.

Deux autres facteurs jouent un rôle important au regard de ces risques. D'abord, la dissymétrie existant entre l'avancée rapide des réformes communautaires dans le domaine économique, où la règle de la majorité qualifiée s'applique largement, et les progrès plus lents enregistrés dans le domaine social dus à un mode de décision plus lourd (la part accordée à la règle de l'unanimité y étant plus importante). Deuxièmement, une autre dissymétrie, entre une tendance à réduire la taxation du facteur capital, en particulier les capitaux mobiliers, qui sont très mobiles, donc très sensibles aux modifications de la fiscalité, par rapport au facteur travail, qui est moins mobile. Si ce phénomène n'est pas propre à la Communauté européenne, il est de nature à peser sur le pouvoir d'achat des travailleurs, voire sur leur salaire. En outre, il favorise une substitution du capital au travail, ce qui est générateur de chômage.

On ne saurait, enfin, perdre de vue le rôle d'amplificateur que les entreprises pourraient jouer au regard de ces risques. Par la recherche d'une rentabilité maximale, elles pourraient être conduites à délocaliser tout ou partie de leurs établissements, de leurs activités ou de leurs emplois vers les régions où le niveau des prélèvements fiscaux et sociaux est le plus bas – donc *a priori* celles où la protection sociale est la plus faible –, contribuant ainsi paradoxalement à favoriser l'enrichissement des Etats ou des zones géographiques pratiquant une forme de moins-disant social par rapport aux autres.

2) Un droit communautaire qui, malgré une expansion récente, n'en présente pas moins des lacunes et des ambiguïtés

A l'initiative, en particulier de Jacques Delors, l'Europe sociale a connu, à partir du milieu des années 80, une véritable accélération. L'inachèvement de ce processus est source, néanmoins, de préoccupations grandissantes.

a) Un droit en pleine expansion

● Les progrès de l'Europe sociale au cours des quinze dernières années tiennent d'abord à **l'accroissement sensible des compétences attribuées à l'Union dans ce domaine**. Plusieurs étapes ont été particulièrement marquantes à cet égard.

– **L'Acte unique européen**, signé en 1986 et entré en vigueur en 1987, a permis l'adoption à la majorité qualifiée de directives en vue de protéger la santé et la sécurité des travailleurs. Au même moment, est initié, sous l'impulsion du président de la Commission Jacques Delors, un

processus de dialogue entre les partenaires sociaux au niveau européen ; les fonds structurels, instruments privilégiés de la cohésion économique et sociale, sont par ailleurs réformés.

– **En décembre 1989**, au Conseil européen de Strasbourg, les chefs d'Etat et de gouvernement de onze Etats membres (le Royaume-Uni s'étant abstenu) adoptent sous la forme d'une déclaration **la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux**. Celle-ci fixe un ensemble de grands principes en matière de libre circulation, d'emploi et de rémunération, d'amélioration des conditions de vie et de travail, de protection sociale, de liberté d'association et de négociation collective, de formation professionnelle, d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes, d'information, de consultation et de participation des travailleurs, de protection de la santé et de la sécurité dans le milieu du travail, de protection des enfants et des adolescents, des personnes âgées et des handicapés. La Charte a donné lieu à l'adoption simultanée d'un programme d'action de la Commission européenne destiné à mettre en œuvre ces principes. A sa suite, ont été adoptés plusieurs textes importants, tels que la directive sur l'aménagement du temps de travail (1993) ou celle sur le comité d'entreprise européen (1994).

– **Le traité de Maastricht**, signé en 1992 et entré en vigueur en 1993, étend les compétences de la Communauté dans le domaine de l'éducation, de la jeunesse et de la santé publique, et permet au Conseil, par le biais d'**un accord sur la politique sociale** qui est annexé à son protocole sur la politique sociale, de statuer à la majorité qualifiée, selon la procédure de coopération avec le Parlement européen, en matière de santé et de sécurité des travailleurs, de conditions de travail, d'information et de consultation des travailleurs, d'égalité des chances et de traitement entre hommes et femmes, et d'intégration des personnes exclues du marché du travail.

L'accord permet également au Conseil de statuer à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, dans les domaines suivants : contributions financières visant la promotion de l'emploi, sécurité sociale et protection des travailleurs, protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, représentation des travailleurs et cogestion, conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier dans la Communauté.

Enfin, l'accord reconnaît un rôle majeur aux partenaires sociaux. D'abord, au niveau national, en prévoyant qu'un Etat membre peut leur confier, à leur demande conjointe, la mise en œuvre de directives prises dans le cadre de cet accord. D'autre part, au niveau communautaire, en

confiant à la Commission la mission de promouvoir la consultation des partenaires sociaux et en disposant qu'elle doit procéder à cette consultation préalablement à toute action dans le domaine social. Les partenaires sociaux peuvent également informer la Commission de leur volonté d'engager un processus de négociation susceptible de pouvoir déboucher sur un accord, lequel peut être mis en œuvre soit par une décision du Conseil à la majorité qualifiée ou à l'unanimité – selon le sujet – soit par le biais de pratiques propres aux partenaires sociaux et aux Etats membres.

Le traité a eu pour effet de renforcer la politique sociale européenne puisque, dans la foulée de son entrée en vigueur, la Commission a adopté un Livre Vert, puis un Livre Blanc, en 1994, sur la politique sociale européenne. La même année, le Conseil des ministres faisait sienne une résolution intitulée « *Certaines perspectives d'une politique sociale de l'Union européenne : contribution à la convergence économique et sociale de l'Union* ».

– **Le traité d'Amsterdam**, signé en octobre 1997 et entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, accroît encore les compétences de la Communauté. D'abord, en consacrant à l'emploi un nouveau titre du traité instituant la Communauté européenne (le titre VIII). Celui-ci affirme la nécessaire articulation entre la politique économique et la politique de l'emploi ; il prévoit une stratégie coordonnée pour l'emploi, qui inclut l'élaboration de lignes directrices applicables à tous les Etats membres, la mise en place par ceux-ci de plans nationaux devant s'y conformer, des rapports d'évaluation, et la possibilité, pour le Conseil, d'adresser des recommandations aux Etats membres.

En outre, l'accord sur la politique sociale est intégré dans le traité instituant la Communauté européenne (articles 136 à 145 – *Cf. annexe 2*).

Enfin, certaines dispositions sont renforcées : le Conseil a la possibilité d'adopter à la majorité qualifiée des mesures dans le domaine de l'égalité des chances et de traitement entre les femmes et les hommes au travail et pour lutter contre l'exclusion sociale ; il peut prendre à l'unanimité des mesures visant à combattre les discriminations ; un mécanisme de sanction – reposant sur la suspension de certains droits – est également prévu à l'égard d'un Etat qui ne respecterait pas les droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le traité a, là aussi, contribué à donner une impulsion nouvelle à la politique sociale européenne, comme l'attestent notamment la mise en œuvre de la stratégie communautaire pour l'emploi ou le « *paquet* » de

projets d'actes visant à lutter contre les discriminations, qui est actuellement en discussion.

● Sans entrer dans le détail de la réglementation communautaire existante, qui est extrêmement vaste, **ces avancées ont permis à l'Union de fixer un ensemble de règles minimales dans les principaux domaines suivants** : la libre circulation des travailleurs, la coordination des régimes de sécurité sociale, l'égalité de rémunération et de traitement entre les hommes et les femmes, les droits des travailleurs au regard du licenciement, leurs conditions de détachement⁽²²⁾, leur information et leur consultation par l'entreprise, l'aménagement du temps de travail, et le régime du travail à durée déterminée ou du travail à temps partiel.

● **Ce mouvement s'est également accompagné d'une association toujours plus étroite des partenaires sociaux**, que ce soit au travers des divers comités consultatifs existants (relatifs à l'emploi⁽²³⁾, au Fonds social européen, à la formation professionnelle, à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, à la sécurité sociale des travailleurs migrants...), ou dans le cadre des rencontres semestrielles avec la « *troika* » des chefs d'Etat et de gouvernement ou du dialogue macro-économique au sein du Conseil, mis en place au Conseil européen de Cologne en juin 1999. Par ailleurs, ils ont, dans le cadre des attributions qui leur ont été conférées par l'accord sur la politique sociale du Traité de Maastricht pour l'élaboration des textes, contribué à améliorer la réglementation communautaire sur des points importants. Les accords qu'ils ont passés sur le congé parental en 1995, le travail à temps partiel en 1997 ou le travail à durée déterminée en 1999, qui ont été adoptés sous forme de directives⁽²⁴⁾, l'attestent. Toutefois, le nombre de ces accords généraux demeure encore limité.

● **Le Conseil européen extraordinaire de Lisbonne**, qui s'est tenu en mars, sur le thème du renouveau économique et social pour l'Europe, montre bien que les aspects sociaux sont devenus un objet de

⁽²²⁾ Il convient de rappeler, à ce sujet, qu'en vertu de la directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 du Parlement européen et du Conseil, relative au détachement des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services, toute entreprise qui fournit des prestations de services transfrontaliers sur le territoire d'un Etat membre autre que celui où elle est établie et détache à cette fin des salariés, doit respecter un « *noyau dur* » de règles minimales impératives concernant les conditions de travail – notamment le salaire minimum – en vigueur dans l'Etat où a lieu la prestation.

⁽²³⁾ Il s'agit notamment du Comité pour l'emploi créé par l'article 130 du traité instituant la Communauté européenne, tel qu'il résulte du traité d'Amsterdam.

⁽²⁴⁾ Cf. directives 94/34/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES, 97/81/CE du Conseil du 15 décembre 1997 concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES, et 1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée.

préoccupation majeure de l'Union européenne. Les deux principales orientations retenues l'attestent, à savoir, d'une part, préparer la transition vers une économie compétitive, dynamique et fondée sur la connaissance et, d'autre part, moderniser le système social européen en investissant dans les ressources humaines et en « *créant un état social actif* »⁽²⁵⁾.

b) Des insuffisances manifestes

Le dumping social peut se nourrir de l'inachèvement de l'Europe sociale. Les progrès de celle-ci sont importants mais restent encore limités. Non seulement les Etats, faute de coordination des politiques économiques et salariales, peuvent être tentés de rechercher des avantages non coopératifs, mais aussi le droit européen comporte peu de dispositions susceptibles de faire obstacle à certaines pratiques de dumping social caractérisé soit par la délocalisation d'activité, soit par le prêt de main-d'œuvre ou plus encore par le travail clandestin. S'agissant enfin de la sécurité sociale, celle-ci risque indiscutablement de rentrer en contradiction avec le principe de libre concurrence appliqué aux services au vu notamment de l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes.

● **Certaines de ces lacunes tiennent d'abord au mode de décision en vigueur au sein de l'Union.**

La règle de l'unanimité, qui est déjà très difficile à appliquer et le sera de plus en plus au fur et à mesure que l'Union s'élargira, continue de prévaloir dans des domaines aussi déterminants que la protection sociale des travailleurs, les garanties de ceux-ci en cas de résiliation du contrat de travail, la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs ou les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers (Cf. *article 137 du traité instituant la Communauté européenne, à l'annexe 2*).

Parallèlement, **dans les domaines dans lesquels la Communauté prend des décisions à la majorité qualifiée**, elle arrête, au titre du traité (Cf. *article 137, à l'annexe 2*), « *des prescriptions minimales applicables progressivement* ». Or, si cette règle est justifiée par l'application du principe de subsidiarité, **elle laisse en même temps une marge d'action très large aux Etats, qui peut être employée au besoin à recourir à des pratiques s'apparentant plus ou moins à du dumping social**. En bref, l'Union ne peut, dans le domaine social au sens large, encadrer l'action des Etats membres comme elle le fait, par exemple, dans le domaine de l'emploi avec les lignes directrices.

⁽²⁵⁾ Un extrait des conclusions de la présidence de ce Conseil figure à l'annexe 6.

Les questions de droit social et de fiscalité sont, on l'a vu, très liées. Des aspects aussi importants que le coût du travail, la répartition de la valeur ajoutée entre les facteurs de production – notamment en faveur du facteur travail, par le biais des rémunérations – ou le financement de la sécurité sociale sont tributaires des deux. **Or, l'application de la règle de l'unanimité dans le domaine fiscal est un élément de blocage considérable de l'action communautaire.** Les difficultés de l'Union à faire progresser des réformes telles que celle du régime de la TVA, celle de la taxation de l'épargne ou celle de la fiscalité de l'énergie l'attestent. On comprend, dès lors, que sans un assouplissement des règles d'adoption des textes dans le domaine fiscal, on ne pourra remédier efficacement à certaines formes de dumping social.

• **Une deuxième série de difficultés réside dans la part respective faite juridiquement à la libre-concurrence et à la protection des salariés.** Rappelons qu'en l'état actuel du droit communautaire, aucune disposition ne permet d'empêcher une délocalisation ni une restructuration d'entreprise motivée par le souhait d'échapper à des contraintes tenant à la réglementation sociale ou au coût du travail. En vertu de l'article 48 du traité instituant la Communauté européenne, les sociétés constituées en conformité de la législation d'un Etat membre et ayant leur siège statutaire pour administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de la Communauté bénéficient, en effet, de la liberté d'établissement dans toute la Communauté. La création des comités de groupe européens a permis d'améliorer l'information et la consultation des salariés dans l'hypothèse où le processus de délocalisation concerne une société européenne disposant de plusieurs implantations à l'intérieur de l'espace communautaire. Mais le blocage des discussions sur le statut de l'entreprise européenne prive les syndicats de voies de recours suffisamment efficaces. Le projet de directive en cours d'examen sur le volet social de la société européenne organise, en effet, des modalités de protection des droits des salariés, c'est-à-dire leur degré d'implication dans les affaires de la société, couvrant aussi bien l'information et la consultation des salariés que leur participation aux organes dirigeants.

Observons également les capacités de contrôle limitées par les salariés ou leurs représentants – dans le cadre du régime d'information et de consultation des travailleurs, comme dans celui de la procédure juridictionnelle communautaire – des décisions concernant les restructurations (fusions, concentrations, offres publiques d'achat ou d'échange, redressement, liquidation...), les délocalisations totales ou partielles d'activités ou d'unités de production, ou les aides accordées aux entreprises, alors que ces décisions peuvent avoir des conséquences

majeures pour eux (licenciements, réductions d'effectif, évolution de la nature des postes, délocalisations...).

Il est vrai que le contrôle rigoureux exercé par la Communauté des aides publiques permet de limiter la possibilité, pour les Etats membres, de les utiliser à des fins de réduction de coût du travail. Mais celles-ci ne constituent qu'un moyen parmi d'autres d'alléger ce coût.

• **Une troisième série de problèmes concerne les conditions de détachement des salariés et les différentes formes de travail illégal.**

Si la directive précitée 96/71/CE du 16 décembre 1996 du Parlement européen et du Conseil, relative au détachement des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services, a limité les risques de dumping au sein de la Communauté sous la forme de détachement de salariés, l'Union n'est pas parvenue jusqu'ici à éviter ces risques s'agissant du détachement de salariés ressortissants de pays tiers. L'existence d'un dumping consistant, pour certaines entreprises de transport, à employer une main-d'œuvre bon marché originaire d'Europe centrale pour accroître leur compétitivité l'atteste⁽²⁶⁾.

Par ailleurs, la difficulté de la Communauté à mettre en œuvre une action efficace coordonnée pour empêcher le travail illégal et, de manière générale, les fraudes au droit du travail et de la protection sociale, laisse perdurer des formes de dumping social « *souterrain* » important. Si la résolution adoptée par le Conseil le 22 avril 1999, relative à un code de bonne conduite entre les Etats membres en matière de lutte contre la fraude à la sécurité sociale et le travail non déclaré, va dans le bon sens, elle n'a pas, pour l'instant, permis d'enrayer ce fléau. En effet, la délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal du ministère de l'Emploi et de la solidarité note dans son rapport annuel pour 1998 : « *L'objectif de ces domiciliations à l'étranger est de se soustraire à la réglementation française tant fiscale que sociale. Elles se font généralement dans un pays disposant, a priori, d'un niveau de prélèvements obligatoires, fiscaux et sociaux, inférieur à celui du régime français. Très souvent le montage juridique emprunte le statut de la location gérance. Le fonds de commerce est donné en location à une société étrangère, alors même que le dirigeant reste à la tête de l'entreprise qui poursuit comme auparavant son activité en France. Cette délocalisation à l'étranger est purement administrative. Elle s'accompagne parfois du transfert imposé du contrat de travail et du statut social des salariés. Plusieurs secteurs d'activité sont concernés par*

⁽²⁶⁾ Cf. plus loin II C (*Le processus d'élargissement pourrait mettre en péril l'acquis communautaire*).

ces pratiques : le bâtiment, le forestage, les transports et les activités de services aux entreprises, secrétariat, travail temporaire, nettoyage de vêtements. (...) ».

On se souvient notamment du cas d'artisans commerçants de la région de Valence qui, sous l'impulsion de la Confédération française de défense des commerçants et des artisans (CDCA), se sont implantés en Grande-Bretagne pour échapper à l'impôt et aux cotisations sociales français. L'une des affaires les plus célèbres est le salon de coiffure « *Colette Coiffure* », implanté depuis 24 ans à Valence, qui s'est établi fictivement en Grande-Bretagne. Le ministère de l'Emploi et la solidarité et le ministère de l'Economie ont dénoncé ces pratiques.

On constate également des pratiques plus pernicieuses consistant pour des entreprises d'intérim, généralement implantées en Grande-Bretagne, à offrir des services à des entreprises françaises. Les cas d'illégalité sont ici plus difficiles à déceler. La mise à disposition transnationale de travailleurs intérimaires est en effet considérée comme une prestation de services et est donc autorisée par le principe de libre prestation de services. Toutefois, ces entreprises sortent de la légalité lorsqu'elles agissent exclusivement hors du territoire britannique, car en bénéficiant d'un établissement fictif en Grande-Bretagne, elles font en réalité une concurrence déloyale à leurs homologues français.

• **Enfin, la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) laisse peser une menace sur certains régimes de sécurité sociale.** On constate notamment que la Cour de justice des Communautés européennes, attachée à faire prévaloir la logique économique du traité de Rome, tend, par sa jurisprudence, à restreindre l'autonomie traditionnelle de la protection sociale pour la soumettre progressivement aux règles de la concurrence. Elle a jugé, par exemple, contraire au principe de libre circulation des biens et des services la subordination à autorisation administrative préalable de la prise en charge des soins délivrés dans un autre Etat membre⁽²⁷⁾. Elle a également reconnu la qualité d'entreprise à un organisme de sécurité sociale pourvoyant à la gestion d'un régime complémentaire de retraite⁽²⁸⁾ ou considéré comme une aide d'Etat le régime des délais pour le paiement des cotisations de sécurité sociale⁽²⁹⁾. Cette évolution jurisprudentielle rend du même coup ambivalent le régime des organismes de sécurité

⁽²⁷⁾ Cf. CJCE, 29 avril 1998, aff. C. 158/96, Kohll c/Union des caisses de maladie, et aff. C. 120/95, Decker c/caisse de maladie des employés privés.

⁽²⁸⁾ Cf. CJCE, 16 novembre 1995, aff. 244/84, Fédération française des sociétés d'assurance et autres.

⁽²⁹⁾ Cf. CJCE, 29 juin 1999, aff. C. 256/97, Déménagements Manutention Transports, DMT.

sociale. Comme le note très justement Antoine Lyon-Caen, « *ces régimes ne peuvent éternellement être ni souris ni oiseaux, ni régimes de sécurité sociale sujets à coordination, ni régimes privés de prévoyance appartenant au secteur concurrentiel*⁽³⁰⁾ ».

Encore récemment, trois arrêts de la Cour ont rappelé cette ambivalence⁽³¹⁾. Saisie de litiges concernant des fonds de pension néerlandais, la CJCE n'a pas entendu préciser en quoi l'institution d'un régime complémentaire de retraite obligatoire était compatible avec les règles de la concurrence. Mais elle a reconnu au fonds de pension appelé à gérer le régime complémentaire le caractère d'une entreprise au sens de l'article 85 du traité de Rome.

C. Le processus d'élargissement pourrait mettre en péril l'acquis communautaire

Parmi les risques futurs de dumping social en Europe, l'élargissement est de ceux qui suscitent le plus de craintes.

Maints interlocuteurs du rapporteur ont fait part de leurs doutes, voire de leur scepticisme, concernant le contrôle par la Communauté européenne de l'intégration, par les pays candidats à l'entrée dans l'Union, de l'acquis communautaire dans le domaine social. Beaucoup craignent, en effet, que ce contrôle soit formel, que tous les aspects du droit social ne soient pas examinés, que le respect de ce dernier ne soit pas considéré comme une condition prioritaire pour l'entrée dans l'Union, et que la période de transition qui pourrait être accordée à ces pays pour procéder à d'ultimes adaptations soit trop longue.

Les réponses apportées au rapporteur par les postes d'expansion économique situés dans les pays d'Europe centrale et orientale conduisent à distinguer deux types d'Etats : ceux du premier groupe de pays candidats, qui présentent des risques relativement limités de dumping social, et les autres, où ces risques peuvent être très importants.

⁽³⁰⁾ Cf. *Droit social international et européen*, Dalloz 1994, p. 227.

⁽³¹⁾ Cf. CJCE, 21 septembre 1999, aff. C. 67/96, Albany International BV c/Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie, aff. C. 115/97 à 117/97, Brentjens Handelsonderneming BV c/ Stichting Bedrijfspensioenfonds voor de Handel in Bouwmaterialen, et aff. C. 219/97, Maatschappij Drijvende Bokken BV c/Stichting Pensioenfonds voor de Vervoer en Havenbedrijven, TPS, 1999, comm . 405.

1) Si des formes de dumping existent dans le premier groupe de pays candidats, elles demeurent relativement circonscrites

● L'évolution des délocalisations en **Hongrie** montre qu'elles concernent rarement l'ensemble d'une production, mais seulement quelques-uns de ses éléments. Leurs effets sont variables et complexes.

Elles entraînent parfois, sinon la fermeture, du moins la contraction de certains sites de production en France. Ainsi, une partie de la fabrication d'appareils photo jetables de l'usine Kodak, implantée à Chalon-sur-Saône, a été transférée dans ce pays en 1999. La firme hongroise *Neutronics* prend en charge la fabrication, depuis le moulage jusqu'au conditionnement, les films continuant d'être fabriqués en France. Cela dit, le lien entre cette décision et le souhait d'échapper à la réglementation sociale française où de bénéficier d'un coût du travail moindre n'est pas établi.

Mais, dans l'ensemble, la plupart des délocalisations ont surtout pour objet la conquête de marchés locaux ou régionaux, comme l'attestent les implantations de Guy Degrenne (arts de la table), de Chantelle (lingerie, corsetterie) ou de Lafuma (vêtements ou produits de fabrication élaborée).

● Même constat en **République tchèque**. La liste des principaux investissements productifs d'entreprises françaises ou situées en France au cours des dernières années est éloquent (Cf. tableau 5).

Tableau 5
INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS EN REPUBLIQUE TCHEQUE NE SE
LIMITANT PAS AU MARCHÉ TCHEQUE

Entreprise	Type	Produit	C.A.	Effectif	Investissement
R.V.I.-IVECO (Karosa)	Globalisation	Autobus	740 MF	1667	348 MF
ALAIN RAYMOND (A. Raymond Jablonec)	Proximité	Attaches plast. + métal	43 MF	105	
SCHNEIDER ELECTRIC A.S.	Globalisation	Protection et commande de puissance	171 MF	517	90 MF
SAGEM CS	Globalisation	Téléphonie mobile	8 MF		62 MF
VALEO/Autoklimatizace	Proximité	Equipement automobile	96 MF		128 MF
CHARGEURS (Interlana)	Délocalisation et globalisation	Tissus techniques pour vêtements	58 MF	124	32 MF
BREILLY (Moretex)	Délocalisation	Chaussettes	2 MF	80	0.8 MF
ERCE MARTIGNAT (Erce Plastika)	Proximité	Pièces plast. auto, ventilateurs, articles bâtiment	15 MF	233	
SAINT GOBAIN	Globalisation	Fibres, verre technique	518 MF		1 000 MF
PRECISION MECANIQUE PLASTIQUE (PMP Jihlava)	Proximité	Pièces techniques thermoplastiques + métalliques	15 MF	30	18 MF

Source : Ambassade de France en République tchèque.

On observe que deux investissements seulement, ceux de Chargeurs et de Breilly, touchant l'un et l'autre à des activités textiles, entrent dans la catégorie des délocalisations non motivées par une stratégie de conquête d'un marché local ou d'une politique d'implantation mondiale. Mais, là encore, il est difficile de faire la part des facteurs sociaux qui ont pu éventuellement jouer dans la décision. Tous les autres investissements ont été, en revanche, déterminés par des stratégies commerciales *a priori* très éloignées de toute considération liée à la réglementation sociale.

● **La Pologne** offre un cas de figure proche. Selon les informations communiquées au rapporteur, les investissements français sont motivés avant tout par les débouchés économiques. Rappelons que ce pays offre un marché de près de 40 millions d'habitants en pleine croissance. Si les coûts salariaux y sont plus faibles qu'en France, il ne semble pas que ce

facteur soit déterminant dans le choix des investisseurs, d'autant moins que les écarts dans ce domaine tendent à se resserrer. Certes, on peut citer le cas des délocalisations du fabricant de chaussures La Fourmi ou de Moulinex, qui se sont accompagnées de la fermeture d'activités en France et qui semblaient motivées, au moins en partie, par la recherche de coûts salariaux moins élevés. Toutefois, dans l'ensemble, les stratégies des groupes français sont rarement inspirées par l'intention exclusive de réexporter vers l'Union européenne. Les implantations d'Alcatel et de Thomson (secteur téléviseurs) ont certes été motivées par une volonté de maîtrise des coûts, mais pour une production destinée autant au marché polonais qu'au marché communautaire. Le plus souvent, il s'agit surtout d'établir une tête de pont commerciale pour tout ou partie de l'Europe centrale ou de racheter une entreprise locale présentant des perspectives économiques favorables. L'implantation de Michelin, de Lafarge, de Saint-Gobain, d'Air liquide ou d'Alstom en témoignent.

- **En Slovénie**, le principal investissement a été constitué par l'implantation, en 1989, de l'usine Renault (Revoz) de Novo Mesto, qui produit la *Clio*. Si l'objectif principal affiché était la conquête du marché régional, on ne peut s'empêcher de constater que la *Clio* est également vendue sur le marché communautaire et que le coût horaire moyen d'un employé à Revoz est de 36 francs, contre 122 francs en France. Cela dit, les investissements français en Slovénie sont trop limités pour que l'on puisse en tirer une conclusion générale.

2) *En revanche, les risques de dumping dans d'autres pays, tels que la Bulgarie ou la Roumanie, sont sensibles*

- **La Bulgarie** offre un exemple de dumping social éloquent.

On observe, en effet, un transfert important d'activités de France, d'Italie, d'Allemagne, des pays scandinaves ou du Royaume-Uni vers ce pays dans plusieurs secteurs à forte intensité de main-d'œuvre. On note, par exemple, un gonflement considérable, depuis le début des années 1990, des exportations françaises de produits textiles en Bulgarie à des fins de confection, et, en retour, d'exportations bulgares en France de vêtements fabriqués (Cf. tableau 6).

Tableau 6
PRINCIPAUX ECHANGES FRANCO-BULGARES DANS LE SECTEUR
TEXTILES/HABILLEMENTS ET CUIRS/CHAUSSURES
(EN MILLIONS DE FRANCS)

	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999 (par extrapolation des 11 mois 99)
Exportations françaises de produits textiles (Tissus, M.P., accessoires etc...)	26	40	52	83	163	218	300
Exportations bulgares de produits d'habillement (prêt à porter, bonneterie, lingerie)	91	127	124	206	336	411	580
Exportations françaises de cuirs et peaux préparés	-	14	22	23	41	48	57
Exportations bulgares de chaussures et d'articles de maroquinerie	32	33	38	40	88	103	120

Source : Ambassade de France en Bulgarie.

Ainsi, les exportations françaises de produits textiles ont été multipliées par plus de onze entre 1992 et 1999 et les exportations bulgares de vêtements par plus de six. Une sous-traitance du même type s'opère, on le voit, dans l'industrie de la chaussure et les articles de maroquinerie.

Dans le secteur de l'ameublement, des grands groupes comme *Ikea* – qui dispose de 21 unités bulgares de fabrication – ou comme Conforama, font fabriquer des meubles en kit en Bulgarie après avoir mis fin à leur collaboration avec des unités situées en Europe occidentale. Dans le secteur de la chaudronnerie, d'importants fabricants auraient l'intention, selon les informations recueillies par le rapporteur, de délocaliser en Bulgarie « *la partie la moins valorisante de leurs productions* ».

Dans le domaine des transports routiers, plusieurs entreprises de pays de l'Union ont passé des accords avec des entreprises locales ou investi des capitaux en Bulgarie pour tirer partie du faible coût des chauffeurs et de leur adaptabilité à des conditions très dures, contraires aux normes sociales communautaires. Le cas le plus connu est celui du transporteur allemand Willy Betz, qui a racheté la flotte de l'entreprise bulgare *Somat* et assure des prestations dans une grande partie de l'Europe grâce à des salariés bulgares sous-payés.

Ces délocalisations d'activité ou opérations de sous-traitance pourraient aussi toucher de plus en plus d'autres secteurs, tels que l'électronique ou l'informatique, compte tenu du niveau relativement élevé de qualification des travailleurs bulgares.

Le premier facteur de ces transferts d'activités est probablement le faible coût de la main-d'œuvre. Il faut savoir que des ateliers textiles dans les *Rhodopes* proposent actuellement leurs services à 0,06 deutsche mark la minute, soit des coûts douze à quinze fois moins élevés qu'en France ! Cela est lié à la fois à la faiblesse des salaires et à celle des charges sociales. D'ailleurs, les dépenses sociales ne représentent que 15 % du PIB en Bulgarie contre plus de 28 % en moyenne en Europe.

En outre, la productivité est assez forte, en raison du niveau de qualification relativement élevé de la main-d'œuvre.

Enfin, on ne peut occulter d'autres avantages comparatifs, tels que le faible coût de l'immobilier, une fiscalité moins lourde, des coûts de transport bas, et un « régime de perfectionnement passif » assurant le retour en France de produits fabriqués en Bulgarie sans aucune forme de taxation.

Certains progrès sont enregistrés cependant : la mise en place d'un système de sécurité sociale obligatoire à partir du 1^{er} juillet 2000, l'amélioration du recouvrement fiscal grâce à un recensement plus large des entreprises et un marché du travail plus étroitement encadré sont de nature à atténuer en partie l'effet de ce dumping social et fiscal.

● **La Roumanie** présente un cas comparable. Les entreprises françaises y sont, entre autres, relativement nombreuses à faire travailler des sous-traitants roumains dans les secteurs traditionnels du textile, du cuir ou du meuble, et de façon plus récente, dans ceux de la mécanique et de l'informatique.

Mais rares sont les entreprises qui ont implanté des activités industrielles. L'entreprise textile Dim est, par exemple, un important donneur d'ordres : elle travaille avec trois usines pour la fabrication de sous-vêtements, mais n'en a achetée aucune. Par ailleurs, un tiers des investissements français, notamment dans le textile et l'informatique, sont le fait de négociants ou de particuliers n'ayant pas d'implantation précise en France.

Le faible coût de la main-d'œuvre, associé, comme en Bulgarie, à un niveau de qualification assez satisfaisant, joue un rôle important dans la décision des investisseurs.

Cela dit, les productions concernées ne sont pas systématiquement réexportées en France, s'agissant des investisseurs français. Vilmar, par exemple, filiale du groupe Genoyer spécialisée dans la fabrication de pièces métalliques pour l'industrie pétrolière et gazière, réalise 95 % de son chiffre d'affaires hors de France. Quant à l'entreprise Romautopart, elle travaille exclusivement avec les constructeurs allemands *BMW* et *Mercedes*.

En général, le marché roumain constitue un débouché marginal. Toutefois, une entreprise comme Algoritma y réalise près de la moitié de son chiffre d'affaires. Dans l'ensemble, on estime à environ 9 000 le nombre de salariés des entreprises à capitaux partiellement ou totalement français se livrant à des opérations de sous-traitance en Roumanie.

Si ces constatations résultent principalement de l'analyse de l'évolution des investissements des entreprises françaises, elles sont globalement révélatrices des phénomènes de dumping social liés au commerce des pays de l'Union européenne avec ceux de l'Europe centrale et orientale.

On peut penser, dès lors, que si les pays candidats à l'Union européenne n'entreprennent pas des réformes vigoureuses pour se conformer à l'acquis communautaire, leur intégration au grand marché risque de se traduire par une aggravation de ces formes de dumping, les barrières douanières ne compensant plus, au moins en partie, l'avantage comparatif que ces pays peuvent retirer d'un niveau de salaires ou de protection sociale plus bas.

*

Face à ces risques d'aggravation du dumping social en Europe, l'Union européenne ne peut se contenter du *statu quo*. Elle doit au contraire engager une action très volontariste pour y remédier et garantir un équilibre harmonieux entre la recherche de la rentabilité économique et celle du progrès social.

III. L'EUROPE DOIT ETRE LE FER DE LANCE DES PROGRES DU DROIT SOCIAL INTERNATIONAL

Trois ensembles d'actions permettraient d'éviter ces risques : la définition d'un ordre social international ; la consolidation du modèle social européen, associé à un contrôle rigoureux de l'intégration de l'acquis communautaire par les pays candidats à l'entrée dans l'Union, et une coordination des politiques économiques axée sur la recherche de la croissance et associant pleinement les partenaires sociaux et la société civile. Ces actions pourraient donner lieu à court terme, dans la perspective de la présidence française, à la définition d'un programme de travail et à l'adoption de projets de textes en cours d'examen.

Au-delà de ces réformes sociales, il est évidemment nécessaire d'accorder, comme l'a montré le Conseil européen de Lisbonne de mars dernier, **une priorité au niveau de qualification des salariés et aux efforts de recherche et d'investissement dans les secteurs de pointe.** Ces deux données conditionnent, en effet, largement à la fois la compétitivité de l'économie européenne, les perspectives de croissance, le positionnement futur dans le commerce international et, partant, les potentialités de progrès social.

A. Bâtir un nouvel ordre social international

De deux choses l'une : ou bien on laisse la concurrence se développer sans limites, avec les conséquences redoutables que l'on peut attendre sur les salariés et les niveaux de protection sociale ; ou bien l'Europe se fait l'initiateur de nouvelles régulations visant à faire respecter par tous les Etats les normes sociales fondamentales. Cette orientation serait doublement gagnante : pour l'Union, qui y trouverait le moyen de préserver son modèle social ; pour les pays en développement, qui assureraient ainsi les conditions de leur progrès économique et social.

1) Mettre l'amélioration de la protection sociale au cœur des stratégies de développement

Aux dires de la plupart des interlocuteurs du rapporteur, **les effets du dumping social seraient, dans la plupart des cas, contrebalancés par l'écart de productivité de la main-d'œuvre entre les pays tiers à l'Union et ses Etats membres.** La protection sociale, parce qu'elle constitue un moyen d'améliorer les conditions de travail, la santé des travailleurs, la prise en compte de leurs aspirations et, partant, leur motivation, tend à accroître la productivité, tandis que le dumping produit des effets opposés. Et ce, d'autant plus que les pays à protection sociale élevée correspondent en général à ceux qui disposent des meilleures infrastructures, des réseaux de communication les plus développés, des centres de recherche les plus créateurs et des économies parmi les plus dynamiques sur le long terme.

Selon l'OCDE, **il existerait même une corrélation positive entre le niveau de protection sociale et les performances à l'exportation.** Une étude sur les droits fondamentaux des travailleurs et l'échange international⁽³²⁾ aboutit notamment aux conclusions suivantes :

- **il existe une relation positive, à terme, entre une ouverture commerciale maîtrisée et une amélioration des normes fondamentales ;**
- **rien n'indique que les pays à faibles normes enregistrent dans l'ensemble de meilleurs résultats à l'exportation que ceux ayant des normes élevées.** L'analyse des importations américaines de textile – secteur considéré comme sensible au dumping social – en témoigne : les produits en provenance des pays ayant des normes sociales élevées continuent d'y occuper une large part ;
- **les avantages tirés par les pays déniaient aux travailleurs des droits fondamentaux** ou n'assurant pas délibérément leur application pour accroître leur compétitivité dans certains secteurs ou attirer des investissements dans des zones franches **sont jugés « éphémères » et pourraient à terme être inférieurs aux coûts engendrés par l'existence de normes fondamentales réduites** (que ce soit en matière de santé, de formation ou de motivation des travailleurs, notamment) ;

⁽³²⁾ OCDE, « *Le commerce, l'emploi et les normes du travail* », 1996.

- Dans l'ensemble, **l'application des normes fondamentales du travail peut contribuer au développement économique**. Ainsi, par exemple, le travail forcé et l'exploitation de la main-d'œuvre enfantine permettent, certes, de bénéficier à court terme d'un faible coût de travail, mais ils dégradent la santé des travailleurs, limitent leurs capacités de formation et contribuent à les démotiver.
- **Les effets économiques de la liberté syndicale et du droit de négociation collective sont, en revanche, plus ambigus**. S'ils peuvent améliorer les processus de production en renforçant les motivations des travailleurs et en les rendant plus productifs, ils peuvent aussi introduire des distorsions sur le marché entre les travailleurs syndiqués réussissant à obtenir des hausses de salaire plus importantes et des conditions de travail plus favorables et ceux qui n'en bénéficient pas. Dans l'ensemble, ces effets apparaissent limités : on n'observe, par exemple, aucune corrélation générale entre le respect des libertés syndicales et la progression des salaires réels. Par ailleurs, ils se révèlent d'une influence secondaire par rapport à l'ensemble des facteurs sociaux et économiques susceptibles d'entrer en ligne de compte ;
- Enfin, **les données globales relatives à l'investissement international tendent à démontrer que les normes fondamentales ne jouent pas un rôle déterminant sur la localisation de celui-ci**.

2) Mieux faire respecter les normes sociales fondamentales

Si ces études sont de nature à favoriser une véritable prise de conscience sur les conditions d'un développement socialement équilibré, il serait illusoire de penser qu'une telle mutation pourrait s'opérer de manière spontanée. D'où la nécessité de définir et de faire respecter des normes sociales fondamentales, applicables aux Etats comme aux entreprises transnationales. Surgit cependant une difficulté majeure. Il convient, en effet, de veiller à ce que l'application de garanties sociales ne serve pas, en réalité, de prétexte à de nouvelles formes de protection. Cette question a été au cœur du débat de la Conférence ministérielle de Seattle à l'OMC, en décembre 1999.

• **L'Union a eu raison de considérer que le renforcement de l'OIT paraissait plus approprié que l'établissement d'une clause sociale.**

La prise en compte du respect des normes sociales dans la définition des règles commerciales internationales a ainsi donné lieu, depuis cinquante ans, à de vastes débats et à de nombreuses initiatives. Rappelons qu'avant la création du GATT en 1947, la Charte de la Havane, qui prévoyait la création d'une Organisation internationale du commerce, mentionnait l'importance de conditions sociales satisfaisantes pour un bon fonctionnement du commerce international et invitait les Etats membres à s'assurer de l'existence de ces conditions sur le territoire. Plus récemment, on peut citer une demande du Parlement européen de 1983, réaffirmée en 1986, tendant à insérer une disposition dans l'accord du GATT invitant tous les membres de cette organisation à respecter les conventions de l'OIT sur la liberté syndicale, la négociation collective, le travail forcé et la non-discrimination. En 1986 et 1994, les Etats-Unis ont eux-mêmes proposé, en vain, que la question des droits des travailleurs fasse partie des négociations du cycle d'Uruguay et de l'ordre du jour consacré à l'OMC. En 1994 également, le Parlement européen a suggéré que l'article XXe) du GATT, qui prévoit une exception générale aux règles de celui-ci pour les articles fabriqués dans les prisons, couvre en outre les produits dont la fabrication a donné lieu au travail forcé, au travail des enfants et aux violations du principe de la liberté syndicale et du droit de négociation collective.

D'autres propositions ont tendu plus directement à introduire une « *clause sociale* » dans l'Accord de 1995 instituant l'OMC, pour mieux assurer le respect des normes sociales fondamentales du travail notamment. Ce fut, par exemple, le cas au sein de l'OCDE et du Bureau international du travail (BIT). Au cours des débats qui se sont tenus dans le cadre du BIT, de nombreux participants, en particulier parmi les représentants des employeurs et des pays en voie de développement, ont exprimé leur ferme opposition à un tel projet. Le BIT a décidé, dans ces conditions, de ne pas poursuivre la discussion sur ce sujet et de réfléchir aux moyens de promouvoir les normes fondamentales du travail par l'encouragement, le soutien et l'assistance, notamment ceux fournis par l'OIT.

On sait que cette question a de nouveau été soulevée lors de la Conférence ministérielle de Seattle à l'OMC en décembre 1999, en particulier par les Etats-Unis, et qu'elle a de nouveau été écartée en raison de la forte réticence de la plupart des pays en développement.

Il est vrai qu'en dehors de cet obstacle politique, l'insertion d'une clause sociale dans la réglementation du commerce international soulève plusieurs difficultés techniques : le problème de la définition des violations pouvant donner lieu à l'application de cette clause ; la question des modalités de cette application ; celle du contrôle de son respect ; le traitement du contentieux auquel ce dispositif donnerait nécessairement lieu ; ou la difficulté à faire appliquer par une organisation internationale chargée du commerce – l'OMC – des dispositions juridiques de caractère social.

Cela dit, on pourrait, dans le droit fil de la proposition faite par le Parlement européen en 1994⁽³³⁾, modifier l'article XXe) du GATT, pour prévoir une exception générale aux règles du libre-échange à l'égard, non seulement des articles fabriqués dans les prisons, mais aussi, à tout le moins, des produits ayant donné lieu au travail forcé ou au travail des enfants.

En dehors de cela, les inconvénients que présente l'établissement d'une clause sociale conduisent à considérer que le respect et le développement du droit social international doit relever de l'ensemble des organisations internationales, chacune dans son domaine de compétences et au premier chef de l'OIT.

• Le rôle des grandes organisations intergouvernementales pourrait être renforcé à plusieurs égards dans ce domaine.

La démarche correspondant à la déclaration de l'OIT du 18 juin 1998, rendant obligatoires les droits sociaux fondamentaux à tous les Etats membres de cette organisation, va dans le bon sens.

Mais compte tenu du nombre de manquements aux conventions de l'OIT constatés dans le monde, on peut penser que cette organisation devrait inciter ses membres à **déposer davantage de plaintes et à infliger des sanctions plus nombreuses et plus lourdes. Sans doute aussi gagnerait-on à ce que les médias fassent davantage connaître ces sanctions et les travaux de l'OIT**, ce qui serait de nature à renforcer la pression de la communauté internationale sur les contrevenants.

En dehors de l'OIT, dont c'est la vocation propre, d'autres organisations intergouvernementales pourraient davantage inciter leurs membres à respecter le droit social international ou, à tout le moins, ses normes fondamentales. C'est, d'abord, le cas du **Fonds monétaire**

⁽³³⁾ Cf. Résolution du Parlement européen sur l'introduction d'une clause sociale dans le système unilatéral et multilatéral d'échanges, *Official Journal of the European Communities*, n° C61, 28 février 1994, p. 89.

international, de la Banque mondiale et de toutes les organisations des Nations unies ayant pour mission d'accorder des aides au développement – le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) notamment. **Celles-ci pourraient plus largement prendre en compte le respect de ces normes dans la définition de leur politique et leurs décisions.** D'une part, en veillant toujours, dans les actions de développement qu'elles gèrent ou conduisent, aux questions liées au droit social. D'autre part, en liant le volume de l'aide aux efforts manifestés par les Etats membres bénéficiaires pour faire respecter ces normes.

Quant à l'**OMC**, si l'intégration de clauses sociales dans le droit commercial international est difficilement envisageable en raison de l'opposition de la plupart des pays en développement, **cette organisation pourrait davantage prendre en compte le respect de ces normes dans la procédure d'admission de nouveaux membres ou l'application de certaines dispositions.** Pour ne citer qu'un seul exemple, on peut penser que lorsque l'organisation est amenée à se prononcer sur une pratique de dumping, l'évaluation du coût de production dans le pays d'origine qu'il peut être nécessaire d'effectuer à cette fin en vertu de l'article VI du GATT devrait prendre en considération la violation éventuelle des normes sociales fondamentales.

• **La mise en place de codes de bonne conduite par les entreprises et diverses organisations internationales doit être encouragée par l'Union européenne.**

On ne peut que **se féliciter du dispositif qui est en train d'être mis en place dans le cadre de l'OCDE**, consistant à pousser les entreprises multinationales à s'engager, partout dans le monde, à respecter un ensemble de principes directeurs sur les droits sociaux, et à prévoir dans les pays membres de l'organisation un mécanisme d'alerte permettant d'attirer l'attention des pouvoirs publics et des médias en cas de manquement.

Par ailleurs, **les initiatives lancées par un certain nombre d'organisations non gouvernementales et d'entreprises, visant à promouvoir un « commerce équitable »** – par l'application de codes de bonne conduite et la labellisation des produits fabriqués dans des conditions conformes aux normes sociales fondamentales – **sont particulièrement utiles pour limiter le dumping social.**

On peut penser notamment au rôle d'**organisations** telles que le Réseau des magasins du monde en Europe, aussi appelé *NEWS – Network of European World Shops* –, qui a été créé en 1994 et regroupe les

fédérations des magasins du monde dans quatorze Etats de l'Union (le Luxembourg faisant exception) et la Suisse. Ces magasins, chargés de vendre les produits issus de ce « *commerce équitable* », sont au nombre de 3 000, recouvrent 70 000 points de vente et disposent de 100 000 bénévoles en Europe. Les principaux produits vendus au titre de ce commerce sont le café, les produits artisanaux, le thé, le chocolat, les fruits séchés, le miel, le sucre et les bananes.

On peut songer également à l'Association européenne du commerce équitable (EFTA), qui regroupe douze importateurs de huit Etats membres de l'Union et de la Suisse, à la Fédération internationale du commerce alternatif (IFAT) ou à l'organisation FLO – *Fair Trade Labelling Organisations International* –, chargée de coordonner les initiatives en matière d'homologation au titre du « *commerce équitable* ».

Rappelons, en outre, qu'en octobre 1997, a été créé par l'organisation américaine *Council on Economic Priorities* (CEP) un « *standard universel pour les entreprises qui cherchent à garantir les droits élémentaires des travailleurs* », appelé SA 8 000 (*Social Accountability 8 000*). Celui-ci sert largement de référence aujourd'hui pour l'élaboration des codes de bonne conduite ou des contrats que les entreprises s'engagent à respecter.

Parmi les organisations françaises, Agir ici et Artisans du monde, par exemple, ont joué un rôle important de promotion du « *commerce équitable* ».

Du côté des entreprises, un nombre croissant se sont engagées, par voie d'un contrat avec l'une de ces organisations, à respecter un ensemble de normes sociales. On peut notamment citer les cas de *Nike, Kaleen, Pro Child, Reebok, Care & Fare*, ou, en France, ceux de Carrefour, Auchan, BSN, La Fédération nationale des travaux publics, Renault ou Framatome⁽³⁴⁾.

Le soutien apporté par l'Union européenne à ces initiatives mérite donc d'être poursuivi, voire amplifié, dans les années à venir.

• L'Union européenne s'est enfin dotée de deux moyens principaux pour inciter les pays en développement ne respectant pas les normes sociales fondamentales à le faire.

⁽³⁴⁾ Cf., par exemple, le code de conduite d'Auchan à l'annexe 5.

D'abord, l'application du système de préférences généralisées (SPG), consistant à accorder des réductions de tarifs douaniers à certaines exportations de pays respectueux de ces normes.

Rappelons que la Communauté a mis en place ce système depuis 1971 et l'a renouvelé en 1980 et 1990, puis l'a adapté en 1994 pour tenir compte des nouveaux accords du GATT, des engagements internationaux en faveur du « *développement durable* » et des faiblesses que le dispositif avait pu présenter. Cependant, les préférences ne concernent pas les pays relevant de la convention de Lomé ou d'accords commerciaux spéciaux. En pratique, elles s'appliquent essentiellement aux pays d'Asie.

Ce système a la particularité d'être centré sur un nombre limité de normes sociales fondamentales et d'être plus incitatif que répressif, dans la mesure où il ne prévoit l'exclusion du dispositif de préférences qu'en cas de travail forcé et d'esclavage. Dans les autres hypothèses, il accorde des avantages commerciaux supplémentaires lorsque des progrès sont constatés.

Il a donné lieu, par exemple, à une procédure d'enquête à l'encontre du Pakistan et du Myanmar concernant les pratiques du travail forcé.

En outre, l'Union européenne pourrait mieux prendre en compte le respect des normes sociales fondamentales dans sa politique d'aide au développement. Soit en renforçant la part de l'aide susceptible de favoriser une meilleure application de ces droits, soit en adaptant la progression de l'aide globale accordée en fonction des efforts entrepris par les Etats concernés pour les respecter.

B. Consolider le modèle social européen

La lutte contre le dumping social appelle également une forte progression de l'Europe sociale. Celle-ci passe par l'adoption d'une constitution sociale européenne, la construction d'un espace social européen, l'enrichissement du droit communautaire en vigueur, la convergence progressive des systèmes sociaux et des règles d'adaptation des textes communautaires plus souples.

Cela dit, compte tenu de l'imbrication fréquente entre dumping social et dumping fiscal, **il est souhaitable d'accélérer aussi l'harmonisation fiscale.** Cela permettrait, en réduisant les distorsions de concurrence, de favoriser une croissance harmonieuse et équilibrée, qui, tout en constituant un avantage économique, conditionnerait largement les perspectives de progrès social. **Cette harmonisation fiscale suppose** une

importante réforme institutionnelle, à savoir **le passage à la règle de la majorité qualifiée dans ce domaine**. Elle pourrait également **donner lieu à un rééquilibrage entre la taxation du travail et celle du capital et faciliter la convergence des modes de financement des systèmes de protection sociale**.

Cela dit, harmonisation ne veut pas dire uniformité : la définition d'un minimum de règles à la majorité qualifiée dans le domaine fiscal n'empêche pas pour autant une certaine diversité d'approches ou de régimes entre les Etats ; mais une diversité maîtrisée et compatible avec la recherche de l'optimum économique et social.

1) Pour une constitution sociale européenne

L'Europe a coutume de se définir par son modèle social, caractérisé par un niveau de rémunération et de protection sociale élevé comparativement à ses partenaires ou ses concurrents. Cette revendication correspond, à l'évidence, pour partie à la réalité : au-delà de la disparité des systèmes sociaux nationaux, la tendance à la convergence entre différents Etats est patente. Elle n'est cependant, on l'a vu également, nullement garantie. Et ceci d'autant plus que l'on serait bien en peine de trouver aux grands principes sociaux que chacun des Etats membres semble reconnaître une véritable assise juridique.

Certes, les textes ne manquent plus. La charte sociale européenne du 18 octobre 1961 a ainsi énuméré dix-neuf droits sociaux nouveaux :

- gagner sa vie par un travail librement entrepris ;
- des conditions de travail équitables ;
- la sécurité et l'hygiène dans le travail ;
- une rémunération équitable assurant aux travailleurs et à leur famille un niveau de vie satisfaisant ;
- la libre association des travailleurs et des employeurs au sein d'organisations nationales et internationales pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux ;
- la possibilité de négocier collectivement ;

- une protection sociale des enfants et des adolescents contre les dangers physiques et moraux auxquels ils sont exposés ;

- une protection spéciale des travailleuses, en cas de maternité, et des autres travailleuses dans des cas appropriés ;

- l'accès de toute personne à des moyens appropriés d'orientation professionnelle, en vue de l'aider à choisir une protection conformément à ses aptitudes personnelles et à ses intérêts ;

- l'accès de toute personne à des moyens appropriés de formation professionnelle ;

- le bénéfice, pour toute personne, de toutes les mesures lui permettant de jouir du meilleur état de santé qu'elle puisse atteindre ;

- la sécurité sociale pour tous les travailleurs et leurs ayants droit ;

- l'assistance sociale et médicale pour toute personne dépourvue de ressources suffisantes ;

- le bénéfice, pour toute personne, de services sociaux qualifiés ;

- l'accès, pour toute personne invalide, à la formation professionnelle et à la réadaptation professionnelle et sociale ;

- une protection sociale, juridique et économique appropriée pour assurer son plein développement ;

- une protection sociale et économique de la famille appropriée pour la mère et l'enfant ;

- la possibilité, pour les ressortissants d'une des parties contractantes, d'exercer sur le territoire d'une autre toute activité lucrative sur un pied d'égalité avec les nationaux de celle-ci, sous réserve de restrictions fondées sur des raisons sérieuses de caractère économique ou social ;

- l'accès, pour les travailleurs migrants ressortissants de l'une des parties contractantes et leur famille, à la protection et l'assistance sur le territoire d'une autre.

Elle présente cependant le handicap majeur de dépendre de la libre adhésion des Etats et de relever non de l'ordre juridique communautaire

mais du Conseil de l'Europe. La même difficulté apparaît à travers la convention européenne des Droits de l'Homme qui comporte des principes transposables en matière de droits sociaux.

La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux a également été approuvée et promulguée lors de la réunion des chefs d'Etat et de gouvernement de Strasbourg le 9 décembre 1989. Mais elle était également dépourvue de tout caractère contraignant.

A bien y regarder, la seule protection valable dont bénéficient certains droits sociaux à l'échelle de l'Union relève de la seule jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, qui n'a pas hésité à dégager au fil des années et à partir des textes qui viennent d'être cités, quelques principes généraux de droit social opposables aux Etats membres comme aux institutions de droit social. La diversité des sources d'inspirations de la Cour de justice, comme l'instabilité intrinsèque de toute définition jurisprudentielle des droits, plaide par conséquent pour une référence commune, c'est-à-dire pour l'élaboration d'une constitution sociale européenne. Au sens naturellement d'un texte doté d'une autorité juridique supérieure, recensant de manière exhaustive les droits sociaux fondamentaux pour les Etats et les citoyens de l'Union et les rendant opposables aussi bien aux Etats membres qu'aux institutions de l'Union.

L'adoption d'une loi fondamentale de l'Union européenne dans le domaine social présente un quadruple intérêt. Elle permettrait, d'abord, de donner une valeur supérieure à un ensemble de droits sociaux considérés comme essentiels. Ce faisant, elle conférerait un sens concret à la construction européenne, souvent jugée abstraite et loin des préoccupations des citoyens par l'opinion publique. Elle renforcerait ainsi le sentiment d'une identité commune, ainsi que la cohésion et la solidarité entre les peuples européens. Elle montrerait, en quatrième lieu, que cette construction n'est pas seulement économique, mais aussi politique et sociale. Enfin, elle offrirait un socle juridique sur lequel la Communauté pourrait s'appuyer pour améliorer et enrichir le droit existant.

Cette constitution pourrait voir le jour au travers de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne actuellement en cours d'élaboration.

L'un des intérêts essentiels de la charte des droits fondamentaux est de donner une force juridique à des principes qui en étaient dépourvus en raison de la nature déclarative des chartes de 1961 et 1989.

Parmi les différents problèmes juridiques qu'elle soulève⁽³⁵⁾, la question clé est de savoir quelle sera la valeur juridique de ces droits. Le rapporteur considère que, **quelle que soit la forme finale que prendra la charte** - des dispositions intégrées dans les traités communautaires ou un document séparé -, **elle devra avoir une valeur juridique équivalente au traité**. Cela aurait deux avantages : garantir le respect de ces droits et inciter la Communauté à prendre les dispositions nécessaires à leur mise en oeuvre.

Il est clair enfin que le respect de tels droits passe par la reconnaissance aux citoyens du droit de s'en réclamer directement devant la juridiction européenne et pas seulement à l'occasion de la contestation d'une décision les concernant, ce qui supposerait une révision du traité relativement à la compétence et au mode de saisine de la Cour de justice des Communautés européennes.

Enfin, plutôt que de se livrer à un nouvel exercice de rédaction des droits sociaux, pourquoi l'Union européenne ne pourrait-elle faire le choix de transposer purement et simplement les dispositions issues de la charte sociale européenne révisée récemment dans la perspective de l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale ? Ce gain de temps permettrait de réfléchir aux conditions de saisine de la Cour, en particulier par les syndicats, contre les cas de violation de ces droits.

2) *Organiser un espace social européen*

a) *Un cadre juridique : délimiter l'espace social européen*

L'Europe n'a pas vocation à substituer sa législation sociale à celle des Etats membres. Et là encore, la difficulté réside dans l'absence d'une répartition claire des compétences. Parce que « *le social* » est longtemps resté l'angle mort de la construction européenne, traité par défaut, les responsabilités de l'Union ont été le résultat d'une juxtaposition, pour ne pas dire d'un empilage, de différents niveaux d'intervention relevant de processus différents de décision : coordination et principe de l'unanimité pour les régimes de sécurité sociale ; définition de prescriptions

⁽³⁵⁾ Cf. rapport d'information (n° 2275) du 23 mars 2000 présenté par M. François Loncle, au nom de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne. Rappelons que M. François Loncle, actuel président de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, a été désigné comme l'un des représentants des parlements nationaux à la « *convention* » chargée de rédiger la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

minimales et, plus récemment, majorité qualifiée pour les conditions de travail.

Il serait temps de donner de la cohérence à l'espace social européen. D'abord, en distinguant ce qui relève de l'harmonisation juridique et de l'adoption de normes de ce qui dépend des politiques et de leur nécessaire convergence. Ensuite, en précisant les objectifs et les finalités de l'intervention communautaire à partir desquels devraient être délimitées ses compétences.

A cet égard, l'intervention de l'Union devrait être justifiée par le souci de prévenir les risques de dumping social en favorisant une régulation des évolutions des marchés du travail. L'explosion du « *modèle fordiste* », caractérisé par un emploi stable garanti sur la durée de la vie et auquel est attaché un niveau élevé de protection sociale, appelle une réponse à l'échelle de l'Union. L'évolution de la définition comme des formes du travail, favorisée par le changement des conditions de concurrence et la modification de l'attente des salariés, pose la question d'un nouveau droit du travail capable de concilier le besoin de souplesse et l'exigence de sécurité.

Dans ces conditions, il paraît souhaitable que des règles communes soient définies au niveau de l'Union, de préférence par la négociation, pour :

- encadrer le recours aux formes atypiques d'emploi (intérim, CDD, temps partiel) en précisant les droits des salariés concernés par ce type de contrat à la représentation, à la formation et à une couverture sociale (en particulier à l'indemnisation chômage). Les deux directives adoptées sur le temps partiel puis sur les CDD vont dans cette direction et gagneraient à être complétées par une négociation sur l'intérim qui tarde à s'engager ;
- reconnaître un droit à la formation tout au long de la vie et l'obligation d'adaptation à la charge des entreprises ;
- définir de manière précise la notion de travail indépendant et celle de sous-traitance ;
- garantir un niveau élevé d'information et de consultation des salariés, en particulier en cas de fusion ou de restructuration.

Parallèlement, l'on serait en droit d'attendre de l'Europe qu'elle anticipe sur les évolutions sociales liées au développement du télétravail, comme des centres d'appels, ainsi que sur les conséquences sociales du

développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

La difficulté réside, à l'évidence, dans la résistance de nombreux Etats en décalage par rapport aux évolutions souhaitées : les pays scandinaves, qui bénéficient d'une protection conventionnelle plus élevée, et par conséquent ne voient pas nécessairement l'intérêt d'une réglementation communautaire ; la Grande-Bretagne qui en revanche doit éprouver des difficultés sérieuses à se hisser au niveau demandé, en contradiction parfois avec ses propres conceptions en la matière.

b) Une volonté politique : définir des critères de convergence sociale, assortis d'un calendrier contraignant et contrôlé

Il convient de clairement distinguer ce qui relève du droit, et de l'harmonisation juridique, et ce qui relève des politiques, et de leur convergence.

Aussi pourrait-il être utile de définir, en matière de droits sociaux, un cadre de convergence assorti d'un calendrier précis et donnant lieu à des évaluations régulières. On pourrait s'inspirer, pour ce faire, du processus dit de Luxembourg – du nom du Conseil européen qui s'est tenu dans cette ville en novembre 1997 – en matière d'emploi. Ce processus présente aujourd'hui, rappelons-le, un bilan positif.

Dans cette perspective, **le Conseil européen pourrait, sur proposition de la Commission, adopter des lignes directrices dans le domaine de la politique sociale.** Ces lignes auraient vocation à s'inscrire dans le moyen/long terme, ce qui n'empêcherait pas qu'elles puissent être modifiées sur certains points chaque année si le besoin s'en faisait sentir. La Commission serait également chargée d'évaluer dans quelle mesure les Etats s'y seraient conformés.

La présidence portugaise soutient un tel processus. Le rapporteur ne peut que s'en féliciter et souhaite qu'il soit concrètement engagé dès la présidence française.

c) Des conditions pratiques : des règles d'adoption des textes plus souples

Pour remédier à la dissymétrie entre une Europe économique qui progresse à grands pas et une Europe sociale plus modeste, **le passage à la règle de la majorité qualifiée pour l'ensemble des compétences de l'Union dans le domaine social paraît indispensable.**

Elle permettrait de rétablir un équilibre entre l'économique et le social du point de vue de la nature des procédures – la règle de la majorité qualifiée s'appliquant le plus souvent en matière économique (à l'exception des questions fiscales) – comme en termes de droits. Plus concrètement, elle donnerait la possibilité à l'Union de fixer un ensemble de normes sociales beaucoup plus vaste, et, ce faisant, contribuerait fortement à contrecarrer les risques de dumping social.

Compte tenu du rôle très positif joué par les partenaires sociaux européens dans l'élaboration des textes (sur le congé parental, le travail à temps partiel ou le travail à durée déterminée), mais du nombre encore modeste de ceux-ci, **on pourrait également prévoir que, dans un certain nombre de domaines déterminés du droit social, ces partenaires sociaux seraient tenus de négocier.** Ce n'est qu'en cas d'échec de ces négociations que le Conseil et le Parlement européen pourraient prendre des dispositions dans ces matières.

Celles-ci devraient concerner *a priori* des sujets dont les partenaires sociaux ont le plus souvent à connaître, tels que les salaires, l'aménagement du temps de travail, les conditions d'hygiène et de sécurité dans l'entreprise, le contenu des contrats de travail, la formation professionnelle ou la consultation des travailleurs.

Ce dispositif comporterait plusieurs avantages : encourager le dialogue social, adapter le droit en fonction des particularités des différents secteurs professionnels, renforcer la légitimité de la réglementation sociale aux yeux des employeurs et des salariés, adopter des mesures répondant parfois mieux aux besoins concrets des entreprises ou des travailleurs, et éviter de passer par un processus de décision communautaire souvent long et lourd.

3) S'assurer de façon plus effective de l'intégration de l'acquis communautaire par les pays candidats dans le domaine social

Le contrôle de l'intégration de l'acquis communautaire dans le domaine social par les pays d'Europe centrale et orientale avant leur entrée dans l'Union européenne est, on l'a vu, une condition essentielle pour éviter l'aggravation des phénomènes de dumping social en Europe.

Compte tenu des avis exprimés par l'ensemble des interlocuteurs du rapporteur, il paraît *a priori* souhaitable de :

- s'attacher, au-delà du contrôle formel de l'adoption de telle ou telle législation par les pays candidats, à vérifier la mise en

conformité de leurs pratiques avec la réglementation sociale de la Communauté ;

- réserver un suivi plus régulier et plus approfondi à ces politiques d'adaptation ;
- renforcer l'aide technique et juridique apportée à ces pays pour faciliter ces réformes ;
- s'assurer que les normes sociales fondamentales – au sens de la déclaration de l'OIT du 18 juin 1998 – et la plupart des dispositions sociales communautaires sont respectées par les Etats candidats avant leur entrée dans l'Union. Au cas où des dérogations seraient accordées, elles devraient concerner des aspects secondaires ou résiduels et n'être prévues que pour une durée limitée.

Au-delà de l'intégration de l'acquis communautaire, il est nécessaire de vérifier, avant de prendre les décisions d'élargissement, que sur des points aussi essentiels que le régime des rémunérations, la couverture sociale minimale accordée à tout salarié, le droit de grève, le droit de *lock out*, le droit d'association, l'existence de syndicats représentatifs et leur capacité à engager un dialogue social substantiel, qui ne sont guère couverts par le droit communautaire, la situation de ces pays est globalement conforme aux grands principes prévalant dans l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne.

Là encore, l'aide actuellement accordée à ces pays par la Communauté pourrait être pleinement mise à profit pour favoriser la réunion de ces conditions.

La mise en œuvre de l'ensemble de ces dispositions réduirait considérablement les risques de dumping social de la part des pays d'Europe centrale et orientale et permettrait d'en supprimer les formes les plus manifestes, comme certaines prestations de service – notamment dans les transports – dont le faible coût repose sur des pratiques de travail et de rémunération très éloignées de celles généralement en vigueur dans l'Union européenne.

C. Réconcilier l'économie et le social

L'Europe a d'abord exprimé une ambition économique initialement réservée aux Etats. La politique sociale ne s'est affirmée que très récemment à l'échelon communautaire et par simple adjonction aux

mécanismes existants. Cette séparation de l'économique et du social, pour reprendre les termes de Jean-Paul Fitoussi, n'est pas satisfaisante. Elle est illustrée notamment par la dissociation des éléments de la stratégie européenne pour l'emploi, telle qu'issue du processus de Luxembourg, et de la définition des grandes orientations de politiques économiques (GOPE). Réconcilier l'économique et le social à l'échelon européen passe dès lors par trois séries d'initiatives : clarifier les objectifs de l'Union en matière d'emploi, organiser la concertation sur l'évolution des revenus et des prélèvements sociaux au sein de la zone euro et favoriser l'intervention des partenaires sociaux dans la définition des grandes orientations économiques et sociales de l'Union.

1) Clarifier les objectifs de l'Union en matière d'emploi

Sans doute convient-il de se réjouir des progrès accomplis en ce sens par le traité d'Amsterdam. Non seulement parce qu'à côté du « *progrès économique et social* », « *un niveau d'emploi élevé* » figure désormais parmi les objectifs de l'Union (article 2 du traité sur l'Union européenne), mais aussi parce qu'est désormais mise en place une stratégie coordonnée des politiques de l'emploi (titre VIII nouveau).

- Il importe cependant de **veiller à prévenir une double dérive** déjà perceptible, qui consisterait, d'une part, à ne considérer que les causes structurelles du chômage en renonçant à souligner les responsabilités des politiques macro-économiques en la matière et, d'autre part, à envisager la coordination des politiques nationales de l'emploi comme une simple juxtaposition de mesures spécifiques sans véritable lien entre elles.

Prévenir ce double risque passe tout d'abord par **une meilleure articulation entre les mécanismes de coordination des politiques économiques et les lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi**. Les premiers relèvent du Conseil des ministres de l'économie et des finances, qui se tient au printemps, et les secondes sont définies à l'automne. Il paraît *a priori* plus rationnel, dans un souci de meilleure coordination, que ces rendez-vous se tiennent au même moment. On peut penser que la fin de l'année est préférable au printemps. Le choix de cette période permettrait de fixer ces orientations à la lumière du bilan de l'année écoulée et sur l'ensemble de l'année à venir. En outre, il faciliterait la prise en compte par les Etats membres de ces orientations dans la définition de leur politique budgétaire pour l'année d'après. Il serait, par ailleurs, souhaitable, toujours dans un but de meilleure coordination, que le Conseil de l'euro prenne position au même moment sur les principaux axes de la politique monétaire. Dès lors, il serait plus

logique que ce soit le Conseil européen de fin d'année qui consacre une session à la politique économique et sociale pour en assurer la cohérence, plutôt qu'un Conseil européen de printemps, comme cela est actuellement prévu.

Si l'on ne peut que se féliciter, à la suite du Conseil européen extraordinaire de Lisbonne, d'une association plus étroite des ministres chargés de l'emploi et des affaires sociales à l'élaboration des grandes orientations de politiques économiques (GOPE), il serait opportun que ceux-ci soient saisis en même temps que les ministres chargés de l'économie du premier projet de GOPE, afin de pouvoir faire part de leur avis le plus en amont possible du processus de décision.

Le renforcement de la coordination des politiques économiques et sociales permettrait de focaliser davantage l'action de l'Union sur la recherche d'une croissance soutenue et durable et le retour au plein emploi. Le caractère volontariste des positions du Conseil en la matière n'est, en effet, pas toujours marqué, tout au moins pas autant qu'on pourrait le souhaiter.

• **Le contenu des lignes directrices pour l'emploi devrait par ailleurs être sérieusement densifié.** Celles-ci reposent sur quatre axes : l'employabilité, l'esprit d'entreprise, l'adaptabilité et l'égalité des chances, ordonnés autour d'un objectif principal : l'augmentation du taux d'emploi à un niveau comparable à celui des pays concurrents de l'Union (70 % environ). Or, le respect des lignes directrices par les Etats se heurte à une triple difficulté.

D'abord, l'absence de critères d'évaluation faute de statistiques homogènes. L'harmonisation des indicateurs constitue, de ce point de vue, une priorité absolue.

Ensuite, le nombre limité d'objectifs quantifiés. Rappelons que ceux-ci portent uniquement aujourd'hui sur les mesures d'insertion professionnelle des jeunes et des adultes.

Enfin, le recours à la notion de taux d'emploi constitue une référence contestable. Celle-ci ne rend pas compte, en effet, de la performance réelle des marchés du travail puisque ce taux est d'abord conditionné par les comportements sociaux (scolarisation, pré-retraite), plutôt que par la capacité des pays à créer des emplois nouveaux. A tout le moins, il devrait être complété d'indicateurs permettant de faire apparaître l'évolution des niveaux de rémunération attachés à l'emploi, la proportion de salariés à temps partiel et la part des emplois précaires.

Articulé à la définition de prescriptions minimales, telle que préconisée dans la partie consacrée à la consolidation du modèle social européen, le recours à ces critères permettrait d'intégrer dans les stratégies nationales de l'emploi des objectifs de qualité de l'emploi indissociables de l'idée même d'Europe sociale.

2) *Organiser la concertation sur l'évolution des revenus et des prélèvements sociaux au sein de la zone euro*

La mise en place de la monnaie unique et les dispositions du pacte de stabilité privent désormais les Etats de leur marge de manœuvre monétaire et budgétaire. Dès lors, la tentation est grande pour ceux-ci de renouveler les politiques de désinflation compétitive déjà caractéristiques des pactes sociaux des années 80 et du début des années 90 en exerçant une pression forte sur les salaires, et, accessoirement, sur le coût du travail, à travers une baisse des prélèvements sociaux prenant le salaire pour assiette.

Une telle évolution présenterait un double inconvénient : si les pays, en prenant l'initiative, pourraient en attendre une amélioration de la compétitivité et des gains de parts de marché, elle exercerait en revanche pour l'ensemble de l'Union un effet négatif sur la demande, sur la croissance et l'emploi. Elle encouragerait par ailleurs, en bridant ses sources de financement, une baisse du niveau relatif de protection sociale.

Les traités excluent très clairement toute compétence de l'Union en matière de politique salariale et il n'est certes pas question de revenir sur ce principe. Les mécanismes de négociation sont d'ailleurs très différents selon les Etats. En revanche, il serait souhaitable d'introduire plus de transparence dans les choix opérés en la matière par les Etats membres pour mieux apprécier leurs conséquences sur la situation globale de l'Union et permettre une vraie concertation.

Comme le note fort justement Joël Maurice dans son rapport du Commissariat général du Plan sur l'Europe sociale : « *une coordination pertinente devrait se concentrer non sur les différents niveaux de salaires, mais sur leur évolution, qui elle-même devrait tenir compte de l'évolution différente des gains de productivité* ». Un consensus sur une progression des revenus primaires en phase avec celle de la productivité pourrait ainsi être recherché et facilité par la disposition d'informations complètes et objectives sur la situation respective de chaque économie nationale.

La Communauté a constamment enrichi ses informations sur les politiques sociales menées par les Etats membres au cours des deux

dernières années. Les travaux réalisés dans le cadre du système d'échanges d'informations sur la protection sociale, le *MISSOC (Mutual Information System of Social Protection)*, et la publication régulière d'un rapport sur la protection sociale en Europe depuis 1993 le prouvent. Mais force est de reconnaître que ces informations sont encore lacunaires. Plusieurs interlocuteurs du rapporteur ont déploré les manques constatés en matière de politiques salariales et de conventions collectives.

Aussi, pourrait-on, pour y remédier, créer un observatoire des politiques sociales, auquel le *MISSOC* serait intégré.

Cet observatoire pourrait être dirigé par un directoire tripartite, composé à part égale de représentants des syndicats de salariés européens – principalement la CES –, des syndicats des employeurs européens – l'UNICE et le Centre européen des entreprises à participation publique (CEEP) – et du Conseil. Sa mission consisterait, conformément aux instructions du directoire, à rassembler, à harmoniser et à analyser les données relatives à l'évolution des grandes tendances sociales, et, plus particulièrement, à l'évolution des salaires, du pouvoir d'achat et de la productivité dans l'ensemble des Etats membres. Il pourrait également avoir pour objet de faire des prévisions sur l'évolution des marchés du travail et l'émergence des nouveaux gisements d'emplois. Il pourrait, enfin, assurer un suivi du respect du droit du travail en Europe et informer les instances communautaires des violations les plus manifestes de celui-ci. Il serait aidé dans sa mission par *Eurostat*, l'institut d'études statistiques européen, ainsi que par tous les organismes publics nationaux produisant des données utiles à cette fin.

Il rendrait public chaque année un rapport faisant état de l'évolution de ces grandes tendances.

Ce rapport serait communiqué au Conseil, qui en tirerait toutes les conséquences utiles pour la coordination des politiques économiques et sociales des Etats membres.

3) Favoriser l'intervention des partenaires sociaux dans la définition des grandes orientations économiques et sociales de l'Union

Si l'enjeu des prochaines années consiste bien à réintégrer à l'échelon européen l'économique et le social dans un projet de développement commun, alors l'intervention des partenaires sociaux sera déterminante. On a eu l'occasion de le rappeler, les choix opérés par l'Union dans le cadre des orientations économiques retentissent sur

l'emploi, la formation des salaires, la nature et le niveau de la protection sociale. La prise en compte de ces questions ne peut être le fait des seuls gouvernements, sauf à prendre le risque d'une césure toujours plus large entre l'Europe institutionnelle et les citoyens. Il importe dès lors d'organiser le débat social européen en renforçant l'intervention des organisations syndicales et professionnelles dans la définition des grandes orientations de l'Union.

Observons tout d'abord la carence des structures officielles d'ores et déjà mises en place, constatée par la Commission elle-même dans sa communication sur le dialogue social en mai 1998. C'est vrai notamment pour le Conseil économique et social européen, sur lequel convergent deux types de critiques ne mettant pas en cause sa compétence technique, mais la nature de ses préoccupations (totalement déterminées par la Commission puisque 99 % des avis rendus le sont à sa demande) et les limites de sa composition (faible ouverture sur les acteurs économiques et sociaux, en particulier nationaux). Le rapporteur fait sienne la préconisation de Philippe Herzog qui, dans un rapport sur les relations sociales européennes, suggère d'engager entre la Commission et les partenaires sociaux européens une concertation sur la redéfinition des missions du Conseil économique et social.

Rappelons ensuite la nécessité de ne pas limiter l'intervention des partenaires sociaux aux seules questions sectorielles ou à connotations techniques. Ils doivent être appelés à donner leur avis aussi bien sur les grandes orientations de politiques économiques que sur les lignes directrices pour l'emploi dont nous avons proposé qu'elles soient mieux articulées. Ces interventions doivent être organisées tant à l'échelon national qu'à l'échelon européen. En France, la revitalisation du comité du dialogue social et sa réunion en amont des grands conseils européens va dans le bon sens. Il serait cependant souhaitable d'y associer des représentants du Parlement. De la même manière pourrait-on suggérer l'organisation d'une concertation régulière entre la commission des affaires sociales et la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée et les représentants des organisations syndicales et professionnelles autour des enjeux de la politique économique et sociale européenne. Cette concertation, qui devrait porter sur le programme de la Commission, gagnerait à être institutionnalisée sous la forme d'un forum annuel.

A l'échelon européen, on pourrait imaginer l'organisation, à la fin de chaque année, **à la veille du Conseil européen clôturant le second semestre, d'une Conférence sociale européenne** regroupant les partenaires sociaux, des représentants du Conseil et de la Commission, ceux de la Banque centrale européenne et du Comité des régions, des membres du Parlement européen et des parlements nationaux, et les

organisations non gouvernementales oeuvrant dans ce domaine. La presse y serait largement conviée.

Cette Conférence aurait pour vocation de débattre des grandes orientations de la politique économique et sociale communautaire. Et ce, notamment à la lumière des travaux de l'observatoire des politiques salariales dont on propose la création. Elle porterait, en particulier, sur les sujets suivants : la coordination des politiques économiques et sociales, la politique de l'emploi, le droit du travail, les politiques salariales, la protection sociale, l'évolution des négociations collectives, et la promotion des droits sociaux fondamentaux dans le monde.

L'organisation par la présidence portugaise d'un forum sur l'Europe sociale le 2 juin prochain à Porto, regroupant des représentants des Etats membres, du Conseil, de la Commission, de la Banque centrale européenne, du Comité des régions, du Parlement européen et des organisations syndicales européennes, a ouvert la voie. Il ne reste qu'à élargir et à pérenniser cette initiative.

4) *Mettre en place une autorité sociale européenne*

Au-delà de l'extension des droits sociaux communautaires et de l'assouplissement des procédures de décision, une instance de régulation s'avère souhaitable dans ce domaine. Et ce, pour **quatre raisons principales**.

En premier lieu, les réformes prendront nécessairement du temps, compte tenu des différences de conception existant entre les Quinze, ce qui justifie pleinement de confier entre-temps à un organisme la mission de s'assurer qu'un minimum de droits sociaux essentiels sont respectés au sein de l'Union européenne.

En deuxième lieu, il paraît utile qu'au-delà des règles fixées par la Communauté, une régulation sociale de la vie économique existe. Celles-ci n'ont, en effet, pas vocation à être multipliées à l'infini et ne peuvent couvrir tous les cas de figure. Pourquoi existerait-il des autorités chargées de veiller au respect des règles de la concurrence et non des organismes du même type en matière de droit social ? Le rapporteur estime qu'il est temps de rétablir un équilibre entre ces deux domaines.

Troisièmement, cette instance permettrait, lorsque cela se révèle opportun, d'apporter, par différence avec la Cour de justice des communautés européennes, une réponse en temps réel.

Elle permettrait, enfin, ce faisant, de rapprocher la construction communautaire des préoccupations quotidiennes des salariés et, plus largement, des citoyens.

Au même titre que la Commission peut s'opposer soit à l'attribution d'aides publiques, soit à des fusions, au nom du principe de libre concurrence, ne serait-il pas normal qu'il puisse être fait obstacle à des délocalisations d'activités motivées principalement par le souci de contourner la législation sociale ? Cette préoccupation inspire déjà des procédures mises en place par des organisations aussi peu révolutionnaires que l'OCDE dans le cadre des « *principes directeurs* » ou que l'ALENA au travers du dispositif de l'ANACT.

Le dispositif proposé reposerait sur l'élaboration par les partenaires sociaux européens (UNICE et CES) d'un code de bonne conduite qu'une instance de régulation tripartite (pouvoirs publics, syndicats, patronat) serait chargée de faire respecter. Ce code proscrierait le recours à une main-d'œuvre étrangère dans les conditions de salaire ou de protection sociale moins favorables que celles du pays d'accueil ; les délocalisations ou les accords de sous-traitance répondant aux mêmes motivations ; les restructurations d'activité ou les fusions provoquant des suppressions d'emplois non compensées par des mesures de reconversion proportionnées. L'« *autorité sociale européenne* » pourrait être saisie par tout syndicat ou entreprise de l'Union. Elle disposerait d'un pouvoir d'expertise et d'investigation dont l'exercice aurait pour effet de suspendre l'opération projetée. Elle pourrait rendre des avis et des recommandations, voire prononcer des amendes à l'encontre des entreprises contrevenantes.

D. Une priorité pour la présidence française

Parce qu'elle est attachée à la défense d'un haut niveau de protection sociale et, plus largement, à celle des droits de l'homme, mais aussi dans la mesure où elle a très largement contribué à l'avancée de l'Europe sociale, la France devrait faire de la politique sociale communautaire une priorité de sa prochaine présidence de l'Union. Cela pourrait se traduire, en premier lieu, par la définition d'un programme de travail, assorti d'objectifs et d'échéances précis, et, en deuxième lieu, par l'adoption de plusieurs projets d'actes communautaires en cours d'élaboration dans ce domaine.

1) Définir un programme d'action en faveur de l'amélioration et de la préservation du modèle social européen

L'idée de ce programme, encore peu défendue voici quelques années, fait son chemin. Le Conseil européen de Lisbonne de mars dernier a même montré qu'elle recueillait aujourd'hui un large accord. Qu'ils proviennent de la présidence portugaise, de la Commission, du Parlement européen, ou de ministres en charge de ces dossiers, tous les documents préparatoires à ce Conseil plaident en sa faveur. Tel est d'ailleurs le sens de la déclaration conjointe des ministres des affaires sociales et de l'emploi des gouvernements français, italien et belge du 21 février 2000 : « *Afin de donner davantage de visibilité et de cohérence à nos initiatives en faveur de l'emploi et de la cohésion sociale, ces thèmes sociaux prioritaires pourraient être rassemblés dans « un agenda social européen » qui pourrait être discuté par tous les acteurs concernés, à savoir la Commission, le Conseil, le Parlement européen et les partenaires sociaux* ». Le Premier ministre Lionel Jospin a, de son côté, clairement affirmé la nécessité de donner une « *impulsion nouvelle à l'Europe sociale* » et soutenu ce projet d'« *agenda social* ».

Aussi, la présidence française pourrait-elle retenir, parmi ses priorités, l'élaboration de ce programme. Celui-ci pourrait être adopté à la fin de ce mandat, au Conseil européen de Nice de décembre 2000.

Ce programme devrait comporter les principaux éléments suivants : un ensemble d'objectifs, un calendrier pour les atteindre, une méthode et des moyens pour les mettre en œuvre, et un dispositif pour en évaluer et en contrôler l'application.

Deux finalités générales pourraient être retenues : enrichir le socle des droits sociaux de la Communauté, en cherchant à concilier au mieux les conditions d'une croissance forte et durable et l'amélioration de la protection sociale ; mieux défendre le modèle social européen : à la fois au sein de la Communauté, face aux menaces de dumping ou, tout au moins, de politiques nationales non coopératives ; et vis-à-vis des pays candidats à l'entrée dans l'Union et du reste du monde.

Au-delà, le programme pourrait avoir **cinq objets principaux**.

En premier lieu, élargir, dans le cadre de la Conférence intergouvernementale (CIG), **la compétence de l'Union aux domaines essentiels de la protection sociale qui en sont exclus et lui permettre de fixer des normes minimales dans ces domaines**. De même, serait-il opportun, dans ce cadre, d'étendre l'application de la règle de la majorité qualifiée à l'ensemble des politiques sociale et fiscale.

Deuxièmement, déterminer, en fonction d'un calendrier précis, un ensemble d'objectifs à atteindre dans la Communauté dans le domaine social (baisse du nombre de chômeurs, diminution de la pauvreté et de l'exclusion, réduction du travail clandestin, salaire minimum, accès de tous à la formation, attribution à chacun d'un minimum de couverture sociale, garanties accordées en matière d'information et de consultation des salariés, convergence dans les modes de financement de la sécurité sociale,... etc). Un tableau de bord d'indicateurs pourrait être élaboré à cette fin, de manière à mesurer année après année les progrès enregistrés dans ces domaines.

Troisièmement, définir en conséquence un ensemble de projets d'actes communautaires fixant un ensemble de normes minimales dans le domaine social. Cela permettrait, en même temps, de mettre en œuvre juridiquement et pratiquement les grands principes sociaux définis par la Charte européenne des droits fondamentaux.

Quatrième objet : la création d'un observatoire des politiques salariales et d'une Conférence sociale européenne, dont on a vu l'utilité pour définir et promouvoir l'action communautaire dans ce domaine. Cela dit, il n'est pas nécessaire d'attendre pour autant le Conseil européen de Nice pour organiser cette première conférence de fin d'année. Il semblerait au contraire opportun de prévoir celle-ci avant ce Conseil, de manière à lui permettre de débattre de cet « *Agenda social* ».

Enfin, le programme devrait indiquer les moyens communautaires consacrés à sa réalisation, que ce soit en termes de crédits ou de personnel. Il devrait également préciser comment la mise en œuvre de ce programme par la Communauté et les Etats membres serait évaluée.

2) *Appuyer les projets d'actes communautaires qui y contribuent*

Parmi les actes communautaires susceptibles de faire progresser l'Europe sociale et, en même temps, de limiter d'une manière ou d'une autre le dumping social, la proposition de directive établissant un cadre général relatif à l'information et à la consultation des travailleurs dans la Communauté (document E 1182) revêt une importance particulière.

La présidence française pourrait donc insister pour que son examen soit accéléré au second semestre 2000 et qu'il donne lieu à une adoption – sous réserve de toutes les modifications qui se révéleraient nécessaires – avant la fin de l'année.

Cela ne devrait pas pour autant empêcher la poursuite de l'examen des autres projets en cours, qui, s'ils ne présentent pas la même utilité au regard de la lutte contre le dumping social, n'en contribuent pas moins, dans leur principe, à enrichir les droits sociaux communautaires.

a) *La proposition de directive établissant un cadre général relatif à l'information et à la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne*

En établissant un cadre général relatif à l'information et à la consultation des travailleurs dans les entreprises de la Communauté, **ce texte⁽³⁶⁾ constitue un moyen non négligeable de combattre le dumping social. En effet, il offre la garantie aux salariés d'être informés sur les principales décisions de l'entreprise.** Soit, entre autres, les mesures de restructuration, notamment celles liées à des formes de dumping social (compressions d'effectifs, licenciements, suppressions d'activités, limitations de la progression des salaires...). **Ce faisant, il leur permet d'intervenir pour les remettre en cause, voire pour s'y opposer.**

Le projet s'inscrit dans le prolongement de plusieurs actions communautaires, notamment la directive 75/129/CE du Conseil du 17 février 1975 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux licenciements collectifs, la directive 77/187/CEE du Conseil du 14 février 1977 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transferts d'entreprises, d'établissements ou de parties d'établissements, et la directive 94/45/CE du Conseil du 22 septembre 1994 concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs.

La création de comités d'entreprise européens a donné lieu à une appréciation globalement positive des partenaires sociaux. Si l'UNICE a émis certaines réserves, son président, le Baron Georges Jacobs, n'en pas moins déclaré que cette organisation avait « *peu de critiques fondamentales quant au principe lui-même du comité d'entreprise européen* ». Pour Jean Lapeyre, le Secrétaire général adjoint de la CES, « *les comités d'entreprise européens (CEE) sont une histoire d'amour pour la CES, une histoire de répulsion pour l'Unice et les employeurs. Finalement, c'est l'amour qui a gagné (...) et les comités sont un succès, un instrument formidable de conscience européenne, avec plus de 500 comités à 30 participants en moyenne actuellement opérationnels. Cela*

⁽³⁶⁾ Cf. document E 1182.

fait au moins 15000 ambassadeurs et ambassadrices de l'Europe sociale ». La Secrétaire générale du CEEP (entreprises publiques), Jytte Fredensborg, a estimé, pour sa part, que « *les CEE ont permis de créer des liens entre employeurs et employés, d'apprendre à se connaître et de jeter les bases d'une culture européenne, d'apprendre à surmonter les obstacles liés à leurs différences culturelles. Il est indispensable d'harmoniser les pratiques d'un pays à l'autre au sein d'une même entreprise* ».

La proposition de directive prévoit **les principales dispositions suivantes.**

- **Les Etats membres peuvent autoriser les partenaires sociaux à définir** librement et à tout moment, par voie d'accord, **les modalités de mise en oeuvre de dispositifs d'information et de consultation des travailleurs** « *au niveau approprié, y compris au niveau de l'entreprise* ».
- Sans préjudice des dispositions ou pratiques en vigueur plus favorables aux travailleurs dans les Etats membres, **le dispositif d'information et de consultation des travailleurs, applicable aux entreprises employant au moins 50 salariés, doit comporter au minimum les éléments suivants :**
 - a. l'information sur **les évolutions récente et prévisible des activités de l'entreprise** et de sa situation économique et financière ;
 - b. l'information et la consultation sur **la situation, la structure et l'évolution prévisible de l'emploi** au sein de l'entreprise, ainsi que, lorsque l'emploi est susceptible d'être menacé, sur les mesures d'anticipation envisagées, notamment en termes de formation, pour en atténuer les conséquences (obligation que les Etats membres peuvent ne pas retenir pour les entreprises « *employant moins de 100 travailleurs* ») ;
 - c. l'information et la consultation sur **les décisions de nature à entraîner des changements substantiels dans l'organisation du travail et les contrats de travail.**
- Les Etats membres doivent prévoir que **les représentants des travailleurs** ainsi que les experts pouvant les assister **ne sont pas autorisés à révéler à des tiers des informations leur ayant été expressément communiquées à titre confidentiel.** De

même, doivent-ils spécifier que, dans des cas bien délimités, l'employeur n'est pas obligé de communiquer des informations ou de procéder à des consultations lorsque cela entraverait gravement le fonctionnement de l'entreprise ou lui porterait préjudice.

- **Les représentants des travailleurs jouissent, dans l'exercice de leurs fonctions, d'une protection et de garanties suffisantes pour assumer leur mission.** En outre, les Etats membres doivent arrêter des mesures appropriées en cas de violation de la directive – en particulier la possibilité de recours administratifs ou judiciaires – et fixer des sanctions « *effectives, proportionnées et dissuasives* ». Enfin, ils sont tenus de prévoir qu'**en cas de violation grave par l'employeur de ses obligations** d'information et de consultation sur les décisions entraînant directement et immédiatement des changements substantiels dans l'organisation du travail et des contrats de travail, **ces décisions ne produisent pas d'effets juridiques sur les contrats ou les relations de travail des travailleurs touchés** ; et ce, tant que l'employeur ne s'est pas acquitté de ses obligations ou qu'une réparation adéquate n'a pas été accordée selon des modalités et procédures que doivent déterminer les Etats membres.

Ce dispositif permet très utilement de compléter les dispositions existantes dans ce domaine, à savoir, notamment, les directives communautaires relatives aux transferts d'entreprises (directive 77/187/CEE), aux licenciements collectifs (directive 98/59/CE), à l'établissement de comités européens d'entreprise (directive 94/45/CE) et à la santé et à la sécurité (directive 89/391/CEE).

Cela dit, **il pourrait être amélioré sur plusieurs points.**

- **D'abord, il pourrait être applicable à un nombre plus important d'entreprises, à savoir celles d'au moins 20 salariés**, plutôt que celles d'au moins 50 travailleurs. Deux raisons plaident en ce sens : si l'on retenait le seuil de 50, on estime que 3 % seulement des entreprises seraient soumises à ces obligations⁽³⁷⁾ ; en outre, dans la plupart des pays, les seuils déjà applicables sont inférieurs à 50 salariés.

⁽³⁷⁾ Cf. rapport de Mme Ghilardotti, rapporteur, sur ce texte, de la Commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen (PE 229.566/déf.).

- **Deuxièmement, l'information et la consultation devraient également porter sur des éléments aussi importants** que la situation et l'évolution prévisible **des rémunérations, des conditions de travail** - notamment en matière d'hygiène et de sécurité -, **de l'aménagement du travail, de la formation et de la promotion professionnelle.**

- **On gagnerait également à ce que ce dispositif ne bénéficie pas seulement aux salariés des entreprises, mais donne lieu à des mesures équivalentes pour les agents des administrations publiques.** Certes, ceux-ci ne sont pas confrontés aux mêmes risques en termes de licenciement, mais ils peuvent subir des mesures susceptibles d'affecter leurs droits sociaux. En outre, l'information et la consultation des salariés doivent être aussi conçues comme un processus qui, par l'enrichissement du débat, l'émergence d'idées novatrices et la participation des salariés qu'il suscite, sert l'intérêt d'une entreprise ou d'un service tout entier, et, par ce biais, celui de tous ses agents. Par ailleurs, l'argument juridique selon lequel le droit de la fonction publique en France est dérogoratoire au droit commun ne saurait faire obstacle à l'adoption d'une telle disposition, dans la mesure où il est essentiel que, dans un domaine aussi important, les agents publics bénéficient de garanties équivalentes à ceux du secteur privé.

- Enfin, il conviendrait de prévoir, dans les cinq ans suivant l'adoption de la directive, **une évaluation de son application par un ou plusieurs organismes indépendants**, plutôt qu'un simple examen par la Commission. On peut en attendre une analyse plus objective et permettant de mieux remédier aux éventuels défauts ou insuffisances du texte.

b) Les autres textes en cours d'examen

D'autres textes permettraient, sous réserve des améliorations qu'on pourrait leur apporter, d'enrichir utilement les droits sociaux communautaires. Certains d'entre eux favorisent, en outre, la libre circulation des travailleurs et limitent les distorsions de concurrence.

Une première série de textes correspond à **des propositions** depuis longtemps en souffrance au Conseil, qui, contrairement aux directives déjà adoptées en matière d'information et de consultation des travailleurs, contiennent **des règles ponctuelles relatives à la participation des travailleurs aux organes de décision ou de gestion des entreprises.** Il s'agit des propositions de règlement du Conseil sur les statuts de la

société européenne, de l'association européenne, des coopératives européennes et d'une société mutuelle européenne, ainsi que des propositions associées de directives du Conseil contenant des dispositions supplémentaires sur la position des travailleurs et de la proposition de cinquième directive relative au droit des sociétés⁽³⁸⁾.

On peut citer en second lieu les projets de règlement et de directive du Parlement européen et du Conseil visant à améliorer la **libre circulation des travailleurs dans la Communauté**⁽³⁹⁾, que la Délégation examinera très prochainement.

On évoquera enfin la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux **conditions de détachement des travailleurs salariés ressortissants d'un Etat tiers dans le cadre d'une prestation de services transfrontaliers** et la proposition de directive du Conseil **étendant la libre prestation de services transfrontaliers aux ressortissants d'un Etat tiers établis dans la Communauté**⁽⁴⁰⁾.

*
* *

⁽³⁸⁾ (COM (91) 174/I et I), COM (93) 552 et COM (91) 372).

⁽³⁹⁾ Document E 1167.

⁽⁴⁰⁾ Document E 1220.

Le dumping social est, on le voit, un phénomène complexe, dont il est difficile de mesurer avec précision l'importance et la portée.

Si l'on fait exception du travail clandestin, qui constitue une forme particulière de dumping – intranational – et qui existe dans tous les pays d'Europe, il se révèle globalement moins important que beaucoup ne le redoutent. Que ce soit vis-à-vis des pays tiers, en raison de la compétitivité économique de la Communauté, de son développement technologique et d'un niveau de protection douanière non négligeable ; ou au sein de l'Union elle-même, du fait de la convergence des économies européennes, des progrès de l'Europe sociale et de la coordination des politiques économiques.

Mais il ne faut pas pour autant sous-estimer le risque qu'il pourrait constituer à l'avenir dans un contexte marqué par l'accentuation de la compétition internationale, la montée en puissance des nouveaux pays industrialisés (Chine, Inde, Brésil, Mexique...), la réduction des marges de manœuvre monétaires et budgétaires des Etats européens et l'élargissement de la Communauté à des pays dont le niveau de protection sociale est moindre.

Pour y remédier, plusieurs réformes structurelles s'imposent. Elles portent, en premier lieu, sur l'application du droit international, le fonctionnement des organisations internationales et le dispositif d'aide de l'Union européenne aux pays tiers. Elles concernent, d'autre part, l'adoption de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'élargissement des compétences de l'Union aux domaines essentiels de la protection sociale qui en sont exclus, l'application plus large de la règle de la majorité qualifiée à la fixation de normes sociales minimales, et la définition de lignes directrices européennes dans le secteur social. Elles passent, enfin, par une meilleure coordination des politiques économiques et sociales, la création d'un observatoire des politiques sociales et une association plus étroite des partenaires sociaux et de la société civile à l'élaboration de la politique sociale européenne.

En tant que promoteur traditionnel des valeurs sociales, la France a un rôle particulier à jouer pour faire progresser l'Europe sociale au cours de sa présidence de l'Union européenne, lors du second semestre de 2000.

La définition d'un vaste programme d'amélioration de l'Europe sociale pourrait largement y contribuer. Il en est de même, plus ponctuellement et sous réserve de quelques modifications, de l'adoption de la proposition de directive du Conseil établissant un cadre général relatif à l'information et à la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne, qui appelle, de la part de la Délégation, le dépôt de la proposition de résolution qui suit.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation a examiné, le jeudi 25 mai 2000, le rapport d'information de M. Gaëtan Gorce, sur le dumping social.

Le rapporteur a souligné que l'appréciation du phénomène de dumping social se heurtait à deux difficultés. D'abord, celle de sa définition. Pour lui, il s'agit de toute pratique consistant, pour un Etat ou une entreprise, à violer, à contourner ou à dégrader, de façon plus ou moins délibérée, le droit social en vigueur – qu'il soit national, communautaire ou international – afin d'en tirer un avantage économique, notamment en termes de compétitivité. En second lieu, les études statistiques permettant d'en évaluer la portée demeurent insuffisantes : il n'existe guère de données précises et actualisées sur le volume des délocalisations et des transferts d'activité des pays de l'Union vers des Etats tiers dus au plus faible niveau de coût du travail ou de protection sociale. De même, n'est-on pas en mesure d'apprécier exactement les effets réels de ces phénomènes en termes d'emploi.

Aussi, le rapport s'attache-t-il principalement à l'analyse du dumping intra-communautaire. Il en ressort que le dumping social au sein de l'Union européenne s'est révélé jusqu'à présent limité. Certes, la Communauté a longtemps considéré le social comme le volet résiduel des politiques de libre concurrence et de libre circulation ; de ce fait, les systèmes sociaux continuent de présenter de fortes disparités. Le rôle des partenaires sociaux diffère aussi selon les Etats, à la fois par les compétences dont ils disposent, leur représentativité ou leur place dans la vie économique et sociale. Cette diversité n'a cependant pas provoqué de véritables distorsions de concurrence au sein de l'Union. Les auditions et les courriers échangés avec nos ambassades dans les autres pays de l'Union montrent que les formes de dumping, qui sont plus ou moins significatives et diffèrent d'un pays à l'autre, se révèlent globalement marginales. Elles sont plus marquées dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, comme le textile et l'habillement, les métiers du cuir, le bâtiment, les chantiers navals, la filière bois, la restauration et les transports routiers. Mais les acteurs économiques sont influencés dans leurs décisions par d'autres facteurs, à savoir les différences de fiscalité, les débouchés économiques, la qualité des infrastructures, la qualification et la productivité de la main-d'œuvre, sa disponibilité, la nature et la stabilité de la réglementation et le coût de la vie.

Toutefois, l'évolution du contexte économique international ravive les craintes de dumping social. En premier lieu, les droits sociaux fondamentaux restent insuffisamment protégés dans le cadre de la mondialisation. La liberté des échanges s'accompagne d'une concurrence accrue dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, qui pourrait se traduire par des délocalisations et des pertes d'emploi, d'autant plus que de nouveaux pays industrialisés, caractérisés par un coût de main-d'œuvre et une protection sociale relativement faibles, sont en mesure de fabriquer des produits à forte valeur ajoutée à des prix nettement inférieurs à ceux pratiqués par les pays de la Communauté, et que la réduction des barrières douanières de l'Union se poursuit. Or, parallèlement, la mise en œuvre des droits sociaux fondamentaux dans le monde est confrontée à maintes difficultés : une ratification limitée des conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT), une reconnaissance insuffisante des droits liés à la sécurité sociale, un mécanisme de sanction réduit en cas de violation. Deuxièmement, la mise en place du marché unique et de l'euro risque de déplacer la concurrence sur le terrain social. Dans un contexte marqué par la réduction des marges de manœuvre monétaires et budgétaires, la politique salariale, voire la politique sociale au sens large, risque de servir de variable d'ajustement des politiques économiques et certaines garanties sociales pourraient être sacrifiées pour accroître, à court terme, la compétitivité.

De surcroît, la réglementation communautaire, qui s'est pourtant enrichie au cours des dernières années, comporte bien des insuffisances. La règle de l'unanimité, qui régit une grande partie du domaine social, est paralysante ; elle le sera davantage encore, à mesure que l'Union s'élargira. En outre, la fixation de « *prescriptions minimales* » à la majorité qualifiée ne suffit pas à empêcher toutes les formes de dumping social. Force est aussi de souligner les capacités de contrôle limitées dont disposent les salariés ou leurs représentants sur les restructurations, les délocalisations ou les aides accordées aux entreprises. De même, la réglementation communautaire ne permet-elle pas d'empêcher certaines formes de détachement abusif de salariés ou de travail illégal.

Enfin, le processus d'élargissement pourrait, s'il n'est pas suffisamment maîtrisé, mettre en péril l'acquis communautaire. Si le dumping demeure limité dans le premier groupe de pays candidats, en revanche, les risques sont plus sensibles dans d'autres pays, tels que la Bulgarie ou la Roumanie. Les transferts d'activités textiles vers la Bulgarie motivés par la recherche d'une main-d'œuvre meilleur marché en constituent un exemple.

Face à cette évolution, l'Union européenne pourrait s'orienter dans trois directions.

D'abord, bâtir un nouvel ordre social international. Le rôle des grandes organisations internationales pourrait être renforcé : le mécanisme de sanction de l'Organisation internationale du travail (OIT) pourrait être plus dissuasif, les organisations ayant pour mission d'accorder des aides au développement - en particulier la Banque mondiale et le programme des Nations unies pour le développement (PNUD) - pourraient plus largement tenir compte du respect des droits sociaux fondamentaux dans la définition de leur politique, tandis que l'Organisation mondiale du commerce pourrait prendre davantage en considération cet aspect dans ses décisions. L'Union européenne, quant à elle, gagnerait à encourager l'application de codes de bonne conduite par les entreprises et à s'appuyer sur son système de préférences généralisées (SPG) et sa politique d'aide au développement pour inciter certains de ses partenaires à mieux veiller au respect de ces principes.

La deuxième série de mesures consisterait à consolider le modèle social européen, par l'élaboration d'une constitution sociale européenne – que la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne pourrait incarner – l'enrichissement des normes sociales communautaires, la définition de critères de convergence sociale assortis d'un calendrier contraignant et contrôlé, et des conditions d'adoption des textes plus adéquates, c'est-à-dire la généralisation de la règle de la majorité qualifiée et l'association plus étroite des partenaires sociaux à l'élaboration de ces textes. Il est également nécessaire de s'assurer de façon effective de l'intégration de l'acquis communautaire par les pays candidats dans le domaine social.

Une autre orientation serait de réconcilier l'économique et le social, en coordonnant mieux les politiques économiques et sociales, en renforçant le contenu des lignes directrices pour l'emploi et en organisant une concertation sur l'évolution des revenus et des prélèvements sociaux au sein de la zone euro, grâce notamment à la création d'un observatoire des politiques sociales. Il serait également souhaitable de favoriser l'intervention des partenaires sociaux dans la définition des grandes orientations politiques et sociales de l'Union : l'organisation d'une conférence sociale à la fin de chaque année, regroupant ceux-ci, des représentants du Conseil et de la Commission, ceux de la Banque centrale européenne et du Comité des régions, des membres du Parlement européen et des parlements nationaux et les organisations non gouvernementales œuvrant dans ce domaine, pourraient y contribuer. Enfin, la mise en place d'une autorité sociale européenne tripartite (pouvoirs publics, syndicats, patronat), chargée de faire respecter un code de bonne conduite en matière sociale, disposant d'un pouvoir de décision, d'expertise, d'investigation, voire de sanction, pourrait empêcher certains des abus actuels.

La France pourrait saisir l'occasion de sa présidence de l'Union européenne pour définir, dans le cadre de son Agenda social, un programme en faveur de l'amélioration du modèle social européen. A cet effet, elle pourrait être amenée à favoriser l'adoption de plusieurs textes, dont la *proposition de directive du Conseil établissant un cadre général relatif à l'information et à la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne* (E 1182), qui fait l'objet de la proposition de résolution soumise à la Délégation.

Cette proposition de résolution invite les autorités françaises à obtenir l'adoption de cette directive – qui étend largement les garanties accordées aux salariés en matière d'information et de consultation – et à l'améliorer sur quatre points : rendre applicable le dispositif proposé à un nombre plus important d'entreprises, c'est-à-dire celles d'au moins vingt salariés, au lieu de celles de cinquante salariés ; étendre l'information et la consultation des salariés à la situation et l'évolution prévisible des rémunérations, des conditions de travail, de l'aménagement du travail, de la formation et de la promotion professionnelles ; prévoir l'obligation pour les Etats membres de prendre des mesures équivalentes pour les administrations publiques ; enfin, permettre une évaluation de son application par un ou plusieurs organismes indépendants dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur.

M. Pierre Brana a soutenu les analyses et les propositions du rapporteur, avant d'évoquer l'influence des grandes entreprises multinationales sur la méconnaissance des droits sociaux et même des droits de l'homme. Dans l'Union européenne, l'absence d'application de la résolution du Parlement européen qui prévoyait la création d'un label social européen et d'un observatoire indépendant chargé d'en contrôler le respect est significative du chemin qui reste à parcourir. De surcroît, l'élargissement comporte certains risques de dumping social. Enfin, l'interdiction de l'activité syndicale et de la grève est utilisée par certains pays en développement comme argument d'appel aux investisseurs internationaux. Tous ces phénomènes requièrent la mise en place de systèmes de contrôle permettant de s'assurer que les Etats ou les entreprises qui proclament des codes de bonne conduite ne les méconnaissent pas. Les Etats-Unis condamnent les investissements en Birmanie, qui contribuent à soutenir la junte au pouvoir, mais ils sont les premiers investisseurs dans ce pays. Un projet de création d'un organisme indépendant pour contrôler l'application du code de bonne conduite que les compagnies pétrolières américaines déclarent s'imposer s'est d'ailleurs heurté au refus de celles-ci.

M. François Guillaume, ayant souligné l'intérêt du rapport, a regretté le décalage entre la richesse de son contenu et la modestie de la

proposition de résolution qui le conclut. Il a déploré que des prescriptions sociales minimales n'aient pu être élaborées dans l'Union européenne, du fait de l'application de la règle de l'unanimité. Pour lui, le dumping social résulte en partie de l'intégration dans la Communauté européenne de pays du Sud de l'Europe qui, à l'époque de leur adhésion, avaient un niveau de vie plus faible que celui des pays fondateurs ; le souci louable de leur permettre un rattrapage, qui a conduit à atténuer les exigences sociales, perd de sa pertinence aujourd'hui, leurs économies s'étant considérablement développées. Il conviendrait donc de promouvoir un rapprochement des normes sociales, la perspective de l'élargissement de l'Union européenne constituant une nouvelle incitation en ce sens. La mondialisation des échanges a été mal maîtrisée : on a brûlé les étapes plutôt que de procéder par zones commerciales à l'intérieur desquelles on aurait défini des règles économiques et sociales communes, puis d'organiser une négociation entre zones. Dès lors, les économies développées sont confrontées aux pratiques de délocalisation et de sous-traitance internationale, tout en ayant le devoir de favoriser le développement économique des pays tiers : il y a donc un nouvel équilibre à trouver.

Le **Président Alain Barrau** a approuvé les travaux du rapporteur, qui donnent toute leur mesure aux difficultés résultant pour l'Union européenne du dumping social et suggèrent nombre de réflexions et de solutions. Il s'est interrogé sur les contours précis de l'acquis communautaire en matière sociale, avant d'évoquer la réaction négative des pays du Sud à l'égard des normes sociales que l'Union européenne veut introduire dans le cadre de l'OMC et que ces pays jugent d'inspiration protectionniste ou même néocolonialiste. Il a demandé au rapporteur quelles voies permettraient l'établissement d'un socle social européen avec le consentement des partenaires sociaux, des opinions publiques et des Etats, traduisant dans le domaine des relations du travail les valeurs dont on recherche actuellement la définition à travers la Charte des droits fondamentaux. Il lui a également demandé si l'agenda social européen pouvait traduire cette préoccupation.

Mme Nicole Catala a fait part des doutes que lui inspire la démarche consistant à recourir à la voie réglementaire pour obtenir un progrès social, lequel résulte surtout du développement économique. Comment fixera-t-on les normes sociales dans l'Europe élargie ? Face aux distorsions résultant de standards sociaux très différents, les normes juridiques auront peu d'incidence. Il n'est pas réaliste de penser que l'on pourra dépasser sensiblement le niveau fixé par la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux de 1989 pour la définition des standards minimaux.

M. Daniel Paul a exprimé la crainte de voir la mise en place de l'euro se transformer en machine infernale si l'on n'aboutit pas d'urgence à des avancées dans la définition d'une politique sociale européenne : la concurrence risque en effet de se déplacer sur le terrain fiscal et social. L'évolution de l'Organisation internationale du travail lui paraît également constituer une source d'inquiétude, dans la mesure où elle renoncerait à imposer aux Etats des normes que seule une minorité d'entre eux a acceptées. Sous la pression de grands groupes multinationaux et de pays inféodés à ceux-ci, des politiques sociales négatives se développent. La création d'un espace social européen, comportant un haut niveau de protection des droits sociaux, permettrait d'exercer sur l'OIT les pressions de nature à éviter une régression.

En réponse aux intervenants, **le rapporteur** a indiqué que la convention de l'OIT de 1998 constituait un progrès, puisqu'elle rendait applicables à tout pays adhérent les normes sociales fondamentales. Toutefois, les sanctions de l'OIT se limitent à une interruption de sa coopération avec l'Etat défaillant ; les principes de souveraineté des Etats et de libre-échange empêchent d'aller plus loin. Une action sur les échanges eux-mêmes, par l'introduction d'une clause sociale, ne peut être employée qu'avec précaution, afin d'éviter tout soupçon de protectionnisme. L'établissement de codes de bonne conduite n'est pas à négliger, dans la mesure où le dispositif mis en place par l'OCDE permet de faire connaître publiquement leur violation par les entreprises. Par ailleurs, de plus en plus d'accords comportent des dispositifs de régulation ; l'ALENA, par exemple, donne aux syndicats et aux salariés une possibilité de recours, toutefois limitée par le fait que le litige est jugé en fonction de la législation de chaque Etat.

La charte sociale européenne de 1961 constitue une référence juridique suffisante, qu'il suffirait d'intégrer dans l'ordre juridique européen, plutôt que de réécrire les droits sociaux fondamentaux. Il conviendrait aussi que l'agenda social se fixe des objectifs précis et un calendrier pour les atteindre. Les enjeux sont à la fois juridiques et politiques : il faut, d'une part, favoriser le progrès du droit dans des domaines comme la formation et la sous-traitance, en accordant toute sa place à la négociation collective – même si elle bute sur la réticence du patronat européen (UNICE) – d'autre part, lutter contre la pauvreté et élever le niveau du progrès social.

Par ailleurs, si les écarts entre pays européens sont incontestables, la convergence réalisée par le Portugal, l'Espagne et la Grèce depuis leur adhésion à l'Union européenne montre que progrès social et progrès économique ne sont pas antinomiques. On pourrait définir ensemble des principes communs à tous les Etats membres. Ainsi, le salaire minimum

pourrait être défini dans chaque Etat par référence à un même pourcentage du salaire moyen, tandis que des règles-cadres devraient s'appliquer aux contrats.

Mme Nicole Catala a observé qu'il ne fallait pas seulement raisonner en termes de salaires mais aussi de coûts du travail, largement influencés par les systèmes de financement de la protection sociale. L'harmonisation en ce domaine est beaucoup plus difficile à réaliser que pour l'établissement d'un salaire minimum.

Le **rapporteur** a estimé, quant à lui, que le respect des règles communes lui semblait plus important encore que leur harmonisation. Il s'agit avant tout d'empêcher que des Etats ne fassent pression sur les coûts sociaux – salaires et niveau de protection sociale – pour se donner un avantage de compétitivité. L'établissement d'une coordination entre Etats pour veiller à ce respect de principes de base est donc essentiel.

L'euro a pour effet de substituer au risque de dumping monétaire celui de dumping social. Les écarts de coûts sociaux ne sont cependant pas condamnables en eux-mêmes, à condition qu'ils reflètent les écarts de productivité. L'organisation de débats publics pour éclairer l'opinion européenne sur ce sujet serait très utile.

Le traitement de la concurrence des pays tiers doit tenir compte du fait qu'ils doivent aussi se développer et qu'il n'y a pas de productions réservées aux Européens. Il faut donc agir en prenant en considération le cadre social correspondant au niveau de développement de ces pays et de veiller à la transparence des stratégies des entreprises européennes pour que la délocalisation n'aboutisse pas à une exploitation des personnes.

Abordant l'examen de la proposition de résolution, le **Président Alain Barrau** en a justifié la portée – limitée au texte qui lui sert de fondement – par le souci de respecter les dispositions constitutionnelles. Il a toutefois souligné que l'adoption de la directive constituerait un progrès appréciable. L'objet de la proposition de résolution, bien que plus limité que le rapport, n'est donc pas dépourvu de valeur. Le **rapporteur** a confirmé son intention de poursuivre ses travaux sur le thème du rapport afin de donner un prolongement aux suggestions qu'il comporte.

M. François Guillaume a suggéré de compléter le dispositif de la résolution par une référence à l'intéressement et la participation des salariés. **Mme Nicole Catala** a demandé si la proposition de directive relative à l'information et la consultation des travailleurs résultait des insuffisances de la directive de 1994 sur le comité d'entreprise européen et si un bilan de l'application de ce texte avait été établi. Elle a également

souhaité savoir si les partenaires sociaux avaient été associés à la négociation, comme le prévoit le protocole social. Elle s'est enfin interrogée sur la proposition du rapporteur consistant à abaisser le seuil de cinquante à vingt salariés, seuil inférieur à celui qui est applicable en droit français. Elle a rappelé les grandes différences entre Etats membres en matière de seuils : il n'y a pas de délégués syndicaux dans les entreprises de moins de cinquante salariés en France, dans celles de moins de cent aux Pays-Bas et de moins de cinq en Allemagne. Elle a donc souhaité que le seuil de cinquante figurant dans la proposition de directive et correspondant au seuil français soit maintenu.

Mme Nicole Feidt a suggéré d'insérer dans la résolution une mention de la parité entre les hommes et les femmes et exprimé le souhait que la Charte des droits fondamentaux ait un caractère contraignant, de manière à infléchir les principes néo-libéraux retenus par le Conseil européen de Lisbonne et à souligner la place des services publics dans l'Union européenne.

Le **rapporteur** a indiqué que la proposition de directive permettait d'offrir désormais un cadre général réglementant l'information et la consultation des salariés en Europe. Il a précisé qu'elle avait été présentée à la suite du refus de l'UNICE de négocier sur cette question. Il a rappelé que la directive de 1994 instituant un comité d'entreprise européen présentait un bilan positif et que cinq cents comités européens avaient été créés. Il a indiqué que le seuil de vingt salariés avait été proposé par le Parlement européen et que la proposition de directive comportait des éléments de souplesse : les Etats peuvent établir des dérogations pour les entreprises de moins de cent salariés et organiser librement les modalités de l'information. Un seuil de cinquante salariés couvre un champ correspondant à 3 % des entreprises européennes ; son abaissement à vingt salariés double cette proportion.

A l'issue de ce débat, la Délégation a décidé de déposer la proposition de résolution présentée par le rapporteur, modifiée pour tenir compte des suggestions de Mme Nicole Feidt et de M. François Guillaume, dont le texte figure ci-après.

**PROPOSITION DE RESOLUTION DEPOSEE
PAR LA DELEGATION**

L'Assemblée nationale,

- Vu l'article 88-4 de la Constitution,

- Vu la proposition de directive du Conseil établissant un cadre général relatif à l'information et à la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne (COM [1998] 612 final / n° E 1182),

Considérant l'importance que présente l'information et la consultation des travailleurs en termes de transparence pour les salariés, d'association de ceux-ci aux décisions des entreprises - voire des administrations -, de dialogue social, de capacité à combattre les inconvénients liés aux délocalisations, restructurations ou fusions d'entreprises, et d'accroissement du niveau de qualification des salariés et de compétitivité des entreprises ;

Considérant que la réglementation communautaire demeure incomplète dans ce domaine, qu'elle n'assure pas une information suffisamment précoce des salariés pour toutes les décisions susceptibles d'avoir des effets directs sur leurs conditions d'emploi et qu'elle ne garantit pas que les violations du droit donnent lieu à des sanctions suffisamment dissuasives en la matière ;

Considérant que la proposition de directive susvisée offre un cadre général tendant à remédier à ces lacunes ;

Considérant, cependant, que le seuil de 50 salariés envisagé pour l'application de ce texte reviendrait, selon la Commission, à soumettre seulement 3 % des entreprises de l'Union européenne à ce dispositif ;

Considérant, par ailleurs, que l'information et la consultation devraient également porter sur des éléments aussi importants que la situation et l'évolution prévisible des rémunérations, des conditions

de travail - notamment en matière d'hygiène et de sécurité -, de l'aménagement du travail, de la formation et de la promotion professionnelle ;

Considérant, en outre, qu'on gagnerait, ne serait-ce que pour des motifs d'équité, que ce dispositif ne bénéficie pas seulement aux entreprises, mais donne lieu à des mesures équivalentes pour les agents des administrations publiques ;

Considérant, enfin, que l'importance du dispositif proposé justifierait, de préférence à un simple examen par la Commission, une évaluation de son application par un ou plusieurs organismes indépendants dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur ;

Approuve la proposition de directive susvisée sous les réserves suivantes ;

Demande au Gouvernement d'obtenir que :

- le dispositif d'information et de consultation envisagé s'applique à un nombre plus important d'entreprises et, si possible, à celles d'au moins 20 salariés, plutôt qu'à celles d'au moins 50 travailleurs ;

- l'information et la consultation concernent la situation et l'évolution prévisible des rémunérations, des conditions de travail - notamment en matière d'hygiène et de sécurité -, de l'aménagement du travail, de la formation, de la promotion professionnelle, de la parité entre les hommes et les femmes et de l'association des salariés aux résultats des entreprises ;

- le dispositif prévoit que les Etats membres devront prendre des mesures équivalentes pour les administrations publiques ;

- le texte donne lieu à une évaluation de son application par un ou plusieurs organismes indépendants dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur, plutôt qu'un simple examen par la Commission.

ANNEXES

Annexe 1 :
Liste des personnes destinataires du questionnaire du rapporteur
sur le dumping social

- M. Thomas Alexander, Directeur de l'éducation, de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE
- Mme Claire Aubin, Conseillère à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne
- M. Bernard Bedas, Conseiller pour les affaires sociales à l'ambassade du Royaume-Uni
- M. Henri Benoit de Coignac, Ambassadeur de France en Irlande
- M. Jean-Claude Berthelemy, Directeur du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII)
- M. Marc Blondel, Secrétaire général du syndicat FO
- M. Guy Boulet, Président de la Confédération française des coopératives et groupements d'artisans
- M. Marcel Bourlard, Directeur de la Délégation permanente du Bureau international du travail (BIT) à Bruxelles
- Mme Anne-Marie Brocas, Rapporteur général du rapport du Commissariat général au Plan sur l'Europe sociale
- M. Pierre Brochand, Ambassadeur de France au Portugal
- M. Jean Cadet, Ambassadeur de France en Autriche
- M. Jean-Luc Cazettes, Président du syndicat CFE-CGC
- M. Jean-Michel Charpin, Commissaire général au plan
- M. Contis, Conseiller pour les affaires sociales à l'Ambassade de France en Espagne
- M. Jean-Philippe Cotis, directeur de la prévision au ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie
- Mme Claudia Delmas, Premier secrétaire de l'Ambassade de France aux Pays-Bas
- M. Daniel Dewavrin, Président de l'UIMM

- M. Jean-Paul Fitoussi, Président de l'Observatoire français des conjonctions économiques (OFCE)
- M. Pádraig Flynn, Commissaire européen chargé de l'emploi et des affaires sociales
- M. Michel Fouquin, Directeur-adjoint du CEPII
- M. Jean-Daniel Gardère, Directeur général du Centre français du commerce extérieur (CFCE)
- Mme Isabelle Garzon, membre du cabinet de M. Pascal Lamy, commissaire européen chargé du commerce
- M. Jean-Marc Germain, Directeur-adjoint du cabinet de Mme Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la solidarité
- Mme Sylvie Hel-Thelie, chargée de mission au Conseil d'analyse économique
- M. Philippe Herzog, membre du Conseil d'analyse économique, Président de l'association Confrontations
- M. Gilles d'Humières, Ambassadeur de France en Finlande
- M. Patrick Imhaus, Ambassadeur de France en Suède
- M. Georges Jacobs, Président de l'Union des industries de la Communauté européenne (UNICE)
- M. Georges Jollès, Président de l'Union et syndicats professionnels du textile
- M. Hervé Jouanjan, Directeur des questions commerciales à la direction générale commerce de la Commission européenne
- M. Bernard Kessedjian, Ambassadeur de France en Grèce
- M. Jean Lapeyre, Secrétaire général adjoint de la Confédération européenne des salariés (CES)
- Mme Aurélie Sara Lapidus, Conseillère chargée des affaires européennes et internationales au cabinet de Mme Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la solidarité
- M. Jacques Le Cacheux, chercheur à l'Observatoire français des conjonctions économiques (OFCE)
- M. Jean-Christophe Le Duigou, Secrétaire national de la CGT
- Mme Thérèse de Liedekerke, Directrice du département affaires sociales de l'UNICE
- M. Marc Maindrault, Directeur des relations commerciales et financières internationales au MEDEF
- M. Jacques Maire, Délégué aux affaires européennes et internationales au ministère de l'Emploi et de la solidarité

- M. John Martin, Directeur-adjoint de l'éducation, de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE
- M. Jean-Pierre Masset, Ambassadeur de France au Danemark
- M. Antoine Math, Expert national détaché auprès de la direction générale de l'emploi et des affaires sociales de la Commission européenne
- M. Joël Maurice, Conseiller scientifique au Conseil d'analyse économique
- M. André-Luc Molinier, Chargé des relations avec les pouvoirs publics du MEDEF
- M. Michel Monnier, Conseiller à l'Ambassade de France du Luxembourg
- M. El Mouhoub Mouhoud, Professeur à l'université de Paris XIII et Conseiller scientifique au Commissariat général du Plan
- M. Mounier-Vehier, Conseiller pour les affaires sociales à l'Ambassade de France en Italie
- M. Pierre-Alain Muet, Conseiller auprès du Premier ministre
- Mme Nicole Notat, Secrétaire générale de la CFDT
- M. Lucien Rebuffel, Président de la CGPME
- M. François Romaneix, Conseiller-adjoint à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne
- M. Jacques Rummelhardt, Ambassadeur de France en Belgique
- M. Ernest-Antoine Sellière, Président du MEDEF
- M. Haitze J.L. Siemers, Administrateur à la direction générale commerce de la Commission européenne
- M. Brendan Sinnott, Chef d'unité à la direction générale de l'emploi et des affaires sociales de la Commission européenne
- M. Alain Sionneau, Président de la Fédération nationale du bâtiment
- M. Jean-François Stoll, Directeur des relations économiques extérieures au ministère de l'Economie et des finances
- M. Bernard Thibault, Secrétaire général de la CGT
- M. Jean-François Trogrlic, Secrétaire national de la CFDT
- M. Fernando Vasquez, Directeur-adjoint de l'unité droit du travail de la direction générale chargée de l'emploi et des affaires sociales de la Commission européenne
- M. Fritz Verzetnitsch, Président de la Confédération européenne des syndicats (CES)

- M. Olivier Villey, Sous-directeur des affaires internationales de la Délégation aux affaires européennes et internationales au ministère de l'Emploi et de la solidarité
- M. Jacques Voisin, Secrétaire général de la CFTC
- M. Wolas, Conseiller pour les affaires sociales à l'Ambassade de France en Allemagne

Annexe 2 :
Liste des personnes auditionnées par le rapporteur

- Mme Claire Aubin, Conseillère à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne
- M. Marcel Bourlard, Directeur de la Délégation permanente du Bureau international du travail (BIT) à Bruxelles
- Mme Anne-Marie Brocas, Rapporteur général du rapport du Commissariat général au Plan sur l'Europe sociale
- M. Jean-Philippe Cotis, Directeur de la prévision au ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie
- M. Jean-Paul Fitoussi, Président de l'Observatoire français des conjonctions économiques (OFCE)
- M. Michel Fouquin, Directeur-adjoint du CEPII
- M. Jean-Daniel Gardère, Directeur général du Centre français du commerce extérieur (CFCE)
- Mme Isabelle Garzon, membre du cabinet de M. Pascal Lamy, commissaire européen chargé du commerce
- M. Jean-Marc Germain, Directeur-adjoint du cabinet de Mme Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la solidarité
- Mme Sylvie Hel-Thelier, chargée de mission au Conseil d'analyse économique
- M. Philippe Herzog, membre du Conseil d'analyse économique, Président de l'association Confrontations
- M. Hervé Jouanjan, Directeur des questions commerciales à la direction générale commerce de la Commission européenne
- M. Jean Lapeyre, Secrétaire général adjoint de la Confédération européenne des salariés (CES)
- Mme Aurélie Sara Lapidus, Conseillère chargée des affaires européennes et internationales au cabinet de Mme Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la solidarité
- M. Jacques Le Cacheux, chercheur à l'Observatoire français des conjonctions économiques (OFCE)
- M. Jean-Christophe Le Duigou, Secrétaire national de la CGT
- Mme Thérèse de Liedekerke, Directrice du département affaires sociales de l'UNICE

- M. Marc Maindrault, Directeur des relations commerciales et financières internationales au MEDEF
- M. Jacques Maire, Délégué aux affaires européennes et internationales au ministère de l'Emploi et de la solidarité
- M. John Martin, Directeur-adjoint de l'éducation, de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE
- M. Antoine Math, Expert national détaché auprès de la direction générale de l'emploi et des affaires sociales de la Commission européenne
- M. Joël Maurice, Conseiller scientifique au Conseil d'analyse économique
- M. André-Luc Molinier, Chargé des relations avec les pouvoirs publics du MEDEF
- M. El Mouhoub Mouhoud, Professeur à l'université de Paris XIII et Conseiller scientifique au Commissariat général du Plan
- M. Pierre-Alain Muet, Conseiller auprès du Premier ministre
- M. François Romaneix, Conseiller-adjoint à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne
- M. Haitze J.L. Siemers, Administrateur à la direction générale commerce de la Commission européenne
- M. Brendan Sinnott, Chef d'unité à la direction générale de l'emploi et des affaires sociales de la Commission européenne
- M. Jean-François Stoll, Directeur des relations économiques extérieures au ministère de l'Economie et des finances
- M. Jean-François Trogrlic, Secrétaire national de la CFDT
- M. Fernando Vasquez, Directeur-adjoint de l'unité droit du travail de la direction générale chargée de l'emploi et des affaires sociales de la Commission européenne
- M. Olivier Villey, Sous-directeur des affaires internationales de la Délégation aux affaires européennes et internationales au ministère de l'Emploi et de la solidarité

Pays	Liberté d'association et négociation collective		Elimination du travail forcé ou obligatoire		Elimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession		Abolition du travail des enfants	
	Conv. 87	Conv. 98	Conv. 29	Conv. 105	Conv. 100	Conv. 111	Conv. 138	Conv. 182
République unie de Tanzanie								
Tchad								
Thaïlande								
Togo								
Trinité-et-Tobago								
Tunisie								
Turkménistan								
Turquie								
Ukraine								
Uruguay								
Venezuela								
Viêt-Nam								
Yémen								
Yougoslavie								
Zambie								
Zimbabwe								
TOTAL : 175	128	146	152	144	144	142	87	11

Annexe 4 :
Articles 136 à 145 du traité instituant la Communauté européenne

TITRE XI

**POLITIQUE SOCIALE, ÉDUCATION, FORMATION PROFESSIONNELLE ET
JEUNESSE**

CHAPITRE 1

IV - Dispositions sociales

Article 136

La Communauté et les Etats membres, conscients des droits sociaux fondamentaux, tels que ceux énoncés dans la Charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961 et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, ont pour objectifs la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions.

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

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

Article 137

1. En vue de réaliser les objectifs visés à l'article 136, la Communauté soutient et complète l'action des États membres dans les domaines suivants :

- l'amélioration, en particulier, du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs ;
- les conditions de travail ;
- l'information et la consultation des travailleurs ;
- l'intégration des personnes exclues du marché du travail, sans préjudice de l'article 150 ;

- l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail.

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

Le Conseil statue selon la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.

Le Conseil, statuant conformément à la même procédure, peut adopter des mesures destinées à encourager la coopération entre États membres par le biais d'initiatives visant à améliorer les connaissances, à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, à promouvoir des approches novatrices et à évaluer les expériences afin de lutter contre l'exclusion sociale.

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

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

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

Dans ce cas, il s'assure que, au plus tard à la date à laquelle une directive doit être transposée conformément à l'article 249, les partenaires sociaux ont mis en place les dispositions nécessaires par voie d'accord, l'État membre concerné devant prendre toute disposition nécessaire lui permettant d'être à tout moment en mesure de garantir les résultats imposés par ladite directive.

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

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

Article 138

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

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

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

4. À l'occasion de cette consultation, les partenaires sociaux peuvent informer la Commission de leur volonté d'engager le processus prévu à l'article 139. La durée de la procédure ne peut pas dépasser neuf mois, sauf prolongation décidée en commun par les partenaires sociaux concernés et la Commission.

Article 139

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

2. La mise en oeuvre des accords conclus au niveau communautaire intervient soit selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux États membres, soit, dans les matières relevant de l'article 137, à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil sur proposition de la Commission.

Le Conseil statue à la majorité qualifiée, sauf lorsque l'accord en question contient une ou plusieurs dispositions relatives à l'un des domaines visés à l'article 137, paragraphe 3, auquel cas il statue à l'unanimité.

Article 140

En vue de réaliser les objectifs visés à l'article 136 et sans préjudice des autres dispositions du présent traité, la Commission encourage la coopération entre les États membres et facilite la coordination de leur action dans tous les domaines de la politique sociale relevant du présent chapitre, et notamment dans les matières relatives :

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

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

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

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

Article 141

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

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

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

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

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

3. Le Conseil, statuant selon la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social, adopte des mesures visant à assurer l'application du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de travail, y compris le principe de l'égalité des rémunérations pour un même travail ou un travail de même valeur.

4. Pour assurer concrètement une pleine égalité entre hommes et femmes dans la vie professionnelle, le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un État membre de maintenir ou d'adopter des mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou à prévenir ou compenser des désavantages dans la carrière professionnelle.

Article 142

Les États membres s'attachent à maintenir l'équivalence existante des régimes de congés payés.

Article 143

La Commission établit, chaque année, un rapport sur l'évolution de la réalisation des objectifs visés à l'article 136, y compris la situation démographique dans la Communauté. Elle transmet ce rapport au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social.

Le Parlement européen peut inviter la Commission à établir des rapports sur des problèmes particuliers concernant la situation sociale.

Article 144

Le Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du Comité économique et social, peut charger la Commission de fonctions concernant la mise en oeuvre de mesures communes, notamment en ce qui concerne la sécurité sociale des travailleurs migrants visés aux articles 39 à 42 inclus.

Article 145

La Commission consacre, dans son rapport annuel au Parlement européen, un chapitre spécial à l'évolution de la situation sociale dans la Communauté.

Le Parlement européen peut inviter la Commission à établir des rapports sur des problèmes particuliers concernant la situation sociale.

Annexe 5 :
Code de conduite de la société Auchan

CODE DE CONDUITE D'AUCHAN

Par ce code, Auchan affirme sa volonté d'agir en faveur des droits de la personne et de l'enfant et fixe le cadre d'une démarche volontariste dont l'objectif est d'inciter ses fournisseurs étrangers, mais aussi importateurs français, à améliorer les conditions d'emploi et de travail sur les lieux de production.

Ce code de conduite a ainsi pour but de contribuer à l'amélioration des conditions sociales de fabrication de tous les produits (vêtements, chaussures, jouets, produits alimentaires, ...) qu'ils soient fabriqués en France ou Importés. Il s'inscrit dans la lignée d'initiatives privées et publiques visant à promouvoir le progrès social dans le Monde et dont les dispositions les plus marquantes sont l'introduction de clauses sociales non protectionnistes dans les accords réglementant le commerce international, les réformes des politiques suivies par le FMI et la Banque Mondiale,...

Il fait référence aux principales conventions élaborées par l'Organisation Internationale du Travail (OIT), définissant les normes sociales minimales dont devraient bénéficier tous les travailleurs.

Il s'applique à toutes les phases de production. Il concerne donc l'ensemble des acteurs participant à ce processus de production (entreprises et travailleurs).

Ce code de conduite peut aussi constituer une garantie pour les consommateurs qui cherchent de plus en plus à acheter des produits fabriqués dans des conditions socialement convenables. Il leur permettra de privilégier les entreprises qui se seront engagées sur cette voie.

Ce code présente les droits qu'Auchan s'engage à faire respecter ou à promouvoir.

Auchan s'engage sur:

1.1. L'interdiction du travail forcé sous toutes ses formes¹

Auchan s'engage à arrêter ses relations commerciales avec tout fournisseur qui pratique l'esclavage des enfants et des adultes ou l'accepte chez ses sous-traitants.

1.2. La limitation du travail des enfants

Dans de nombreux pays, le travail des enfants est admis et fréquent.

Demander à nos fournisseurs de l'interdire totalement en dessous d'un certain âge aurait des conséquences dramatiques pour les enfants eux-mêmes et leur famille (extrême pauvreté, prostitution...)

Il faut donc opter pour une démarche plus pragmatique, incitative et échelonnée.

Ainsi, Auchan, pour toute situation extrême inadmissible (âge trop bas, conditions de travail inadaptées ...), s'engage à arrêter immédiatement ses relations avec les entreprises concernées.

Dans les autres cas, Auchan incitera ses fournisseurs à participer activement et progressivement à l'élimination du travail des enfants en utilisant les moyens les plus adaptés, dans l'intérêt de l'enfant.

Pour réaliser cet objectif, Auchan s'engage à promouvoir auprès de ses fournisseurs la convention OIT qui fixe l'âge minimum du travail à 14 ans.(2)

Enfin, Auchan s'engage à prendre, d'abord sur les sites pilotes définis : des mesures d'accompagnement permettant d'améliorer la vie des enfants: aide à la scolarisation et amélioration des conditions de travail...

A cet effet, un budget autonome sera dégagé par Auchan.

1.3 Le respect de la non discrimination

Auchan rappellera à ses fournisseurs son profond attachement à l'égalité des chances en matière d'embauche et de rémunération. Toute discrimination basée sur l'appartenance ethnique, la couleur, le sexe, les convictions politiques ou religieuses, le milieu social ou le pays d'origine lui apparaît illégitime (3).

En conséquence, Auchan favorisera les entreprises qui respecteront ces principes ou évolueront vers leur respect.

1.4 La voie étroite de la liberté d'association et d'expression des salariés

Pour Auchan, la liberté d'association et d'expression est un droit fondamental.

Elle est d'ailleurs reconnue par de nombreux Etats. Ainsi près de 115 pays ont ils signé la Convention n°87 concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical (4).

Toutefois, de nombreux pays avec lesquels travaillent les entreprises françaises n'ont pas signé cette convention et nombre des pays signataires n'en respectent pas les dispositions.

La voie est donc étroite. Elle dépend de la situation juridique de chaque pays.

Dans les pays où la législation nationale reconnaît la liberté d'association et d'expression, Auchan demande à ses fournisseurs de la respecter pleinement.

Il en est de même du droit d'organisation et de négociation collective (5).

1.5 Le respect d'une rémunération et de conditions de travail décentes

Pour Auchan, la rémunération des travailleurs doit au moins satisfaire à leurs besoins fondamentaux (alimentation, habillement, logement, ...) et ceux des membres de leurs familles qui dépendent directement d'eux. Cette rémunération doit correspondre au moins au minimum vital - ou au salaire minimum fixé par la législation du pays concerné, lorsque ce dernier est supérieur au minimum vital -, ainsi qu'aux prestations sociales obligatoires prévues par cette même législation.

La santé et la sécurité des travailleurs sont une priorité.

En conséquence, Auchan veillera à ce que chez ses fournisseurs la juste rémunération des heures travaillées et les conditions de travail soient conformes aux normes définies par les conventions internationales (6, 7,8).

Il en sera ainsi dans les domaines de la santé et de la sécurité en vue d'éliminer les risques encourus par les travailleurs..Il en sera de même de la durée hebdomadaire du travail.

L'entreprise s'engage à intervenir auprès de ses fournisseurs en cas de plaintes concernant la violation de conventions de l'OIT autres que celles qui sont mentionnées ci-dessus.

ANNEXE AU CONTRAT
Le respect des droits de la personne et de l'enfant

Pour Auchan, le respect des droits fondamentaux de la personne humaine et de l'enfant est une priorité absolue en France comme dans les pays de ses fournisseurs, conformément aux conventions de l'Organisation Internationale du Travail suivantes : n°1, n°26, n°87, n°98, n°105, n°111, n°13, n° 155 et n° 138.

C'est pourquoi, Auchan souhaite préciser à ses entreprises partenaires ce sur quoi elle a pris des engagements auprès des consommateurs français et ce qu'elle souhaite voir respecter par ses fournisseurs :

1.1 L'interdiction du travail forcé sous toutes ses formes

Auchan s'interdit toute relation commerciale avec une entreprise qui pratique le travail forcé des enfants et des adultes ou l'accepte de ses sous-traitants.

1.2 Le respect d'un âge minimum d'admission à l'emploi :

Auchan ne peut accepter les situations extrêmes (âge trop bas, conditions de travail non adaptées..) du travail des enfants. Toute situation extrême inadmissible et non évolutive entraînera un arrêt immédiat de ses relations commerciales.

Elle souhaite que ses fournisseurs participent activement et progressivement à l'élimination du travail des enfants en utilisant les moyens les plus adaptés, dans l'intérêt de l'enfant. Pour réaliser cet objectif, AUCHAN s'engage à promouvoir la convention de l'OIT qui fixe l'âge minimum du travail à 14 ans.

1.3 Le respect de la non discrimination:

Auchan rappelle à ses entreprises partenaires son profond attachement au respect de l'égalité des chances en matière d'embauche et de rémunération. Toute discrimination basée sur l'appartenance ethnique, le couleur, le sexe, les convictions politiques ou religieuses, le milieu social ou le pays d'origine lui apparaît illégitime. En conséquence, Auchan favorisera les entreprises qui respectent ou évoluent vers le respect de ces principes.

1.4 La liberté d'association et d'expression des salariés :

Auchan estime que les travailleurs ont le droit de s'organiser librement et peuvent, sans autorisation préalable, adhérer à toutes organisations de leur choix défendant leurs intérêts.

Elle demande à ses fournisseurs installés dans des pays reconnaissant cette liberté de l'appliquer pleinement.

Il en va de même du droit d'organisation et de négociation collective.

1.5 Le respect d'une rémunération et de conditions de travail décentes:

Auchan rappelle à ses partenaires que la rémunération des travailleurs doit au moins satisfaire à leurs besoins fondamentaux (alimentation, habillement, logement,) et ceux des membres de leurs familles qui dépendent directement d'eux.

La durée hebdomadaire du travail doit elle aussi être décente et conforme au minimum aux réglementations internationales.

L'organisation de la production ne doit pas concourir à détériorer les conditions de travail liées à la santé et la sécurité.

Afin d'appliquer les dispositions de ce Code de Conduite, Auchan s'engage à:

*** Mettre en oeuvre tous les moyens nécessaires à la mise en place, l'application et au contrôle de ce code de conduite**

Auchan s'engage notamment à élaborer des procédures et des rapports détaillés basés sur des contrôles réguliers auprès de ses fournisseurs, en particulier ceux des sites pilotes.

En plus des contrôles internes, Auchan s'engage à étudier la faisabilité de contrôles externes indépendants afin d'aller vers une procédure de certification sociale.

*** Participer à une commission paritaire de contrôle**

Composée notamment de représentants associatifs (associations de consommateurs, organisations de solidarité internationale ...) de syndicats et bien évidemment de représentants d'Auchan, cette commission vérifiera les procédures de contrôle interne et éventuellement externes mises en place par l'entreprise et pourra consulter les rapports rédigés dans ce cadre.

*** Diffuser et promouvoir le code de conduite sur les lieux de production par les moyens les plus adaptés**

Lorsque les relations avec l'entreprise le permettent, Auchan s'engage à demander que soit affiché son code de conduite ou qu'il soit présenté oralement aux collaborateurs.

*** Déterminer le (ou les) sites (s) sur le(s)quel(s) Auchan mènera des opérations pilote à définir**

Ces actions bénéficieront d'un budget autonome.

*** Former les collaborateurs d'Auchan**

AUCHAN s'engage à mettre en place une formation spécifique « droits de la personne humaine et de l'enfant » réservée dans un premier temps à ses acheteurs, prospecteurs, bureaux d'achat à l'étranger ... et destinée à être étendue progressivement à d'autres collaborateurs de l'entreprise. Meilleure connaissance des pays, de leurs systèmes politico-administratifs, de l'état des droits de l'homme, mesures précises pour veiller à l'application du code de conduite ...seront les bases de cette formation dont le contenu sera préparé avec les associations

**Lettre d'intention commune entre
la société Auchan et le collectif « de l'Ethique sur l'Etiquette! »**

Soucieux de contribuer concrètement au respect des droits élémentaires de la personne et de l'enfant, et à l'amélioration des conditions sociales de production de tous produits (vêtements, chaussures, jouets, produits alimentaires.....) dans le monde, la société Auchan et le collectif « de l'Ethique sur l'Etiquette! » conviennent des dispositions suivantes :

1/ La société Auchan adopte le code de conduite (1) élaboré avec le collectif « de l'Ethique sur l'Etiquette ». Les droits qui y figurent constituent le « minimum social » acceptable concernant les conditions de fabrication de tous produits (vêtements, chaussures, jouets, produits alimentaires...).

2/ La société Auchan mettra en oeuvre tous les moyens nécessaires afin que les conditions de production de tous produits, qu'elle commercialise, soient conformes à ce code de conduite. La société Auchan s'engage à atteindre cet objectif dans les cinq prochaines années. Au terme de cette période, si ces conditions sont remplies, la société Auchan se verra attribuer un label « social » (à créer), qu'elle pourra valoriser dans le cadre de ses actions de communication.

3/ Dans un premier temps, la société Auchan et le collectif « de l'Ethique sur l'Etiquette » procéderont, dans certains pays, à une expérimentation de l'application de ce code de conduite en ce qui concerne l'information, et la formation des acheteurs, prospecteurs et bureaux d'achats, l'accompagnement et le contrôle interne. Ils étudieront ensemble la mise en place d'un système de contrôle indépendant qu'ils testeront dans un ou plusieurs sites.

4/ Cette expérimentation, prise en charge par la société Auchan, prévoit l'élaboration d'une annexe au contrat entre elle-même et ses fournisseurs, adaptée à chaque pays, précisant les droits figurant dans le code de conduite et la mise au point des procédures de contrôle d'évaluation. Un groupe de travail mixte auquel participeront des représentants de la société Auchan et du collectif « de l'Ethique sur l'Etiquette » se réunira au moins 3 fois par an. Il analysera notamment les rapports issus des contrôles effectués par ces équipes ainsi que celui rédigé à la suite du contrôle externe annuel. Il définira également les mesures à prendre pour réaliser dans les meilleures conditions les objectifs décrits au point 2. Chaque réunion sera validée par un compte-rendu.

5/ Pendant toute la période d'expérimentation, la communication de la société Auchan ne pourra être faite sans accord réciproque. Les modalités générales pourront être définies par le groupe de travail mixte au cours de l'une des réunions prévues. Cette communication pourra prendre la forme de communiqués communs rédigés à la suite de réunions du groupe de travail mixte.

6/ Après évaluation de cette expérimentation et d'expériences similaires en France et à l'étranger, les acteurs engagés dans ce processus (entreprises, associations, syndicats, experts...) commenceront à définir un système de certification/labélisation « sociale » applicable à l'ensemble des entreprises et aux produits visés par la présente lettre d'intention quelque soit l'origine géographique de ces produits. Ce système pourra, à terme, acquérir une dimension européenne. Il sera élaboré en concertation avec les acteurs engagés dans une démarche similaire, en Europe et dans le monde.

Pour la société Auchan

Pour le collectif « de l'Ethique sur l'Etiquette! »

F. Siffert

Annexe 6 :
Conclusions de la présidence du Conseil européen de Lisbonne
des 23 et 24 mars 2000
(extraits)

Le Conseil européen a tenu une réunion extraordinaire les 23 et 24 mars 2000 à Lisbonne afin de définir pour l'Union un nouvel objectif stratégique dans le but de renforcer l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale dans le cadre d'une économie fondée sur la connaissance. La réunion a commencé par un échange de vues avec la Présidente du Parlement européen, Madame Nicole Fontaine, sur les principaux thèmes de discussion.

I. EMPLOI, RÉFORME ÉCONOMIQUE ET COHÉSION SOCIALE

UN OBJECTIF STRATÉGIQUE POUR LA DÉCENNIE À VENIR

Le nouveau défi

1. L'Union européenne se trouve face à un formidable bouleversement induit par la mondialisation et par les défis inhérents à une nouvelle économie fondée sur la connaissance. Ces changements touchent tous les aspects de la vie de chacun et appellent une transformation radicale de l'économie européenne. L'Union doit aborder ces changements d'une manière conforme à ses valeurs et à sa conception de la société et dans la perspective du prochain élargissement.

2. Compte tenu de la rapidité et de l'accélération du changement, l'Union doit agir dès maintenant pour tirer pleinement parti des nouvelles possibilités qui se créent. Il faut donc qu'elle se fixe un objectif stratégique clair et qu'elle adopte un programme ambitieux en vue de mettre en place les infrastructures nécessaires à la diffusion des connaissances, de renforcer l'innovation et la réforme économique, et de moderniser les systèmes de sécurité sociale et d'éducation.

Les atouts et les points faibles de l'Union

3. Les perspectives macroéconomiques qui s'offrent actuellement sont les meilleures que l'Union ait connues depuis une génération. Grâce à une politique monétaire axée sur la stabilité et soutenue par des politiques budgétaires saines dans un climat de modération salariale, l'inflation et les taux d'intérêt sont peu élevés, les déficits publics ont été réduits de façon remarquable et la balance des paiements de l'UE est saine. L'introduction de l'euro a été réussie et apporte les avantages qu'on en attendait pour l'économie européenne. Le marché intérieur est largement achevé et procure des avantages tangibles tant aux consommateurs qu'aux entreprises. L'élargissement futur créera de nouvelles possibilités de croissance et d'emploi. L'Union dispose d'une main-d'œuvre en général bien formée ainsi que de systèmes de protection sociale capables d'assurer, au-delà de leur valeur intrinsèque, la stabilité indispensable à la gestion des changements structurels dont s'accompagne la transition vers une société de la connaissance. La croissance a repris, de même que la création d'emplois.

4. Ces atouts ne doivent pas détourner notre attention d'un certain nombre de points faibles. Plus de 15 millions d'Européens sont toujours sans travail. Le marché du travail est caractérisé par un taux d'emploi trop faible et par une participation insuffisante des femmes et des travailleurs plus âgés. Le chômage structurel de longue durée et les déséquilibres marqués entre les taux de chômage régionaux sont des problèmes dont continuent à souffrir de façon endémique certaines parties de l'Union. Le secteur des services est sous-développé, en particulier dans les domaines des télécommunications et de l'Internet. Le manque de personnel qualifié ne cesse de s'aggraver, surtout dans le secteur des technologies de l'information où le nombre des emplois qui ne peuvent être pourvus s'accroît sans cesse. La situation économique s'étant améliorée, le moment est venu d'entreprendre des réformes économiques et sociales dans le cadre d'une stratégie positive combinant compétitivité et cohésion sociale.

Ligne d'action

5. L'Union s'est aujourd'hui fixé un ***nouvel objectif stratégique*** pour la décennie à venir : *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale*. La réalisation de cet objectif nécessite une ***stratégie globale*** visant à :

- préparer la transition vers une société et une économie fondées sur la connaissance, au moyen de politiques répondant mieux aux besoins de la société de l'information et de la R&D, ainsi que par l'accélération des réformes structurelles pour renforcer la compétitivité et l'innovation et par l'achèvement du marché intérieur ;

- moderniser le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines et en luttant contre l'exclusion sociale ;

- entretenir les conditions d'une évolution saine de l'économie et les perspectives de croissance favorables en dosant judicieusement les politiques macroéconomiques.

6. Cette stratégie doit permettre à l'Union de rétablir les conditions propices au plein emploi et de renforcer la cohésion régionale en son sein. Le Conseil européen doit fixer un objectif pour le plein emploi en Europe dans une nouvelle société naissante, mieux adaptée aux choix personnels des femmes et des hommes. Pour autant que les mesures évoquées ci-après soient mises en œuvre dans un contexte macroéconomique sain, un taux de croissance économique moyen de 3 % environ devrait être une perspective réaliste pour les années à venir.

7. L'application de cette stratégie suppose l'amélioration des processus existants par l'introduction d'une ***nouvelle méthode ouverte de coordination*** à tous les niveaux, le Conseil européen jouant un rôle renforcé d'orientation et de coordination de manière que cette stratégie soit dirigée de façon plus cohérente et que les résultats obtenus fassent l'objet d'un suivi effectif. Lors d'une réunion qui aura lieu chaque année au printemps, le Conseil européen définira les mandats pertinents et veillera à leur suivi.

PRÉPARER LA TRANSITION VERS UNE ÉCONOMIE COMPÉTITIVE, DYNAMIQUE ET FONDÉE SUR LA CONNAISSANCE

Une société de l'information pour tous

8. Le passage à une économie numérique fondée sur la connaissance, favorisé par l'existence de biens et de services nouveaux, sera un puissant facteur de croissance, de compétitivité et de création d'emplois. Il permettra en outre d'améliorer la qualité de vie des citoyens et l'environnement. Pour en tirer le meilleur parti, le Conseil et la Commission sont invités à établir un Plan global d'action eEurope, qui sera présenté au Conseil européen de juin, en appliquant une méthode ouverte de coordination fondée sur l'évaluation des performances des initiatives nationales et en s'appuyant sur l'initiative eEurope récemment présentée par la Commission et sur sa communication intitulée "Stratégies pour l'emploi dans la société de l'information".

9. Les entreprises et les citoyens doivent avoir accès à une infrastructure de communication peu coûteuse de niveau mondial et à un large éventail de services. Chaque citoyen doit être doté des compétences nécessaires pour vivre et travailler dans cette nouvelle société de l'information. Différents moyens d'accès doivent empêcher que des personnes soient exclues de l'information. La lutte contre l'analphabétisme doit être renforcée. Une attention particulière doit être accordée aux personnes handicapées. Les technologies de l'information peuvent servir à renouveler le développement urbain et régional et à promouvoir des technologies écologiquement saines. Les industries de contenu créent de la valeur ajoutée en tirant parti de la diversité culturelle européenne et en l'organisant en réseau. Les administrations publiques à tous les niveaux doivent réellement s'efforcer de mettre à profit les nouvelles technologies pour permettre un accès aussi large que possible aux informations.

10. Pour exploiter pleinement le potentiel électronique de l'Europe, il faut créer les conditions qui permettront au commerce électronique et à l'Internet de prospérer, de manière que l'Union puisse rattraper ses concurrents en raccordant beaucoup plus d'entreprises et de foyers à l'Internet par des liaisons rapides. Les règles du commerce électronique doivent être prévisibles et inspirer confiance aux entreprises et aux consommateurs. Des mesures doivent être prises pour permettre à l'Europe de garder son avance dans des secteurs clés de la technologie comme les communications mobiles. La rapidité des changements technologiques pourrait exiger à l'avenir des modes de réglementation nouveaux et plus souples.

11. Le Conseil européen invite en particulier :

- le Conseil, le cas échéant en liaison avec le Parlement européen, à adopter dès que possible dans le courant de l'année 2000 la législation en instance d'adoption sur le cadre juridique du commerce électronique, le droit d'auteur et les droits voisins, la monnaie électronique, la vente à distance de services financiers, la compétence judiciaire et l'exécution des décisions et le régime de contrôle des exportations de biens à double usage ; la Commission et le Conseil à réfléchir aux moyens de promouvoir la confiance des consommateurs dans le commerce électronique, notamment par de nouveaux systèmes de règlement des litiges ;

- le Conseil et le Parlement européen à achever dès que possible dans le courant de l'année 2001 les travaux relatifs aux propositions législatives que la Commission a annoncées à la suite de la révision du cadre réglementaire des télécommunications en

1999 ; les États membres et, le cas échéant, la Communauté à faire en sorte que les besoins en fréquences pour les futurs systèmes de communications mobiles soient satisfaits en temps voulu et de manière efficace. D'ici à la fin de 2001, les marchés des télécommunications doivent être pleinement intégrés et libéralisés ;

- les États membres à œuvrer avec la Commission en vue d'introduire une concurrence accrue au niveau de l'accès local au réseau avant la fin de l'an 2000 et de dégroupier les boucles locales de manière à permettre une réduction substantielle des coûts de l'utilisation de l'Internet ;

- les États membres à faire en sorte que toutes les écoles de l'Union disposent d'un accès à l'Internet et de ressources multimédias d'ici à la fin de 2001 et qu'un nombre suffisant d'enseignants soient à même d'utiliser l'Internet et les ressources multimédias d'ici à la fin de 2002 ;

- les États membres à assurer un accès généralisé par voie électronique à tous les services publics de base d'ici à 2003 ;

- la Communauté et les États membres, avec l'aide de la BEI, à équiper tous les pays européens de réseaux interconnectés à haut débit et à faible coût pour l'accès à l'Internet et à promouvoir le développement des technologies de l'information et des réseaux de télécommunications les plus modernes, ainsi que le contenu destiné à ces réseaux. Des objectifs spécifiques doivent être définis dans le plan d'action «Europe».

Créer un espace européen de la recherche et de l'innovation

12. La recherche et le développement jouant un rôle important dans la croissance économique, la création d'emplois et la cohésion sociale, l'Union doit s'employer à réaliser les objectifs énoncés dans la communication de la Commission intitulée "Vers un espace européen de la recherche". Les activités de recherche au niveau national et au niveau de l'Union doivent être mieux intégrées et coordonnées afin d'être aussi efficaces et novatrices que possible pour que l'Europe offre des perspectives attrayantes à ses meilleurs cerveaux. Il convient d'exploiter pleinement les instruments prévus par le traité et tous les autres moyens appropriés, y compris des accords volontaires, pour réaliser cet objectif de manière souple, décentralisée et non bureaucratique. Ce faisant, l'innovation et les idées doivent être dûment récompensées dans la nouvelle économie fondée sur la connaissance, en particulier au moyen d'une protection par des brevets.

13. Le Conseil européen invite le Conseil et la Commission, le cas échéant en liaison avec les États membres, à faire le nécessaire dans la perspective de la création d'un espace européen de la recherche pour :

- établir des mécanismes permettant de mettre en réseau les programmes nationaux et communs de recherche, à titre volontaire et en fonction d'objectifs librement choisis, de manière à mieux mettre à profit les ressources consacrées aux actions concertées de R&D dans les États membres, et assurer la présentation de rapports périodiques au Conseil sur les résultats obtenus ; établir d'ici à 2001 une cartographie des centres d'excellence pour la recherche et le développement dans tous les États membres de manière à favoriser la diffusion de l'excellence ;

- rendre l'environnement plus propice à l'investissement privé dans la recherche, aux partenariats de R&D et aux jeunes sociétés spécialisées dans la haute

technologie, en recourant à des mesures fiscales, au capital-risque et au soutien de la BEI ;

- encourager l'élaboration d'une méthode ouverte de coordination destinée à évaluer les performances des politiques nationales de recherche et de développement et recenser, pour juin 2000, les indicateurs permettant d'évaluer les performances dans différents domaines, en particulier en ce qui concerne le développement des ressources humaines ; mettre en place d'ici à juin 2001 un tableau de bord européen en matière d'innovation ;

- favoriser la création, pour la fin de 2001, avec le soutien de la BEI, d'un réseau transeuropéen à très haut débit pour les communications scientifiques sous forme électronique, qui reliera les instituts de recherche et les universités, ainsi que les bibliothèques scientifiques et les centres scientifiques et, progressivement, les écoles ;

- prendre des mesures pour éliminer, d'ici à 2002, les obstacles à la mobilité des chercheurs en Europe et pour attirer et retenir en Europe des chercheurs de haut niveau ;

- veiller à ce qu'un brevet communautaire soit disponible d'ici à la fin de 2001, ainsi qu'un modèle d'utilité, de manière à ce que, dans l'Union, la protection par brevet à l'échelle de la Communauté devienne aussi simple et aussi peu coûteuse à obtenir et ait une portée aussi large que la protection assurée par nos principaux concurrents.

Instaurer un climat favorable à la création et au développement d'entreprises novatrices, notamment de PME

14. La compétitivité et le dynamisme des entreprises sont directement tributaires d'un environnement réglementaire favorable à l'investissement, à l'innovation et à l'esprit d'entreprise. De nouveaux efforts sont nécessaires pour réduire tant les coûts inhérents aux activités commerciales que la bureaucratie, qui constituent une charge considérable pour les PME. Les institutions européennes, les gouvernements des États membres et les autorités régionales et locales doivent continuer à accorder une attention particulière aux incidences des réglementations proposées et aux coûts qu'entraîne la mise en conformité avec celles-ci et ils doivent poursuivre leur dialogue avec les entreprises et les citoyens en gardant à l'esprit cet objectif. Il est également nécessaire d'encourager spécifiquement les interfaces clés dans les réseaux d'innovation, c'est-à-dire les interfaces entre les sociétés et les marchés financiers, entre la R&D et les instituts de formation, entre les services de conseil et les marchés technologiques.

15. Le Conseil européen estime qu'il y a lieu d'appliquer dans ce domaine une méthode ouverte de coordination et demande en conséquence :

- au Conseil et à la Commission de lancer, d'ici juin 2000, un exercice d'évaluation sur des questions telles que la durée et les coûts afférents à la constitution d'une société, le montant du capital-risque investi, le nombre de diplômés d'écoles de commerce ou d'instituts scientifiques et les possibilités de formation. Les premiers résultats de cet exercice devraient être présentés d'ici à décembre 2000 ;

- à la Commission de présenter sous peu une communication sur une Europe ouverte, novatrice et entrepreneuriale, ainsi que le programme pluriannuel en faveur de l'entreprise et de l'esprit d'entreprise pour 2001-2005, qui jouera un rôle important de catalyseur pour l'exercice en question ;

- au Conseil et à la Commission d'élaborer une charte européenne pour les petites entreprises, qui serait approuvée en juin 2000 et par laquelle les États membres s'engageraient à mettre l'accent, dans les instruments susmentionnés, sur les petites entreprises, en tant que premier moteur de création d'emplois en Europe, et à répondre spécifiquement à leurs besoins ;

- au Conseil et à la Commission de faire rapport, d'ici à la fin de 2000, sur le réexamen des instruments financiers de la BEI et du FEI qui a été entamé afin de réorienter les financements vers un soutien au démarrage des entreprises, aux sociétés à haute technologie et aux micro-entreprises, ainsi qu'aux autres initiatives en matière de capital-risque proposées par la BEI.

Des réformes économiques pour achever et rendre pleinement opérationnel le marché intérieur

16. Il importe de mener rapidement les travaux nécessaires pour achever le marché intérieur dans certains secteurs et pour améliorer les résultats insuffisants dans d'autres afin de préserver les intérêts des entreprises et des consommateurs. Il est par ailleurs indispensable, si l'on veut tirer pleinement parti des avantages de la libéralisation des marchés, de définir un cadre efficace permettant de réexaminer constamment la situation et de l'améliorer, sur la base de la stratégie pour le marché intérieur qui a été approuvée par le Conseil européen d'Helsinki. Il est en outre essentiel, pour que les entreprises puissent prospérer et travailler de manière efficace et sur un pied d'égalité dans le marché intérieur, que les règles en matière de concurrence et d'aides d'État soient équitables et appliquées de manière uniforme.

17. Le Conseil européen demande donc à la Commission, au Conseil et aux États membres, eu égard à leurs compétences respectives :

- de définir d'ici à la fin de 2000 une stratégie pour l'élimination des entraves aux services ;

- d'accélérer la libéralisation dans des secteurs tels que le gaz, l'électricité, les services postaux et les transports. De même, en ce qui concerne l'utilisation et la gestion de l'espace aérien, le Conseil invite la Commission à présenter ses propositions aussitôt que possible. Il s'agit de réaliser un marché intérieur pleinement opérationnel dans ces secteurs ; le Conseil européen évaluera les progrès accomplis lorsqu'il se réunira au printemps prochain, sur la base d'un rapport et de propositions appropriées de la Commission ;

- d'achever les travaux sur les futures propositions de modernisation des règles relatives aux marchés publics, visant notamment à les rendre accessibles aux PME, en temps utile pour que les nouvelles règles puissent entrer en vigueur d'ici à 2002 ;

- de prendre les mesures nécessaires pour que, d'ici à 2003, les marchés publics, tant communautaires que nationaux, puissent être passés en ligne ;

- de définir, d'ici à 2001, une stratégie visant, par une nouvelle action coordonnée, à simplifier l'environnement réglementaire, y compris le fonctionnement de l'administration publique, tant au niveau national qu'au niveau communautaire. Elle devrait comporter un recensement des domaines où il est nécessaire que les États membres rationalisent davantage la transposition de la législation communautaire en droit national ;

- de poursuivre leurs efforts visant à favoriser la concurrence et à réduire le niveau général des aides d'État, en mettant l'accent, non plus sur un soutien à des sociétés ou à des secteurs individuels, mais plutôt sur la poursuite d'objectifs horizontaux d'intérêt communautaire, tels que l'emploi, le développement régional, l'environnement et la formation ou la recherche.

18. Des améliorations structurelles globales sont nécessaires pour réaliser des objectifs ambitieux en matière de croissance, d'emploi et d'intégration sociale. Le Conseil a déjà déterminé les domaines clés à renforcer dans le cadre du processus de Cardiff. Le Conseil européen invite donc le Conseil à accélérer les travaux relatifs aux indicateurs de performance structurelle et à lui faire rapport, d'ici à la fin de 2000.

19. Le Conseil européen estime qu'il est essentiel, dans le cadre du marché intérieur et d'une économie de la connaissance, de tenir pleinement compte des dispositions du traité relatives aux services d'intérêt économique général et aux entreprises chargées de la gestion de ces services. Il invite la Commission à mettre à jour sa communication de 1996, compte tenu des dispositions du traité.

Des marchés financiers efficaces et intégrés

20. Des marchés financiers efficaces et transparents favorisent la croissance et l'emploi en permettant une meilleure allocation des capitaux à un moindre coût. Ils jouent donc un rôle essentiel dans la mise en valeur des idées nouvelles et dans la promotion de la culture d'entreprise ainsi que de l'accès aux nouvelles technologies et de leur utilisation. Il est indispensable d'exploiter le potentiel de l'euro pour intégrer davantage les marchés financiers de l'UE. Par ailleurs, l'efficacité des marchés de capital-risque joue un rôle majeur pour le développement de PME innovantes à forte croissance, et pour la création d'emplois nouveaux et durables.

21. Afin d'accélérer l'achèvement du marché intérieur des services financiers, il conviendrait de prendre des mesures pour :

- définir un calendrier rigoureux, de manière à ce que le plan d'action pour les services financiers soit mis en œuvre d'ici à 2005, compte tenu des mesures prioritaires telles que : favoriser l'accès le plus large possible aux capitaux d'investissement à l'échelle de l'UE, y compris pour les PME, au moyen d'un "passeport unique" pour les émetteurs ; faciliter la participation constructive de tous les investisseurs à un marché intégré ; en supprimant les obstacles à l'investissement dans les fonds de pension ; encourager la poursuite de l'intégration et l'amélioration du fonctionnement des marchés des obligations d'État par une consultation et une transparence accrues en ce qui concerne les calendriers d'émission des titres, les techniques et les instruments utilisés, ainsi que l'amélioration du fonctionnement des marchés transfrontaliers pour la vente et le rachat de titres (opérations de pensions) ; améliorer la comparabilité des états financiers des sociétés ; intensifier la coopération entre les organismes de réglementation des marchés financiers de l'UE ;

- assurer, d'ici à 2003, la pleine application du Plan d'action relatif au capital-risque ;

- accomplir des progrès rapides sur les propositions, existant de longue date, relatives aux offres publiques d'achat et à l'assainissement et à la liquidation des établissements de crédit et des sociétés d'assurance, afin d'améliorer le fonctionnement et la stabilité du marché financier européen ;

- régler, eu égard aux conclusions du Conseil européen d'Helsinki, le dossier, encore en suspens, du paquet fiscal.

Coordonner les politiques macroéconomiques : assainissement, qualité et viabilité des finances publiques

22. Les politiques macroéconomiques devraient non seulement préserver la stabilité macroéconomique et encourager la croissance et l'emploi mais aussi favoriser la transition vers une économie de la connaissance, d'où un rôle plus important pour les politiques structurelles. Le dialogue macroéconomique prévu par le processus de Cologne doit instaurer une relation de confiance entre tous les acteurs concernés afin que chacun d'eux comprenne correctement les positions et les problèmes des autres. Il y a lieu de saisir la chance qu'offre la croissance pour s'employer davantage à assainir les finances publiques et pour en améliorer la qualité et la viabilité.

23. Le Conseil européen invite le Conseil et la Commission à présenter d'ici au printemps 2001, en utilisant les procédures existantes, un rapport évaluant la contribution des finances publiques à la croissance et à l'emploi et examinant, sur la base de données et d'indicateurs comparables, si des mesures concrètes appropriées sont prises pour :

- réduire la pression fiscale qui pèse sur le travail, notamment sur le travail peu qualifié et faiblement rémunéré, améliorer les effets d'incitation en faveur de l'emploi et de la formation des régimes d'imposition et d'allocations ;

- réorienter les dépenses publiques de manière à accroître l'importance relative de l'accumulation de capital - tant humain que physique - et appuyer la recherche et le développement, l'innovation et les technologies de l'information ;

- assurer la viabilité à long terme des finances publiques en examinant les différents aspects de la question, y compris l'impact du vieillissement des populations, à la lumière du rapport devant être établi par le Groupe à haut niveau sur la protection sociale.

MODERNISER LE MODÈLE SOCIAL EUROPÉEN EN INVESTISSANT DANS LES RESSOURCES HUMAINES ET EN CRÉANT UN ÉTAT SOCIAL ACTIF

24. Les ressources humaines sont le principal atout de l'Europe et devraient être au centre des politiques de l'Union. L'investissement dans les ressources humaines et la mise en place d'un État social actif et dynamique revêtiront une importance capitale tant pour la place de l'Europe dans l'économie de la connaissance que pour faire en sorte que l'émergence de cette nouvelle économie n'ait pas pour effet d'aggraver les problèmes sociaux actuels que sont le chômage, l'exclusion sociale et la pauvreté.

L'éducation et la formation à la vie et à l'emploi dans la société de la connaissance

25. Les systèmes européens d'éducation et de formation doivent s'adapter tant aux besoins de la société de la connaissance qu'à la nécessité de relever le niveau d'emploi et d'en améliorer la qualité. Ils devront offrir des possibilités d'étude et de formation conçues en fonction de groupes cibles et des différentes étapes de la vie : les jeunes, les adultes sans emploi et les travailleurs dont les compétences risquent d'être dépassées en raison de la rapidité des changements. Cette nouvelle approche devrait comporter trois axes principaux : créer des centres locaux d'acquisition des connaissances, promouvoir de nouvelles compétences de base, notamment dans les technologies de l'information, et améliorer la transparence des qualifications.

26. Le Conseil européen invite par conséquent les États membres, dans le respect de leurs règles constitutionnelles, le Conseil et la Commission à prendre les mesures relevant de leurs compétences qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs suivants :

- accroître chaque année substantiellement l'investissement par habitant dans les ressources humaines ;

- réduire de moitié, d'ici à 2010, le nombre des personnes de 18 à 24 ans n'ayant accompli que le premier cycle de l'enseignement secondaire et qui ne poursuivent pas leurs études ou leur formation ;

- faire en sorte que les écoles et les centres de formation, disposant tous d'un accès à l'Internet, deviennent peu à peu des centres locaux d'acquisition de connaissances polyvalents et accessibles à tous, en ayant recours aux méthodes les plus adaptées en fonction de la grande diversité des groupes cibles ; mettre en place entre les écoles, les centres de formation, les entreprises et les établissements de recherche des partenariats pour l'acquisition des connaissances qui soient profitables à tous ;

- adopter un cadre européen définissant les nouvelles compétences de base dont l'éducation et la formation tout au long de la vie doivent permettre l'acquisition : compétences en technologies de l'information, langues étrangères, culture technologique, esprit d'entreprise et aptitudes sociales ; instituer un diplôme européen pour les compétences de base en technologies de l'information, avec des procédures de délivrance décentralisées, afin de promouvoir la culture numérique dans toute l'Union ;

- définir, d'ici à la fin de l'an 2000, les moyens permettant d'encourager la mobilité des étudiants, des enseignants, des formateurs et des chercheurs par une utilisation optimale des programmes communautaires existants (Socrates, Leonardo, Jeunesse), par l'élimination des obstacles et par une transparence accrue dans la reconnaissance des qualifications et des périodes d'étude et de formation ; prendre des mesures pour supprimer les entraves à la mobilité des enseignants d'ici à 2002 et pour attirer des enseignants de qualité ;

- mettre au point un modèle européen commun de curriculum vitae, qui sera utilisé sur une base volontaire pour favoriser la mobilité en aidant les établissements d'enseignement et de formation et les employeurs à mieux évaluer les connaissances acquises.

27. Le Conseil européen demande au Conseil "Éducation" d'entreprendre une réflexion générale sur les objectifs concrets futurs des systèmes d'enseignement, axée sur les préoccupations et les priorités communes tout en respectant les diversités nationales, en vue de contribuer aux processus de Luxembourg et Cardiff et de présenter un rapport plus complet au Conseil européen au printemps 2001.

Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité pour l'Europe : vers une politique active de l'emploi

28. Le processus de Luxembourg, qui repose sur l'élaboration, au niveau de la Communauté, de lignes directrices pour l'emploi et sur leur transposition en plans d'action nationaux pour l'emploi, a permis à l'Europe de réduire substantiellement le chômage. L'évaluation à mi-parcours devrait donner un nouvel élan à ce processus en étoffant les lignes directrices et en leur assignant des objectifs plus concrets, en établissant des liens plus étroits avec les autres politiques concernées et en définissant des procédures permettant de mieux y associer les différents acteurs. Les partenaires sociaux doivent être associés plus étroitement à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des lignes directrices appropriées.

29. Dans ce contexte, le Conseil et la Commission sont invités à aborder les quatre domaines clés ci-après :

- améliorer la capacité d'insertion professionnelle et réduire le déficit de qualification, notamment en fournissant aux services de l'emploi une base de données européenne sur les possibilités d'emploi et d'apprentissage ; favoriser la mise en œuvre de programmes visant spécifiquement à permettre aux chômeurs de combler leur manque de qualification ;

- accorder plus d'importance à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, composante essentielle du modèle social européen, notamment en encourageant les partenaires sociaux à conclure des accords sur l'innovation et sur l'éducation et la formation tout au long de la vie, en exploitant, grâce à une gestion souple du temps de travail et à l'alternance formation-emploi, la complémentarité entre cette éducation et cette formation et la capacité d'adaptation et en créant un prix européen pour les firmes pionnières. Il conviendrait d'évaluer les progrès réalisés au regard de ces objectifs ;

- accroître l'emploi dans les services, y compris les services personnels, secteur dans lequel la pénurie se fait le plus sentir ; les initiatives privées, publiques ou du secteur associatif peuvent être intégrées à cet effort, en prévoyant des solutions appropriées pour les catégories les plus défavorisées ;

- améliorer l'égalité des chances sous tous ses aspects, y compris en réduisant la ségrégation professionnelle et en permettant de concilier plus aisément vie professionnelle et vie familiale, notamment en fixant un nouveau critère d'évaluation des performances relatif à l'amélioration des structures de garde des enfants.

30. Le Conseil européen estime que l'objectif global de ces mesures devrait consister, sur la base des statistiques disponibles, à porter le taux d'emploi (actuellement de 61 % en moyenne) à un niveau aussi proche que possible de 70 % d'ici à 2010 et à faire en sorte que la proportion de femmes actives (actuellement de 51 % en moyenne) dépasse 60 % d'ici à 2010. Compte tenu de leurs situations de départ différentes, les États

membres devraient envisager de fixer des objectifs nationaux pour un taux d'emploi accru. La population active sera ainsi plus importante et la viabilité des régimes de protection sociale s'en trouvera renforcée.

Moderniser la protection sociale

31. C'est sur la base du modèle social européen, avec ses régimes de protection sociale très développés, que doit se faire le passage à l'économie de la connaissance. Ces régimes doivent toutefois être adaptés dans le cadre d'un État social actif de manière à ce qu'il soit financièrement intéressant de travailler, à garantir leur viabilité à long terme malgré le vieillissement de la population, à promouvoir l'intégration sociale et l'égalité des sexes, et à fournir des services de santé de qualité. Sachant qu'il sera plus efficace de relever ce défi dans le cadre d'un effort commun, le Conseil européen invite le Conseil à :

- renforcer la coopération entre les États membres par l'échange d'expériences et de meilleures pratiques, sur la base de réseaux d'information améliorés, qui sont les outils de base en la matière ;

- charger le Groupe à haut niveau sur la protection sociale, compte tenu des travaux effectués au sein du Comité de politique économique, de favoriser cette coopération et, en priorité, de préparer, sur la base d'une communication de la Commission, une étude sur l'évolution future de la protection sociale dans une perspective à long terme, en accordant une attention particulière à la viabilité des régimes de retraite à différentes échéances jusqu'en 2020 et au-delà, si nécessaire. Un rapport sur l'avancement des travaux devrait être disponible en décembre 2000.

Favoriser l'intégration sociale

32. Il est inacceptable que, dans l'Union, tant de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté et soient touchées par l'exclusion sociale. Il faut prendre des mesures pour donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté en fixant des objectifs appropriés devant être approuvés par le Conseil d'ici à la fin de l'année. Le Groupe à haut niveau sur la protection sociale sera associé à ces travaux. La nouvelle société de la connaissance offre de formidables possibilités pour réduire l'exclusion sociale, que ce soit en créant les conditions économiques d'une plus grande prospérité grâce à des taux de croissance et d'emploi plus élevés ou en créant de nouvelles modalités de participation à la société. Mais elle comporte également le risque de voir sans cesse s'élargir le fossé entre ceux qui ont accès aux nouvelles connaissances et ceux qui en sont exclus. Afin d'éviter ce risque et d'exploiter pleinement les nouvelles possibilités, il faut s'efforcer d'améliorer les qualifications, de favoriser l'accès de tous à la connaissance et aux possibilités offertes et de lutter contre le chômage : l'emploi est la meilleure protection contre l'exclusion sociale. Les politiques de lutte contre l'exclusion sociale devraient reposer sur une méthode ouverte de coordination combinant les plans d'action nationaux et une initiative favorisant la coopération dans ce domaine, que la Commission présentera d'ici à juin 2000.

33. En particulier, le Conseil européen invite le Conseil et la Commission à :

- favoriser une meilleure compréhension de l'exclusion sociale par la poursuite du dialogue et des échanges d'informations et de meilleures pratiques, sur la base d'indicateurs arrêtés d'un commun accord ; le Groupe à haut niveau sur la protection sociale sera associé à l'établissement de ces indicateurs ;

- intégrer la promotion de la solidarité dans les politiques des États membres en matière d'emploi, d'éducation et de formation, de santé et de logement, cette intégration étant complétée au niveau communautaire par l'intervention des fonds structurels dans le respect du cadre budgétaire actuel ;

- définir des actions prioritaires pour des groupes cibles déterminés (par exemple les minorités, les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées), le choix des actions les plus adaptées à leur situation particulière étant laissé à l'appréciation des États membres, qui feront ensuite rapport sur la mise en œuvre de ces actions.

34. Compte tenu des présentes conclusions, le Conseil poursuivra ses réflexions sur la future orientation de la politique sociale, sur la base d'une communication de la Commission, afin d'arriver en décembre, au Conseil européen de Nice, à un accord sur un agenda social européen intégrant les initiatives des différents partenaires concernés.

MISE EN PRATIQUE DES DÉCISIONS : UNE APPROCHE PLUS COHÉRENTE ET PLUS SYSTÉMATIQUE

Améliorer les processus existants

35. Il n'est nul besoin de nouveaux processus. Les grandes orientations des politiques économiques et les processus de Luxembourg, Cardiff et Cologne fournissent les instruments nécessaires, pour autant qu'ils soient simplifiés et mieux coordonnés entre eux, notamment en faisant participer les autres formations du Conseil à l'élaboration, par le Conseil ECOFIN, des grandes orientations des politiques économiques. En outre, ces grandes orientations des politiques économiques devraient se concentrer de plus en plus sur les conséquences à moyen et à long terme des politiques structurelles et sur les réformes visant à valoriser le potentiel de croissance économique, l'emploi et la cohésion sociale, ainsi que sur le passage à une économie de la connaissance. Les processus de Cardiff et Luxembourg permettront d'approfondir les différents sujets abordés.

36. Le Conseil européen consolidera ces améliorations en assumant un rôle phare d'orientation et de coordination, qui lui permettra d'assurer la cohérence générale et un suivi effectif des progrès réalisés sur la voie du nouvel objectif stratégique. Par conséquent, le Conseil européen se réunira chaque année au printemps pour débattre des questions économiques et sociales. Il convient donc d'organiser les travaux tant en amont qu'en aval de cette réunion. Le Conseil européen invite la Commission à élaborer chaque année un rapport de synthèse sur les progrès réalisés sur la base d'indicateurs structurels en matière d'emploi, d'innovation, de réformes économiques et de cohésion sociale, qui seront fixés d'un commun accord.

Mettre en œuvre une nouvelle méthode ouverte de coordination

37. La mise en œuvre de l'objectif stratégique sera facilitée par le recours à une nouvelle méthode ouverte de coordination permettant de diffuser les meilleures pratiques et d'assurer une plus grande convergence au regard des principaux objectifs de l'UE. Conçue pour aider les États membres à développer progressivement leurs propres politiques, cette méthode 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 États membres ;

– établir, le cas échéant, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, qui soient adaptés aux besoins des différents Etats membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques ;

– traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures qui tiennent compte des diversités nationales et régionales ;

- procéder périodiquement à un suivi, une évaluation et un examen par les pairs, ce qui permettra à chacun d'en tirer des enseignements.

38. L'approche retenue sera totalement décentralisée, conformément au principe de subsidiarité ; l'Union, les États membres, les collectivités régionales et locales, ainsi que les partenaires sociaux et la société civile seront activement associés dans diverses formes de partenariat. Une méthode d'évaluation des meilleures pratiques en matière de gestion des changements sera élaborée par la Commission européenne en coordination avec différents prestataires et utilisateurs, à savoir les partenaires sociaux, les entreprises et les ONG.

39. Le Conseil européen fait tout particulièrement appel au sens des responsabilités sociales des entreprises en ce qui concerne les meilleures pratiques en matière d'éducation et de formation tout au long de la vie, d'organisation du travail, d'égalité des chances, d'intégration sociale et de développement durable.

40. Un Forum de haut niveau rassemblant les institutions et organes de l'Union et les partenaires sociaux aura lieu en juin pour faire le point des processus de Luxembourg, Cardiff et Cologne et évaluer la manière dont les différents acteurs contribuent à étoffer le contenu du Pacte européen pour l'emploi.

Mobiliser les moyens nécessaires

41. La réalisation du nouvel objectif stratégique reposera essentiellement sur le secteur privé et sur des partenariats entre les secteurs public et privé. Elle dépendra d'une mobilisation des ressources disponibles sur les marchés et des efforts consentis par les États membres. Le rôle de l'Union est de servir de catalyseur pour ce processus, en établissant un cadre efficace permettant de mobiliser toutes les ressources disponibles pour assurer la transition vers l'économie de la connaissance et en apportant sa propre contribution à cet effort dans le cadre des politiques communautaires existantes tout en respectant l'Agenda 2000. En outre, le Conseil européen se félicite de la contribution que la BEI est prête à apporter à la formation du capital humain, aux PME et à l'esprit d'entreprise, à la R&D, aux réseaux des technologies de l'information et des télécommunications et à l'innovation. Dans le cadre de l'initiative "Innovation 2000", la BEI devrait, comme elle en a l'intention, dégager une nouvelle tranche d'un milliard d'euros pour des opérations de capital-risque en faveur des PME et consacrer aux domaines prioritaires son programme de prêts spécifique d'un montant de 12 à 15 milliards d'euros pour les trois prochaines années.