



Contribution de l'UNICE à l'élaboration d'un nouvel agenda pour la politique sociale

Introduction

1. L'UNICE a pris connaissance du document de la Commission sur l'élaboration d'un nouvel agenda pour la politique sociale. L'objectif de ce document est de lancer un débat sur le contenu d'une future communication, qui doit poursuivre "la promotion d'un nouvel agenda économique et social, destiné à moderniser notre économie pour la faire entrer dans l'ère numérique de façon à favoriser le développement durable tout en remodelant nos systèmes de protection sociale pour construire une société équitable et soucieuse du bien-être de chacun".
2. La Commission sollicite des contributions en termes:
 - d'analyse des principaux aspects des mutations en cours;
 - de réflexion sur la mise au point de méthodes et d'instruments permettant de réaliser le nouvel agenda économique et social;
 - de proposition d'actions concrètes à entreprendre et financer au niveau européen à court et moyen termes.
3. Sur ces questions, l'UNICE a déjà développé ses idées dans le document qu'elle a adressé à la Commission à la fin du mois de septembre 1999, "Libérer le potentiel d'emploi de l'Europe – le point de vue des entreprises sur la politique sociale européenne à l'horizon 2000". Toutefois, en vue de contribuer au débat lancé par la nouvelle note de la Commission, l'UNICE commente ici certains des éléments exposés et avance des suggestions sur le contenu de la future communication de la Commission.
4. L'UNICE accueille favorablement l'objectif du document, ainsi que l'organisation d'un débat à ce stade précoce de l'élaboration d'un nouvel agenda. Elle regrette cependant que le contenu de la note, ainsi que la formulation des principales questions, ne reflètent pas l'objectif annoncé et ne soient donc pas de nature à susciter un débat significatif sur le contenu d'un nouvel agenda pour la politique sociale.

Sur l'analyse

5. De l'avis de l'UNICE, la Commission devrait, dans sa future communication sur un nouvel agenda pour la politique sociale, faire le constat suivant:
 - les enjeux économiques et sociaux sont liés;
 - la plupart des problèmes sociaux évoqués dans la note de discussion disparaîtraient avec une amélioration de la croissance de l'emploi dans une Europe compétitive;
 - la compétitivité exige des systèmes sociaux performants, mais ceux-ci doivent être adaptés à nos moyens, sous peine d'être contre-productifs;

- le progrès technologique, la mondialisation et l'évolution démographique ont instauré des conditions réellement nouvelles de fonctionnement des marchés du travail qui exigent des réformes structurelles, tournées vers l'avenir.
6. D'après la note de la Commission, “le nouvel agenda social devrait mettre l'accent sur le fait que les gens sont au centre du modèle européen renouvelé et modernisé – aussi bien en tant que producteurs de revenus et de richesses qu'en tant que consommateurs. Les marchés de l'emploi ne peuvent être considérés simplement comme des marchés de produits de base. La protection sociale et la redistribution de la richesse doivent être organisées de façon à favoriser la croissance économique et le progrès social.” L'UNICE reconnaît pleinement que les producteurs de richesses (employeurs, salariés ou indépendants) et les consommateurs doivent être au centre et que des personnes ne peuvent être traitées simplement comme des produits. Cependant, le bien-être social ne peut naître si les marchés du travail ne tiennent pas compte des forces du marché. En outre, la protection sociale et la redistribution des richesses devraient être organisées d'une manière propice à la croissance économique et à l'emploi, afin de générer un progrès social.
 7. Le principe directeur proposé pour le nouvel agenda sera “que la politique sociale constitue un facteur productif”. Cette formulation donne l'impression que toute politique sociale est un facteur productif, indépendamment de son contenu. Pour assurer l'articulation entre les politiques économique, sociale et de l'emploi, telle que proposée par la note de la Commission, il serait plus exact d'indiquer que le principe directeur du nouvel agenda pour la politique sociale sera d'assurer que la politique sociale constitue un facteur productif.

Sur les méthodes et instruments

8. En ce qui concerne le contenu du nouvel agenda, l'UNICE est d'avis qu'il devrait s'inscrire clairement dans le prolongement du nouvel objectif stratégique arrêté à Lisbonne - à savoir faire de l'Union européenne “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” - et reposer avant tout sur les méthodes décidées par le Conseil européen, c'est-à-dire:
 - définir des lignes directrices pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long termes 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 États 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.
9. Lorsqu'elle avance ces propositions, l'UNICE considère essentiel que toute future communication de la Commission évite de confondre la définition de lignes directrices et l'adoption d'un mécanisme de suivi fondé sur des indicateurs, qualitatifs ou quantitatifs, avec la fixation d'objectifs quantitatifs artificiels, qui se focaliseraient sur des symptômes et non sur les remèdes aux causes sous-jacentes des problèmes rencontrés.
10. Le Conseil européen a souligné également que l'approche retenue sera totalement décentralisée, conformément au principe de subsidiarité; l'Union, les États membres, les collectivités régionales

et locales seront activement associés dans les cas appropriés. Le respect de cette ordonnance est tout particulièrement important pour ce qui est de la politique sociale et de l'emploi, étant donné que l'accélération de la réaction des marchés du travail et la réforme des systèmes de protection sociale comportent des enjeux différents pour chaque État membre.

Sur le rôle des partenaires sociaux

11. L'une des caractéristiques des économies et sociétés européennes est l'état de fort développement et de variété des systèmes de relations industrielles dans chaque pays. Cette situation est prise en compte aussi bien par le traité, qui reconnaît le rôle des partenaires sociaux, que par les conclusions du Conseil de Lisbonne, qui mentionnent explicitement la nécessité d'associer les partenaires sociaux à la nouvelle approche fondée sur la subsidiarité.
12. Les employeurs européens comptent naturellement assumer leurs responsabilités sociales, notamment en s'engageant dans des négociations européennes lorsqu'ils y voient une valeur ajoutée. Cependant, afin de dégager des solutions équilibrées, qui répondent aux besoins des employeurs comme des salariés, les partenaires sociaux doivent eux aussi respecter le principe de subsidiarité, ce qui signifie deux choses.
 - Les partenaires sociaux européens doivent se concentrer sur les domaines où une action au niveau européen peut apporter une valeur ajoutée, et ne chercher ni à se substituer à des actions sociales à d'autres niveaux, ni à anticiper celles-ci. Les pressions en faveur d'actions à des niveaux non appropriés entraîneraient une interférence préjudiciable des partenaires sociaux de l'UE dans les actions menées aux niveaux national, régional, sectoriel ou de l'entreprise. Puisque c'est dans les États membres que devront être engagées les actions concrètes destinées à réaliser le nouvel objectif stratégique de l'UE, la contribution des partenaires sociaux se fera essentiellement dans les États membres.
 - Il ne faut pas croire que le rôle des partenaires sociaux au niveau de l'UE se limite uniquement à négocier des accords contraignants. En réalité, leur dialogue au niveau de l'UE doit reposer avant tout sur des échanges structurés d'expériences et des étalonnages, en vue de générer une transparence de nature à promouvoir les pratiques les plus performantes. En outre, il ne faut pas sous-estimer la valeur de débats structurés qui conduisent à une meilleure compréhension mutuelle des positions de chaque partie, dans le cadre du dégagement graduel de consensus sur des politiques communautaires efficaces.
13. Enfin, si le dialogue social doit porter ses fruits, il est capital d'éviter une ingérence des pouvoirs publics dans les domaines relevant de la compétence des partenaires sociaux, y compris au niveau de l'UE. Ceci implique qu'au moment de proposer des mesures au niveau de l'UE, la Commission devrait adopter une position neutre et éviter d'anticiper les délibérations des partenaires sociaux.
14. Traduit en termes fonctionnels, ce principe signifie que la Commission devrait:
 - organiser la consultation officielle, en deux phases, des partenaires sociaux prescrite par le traité pour toute initiative législative basée sur un article du chapitre social du traité, préparer des documents de consultation suffisamment larges pour laisser place à d'éventuelles négociations et, le cas échéant, fournir en temps utiles des analyses détaillées indépendantes;
 - prévoir des délais de réponse suffisamment longs pour permettre la consultation des membres des partenaires sociaux jusqu'à la base;

- organiser une consultation effective des partenaires sociaux sur les mesures non législatives et les initiatives touchant des domaines relevant de la compétence des partenaires sociaux.

L'UNICE est consciente que la Commission doit organiser les consultations dans un environnement complexe de multiples forums et comités. Afin de faciliter la tâche de la Commission et la transmission dans les temps des réponses des partenaires sociaux, l'UNICE suggère de tenir, au début de chaque année, un débat sur la planification et l'organisation des consultations des partenaires sociaux sur les questions d'emploi et de politique sociale inscrites dans le programme de travail annuel de la Commission.

Sur les actions concrètes à entreprendre et financer au niveau européen

15. La note de la Commission couvre certains domaines ou thèmes clés, mais passe sous silence des aspects pourtant importants. En outre, la logique suivie pour leur présentation est difficile à appréhender. De l'avis de l'UNICE, par exemple, la santé et la sécurité au travail sont un thème qui mérite une section distincte du nouvel agenda pour la politique sociale. De même, l'éducation et la formation – une des sujets phares des conclusions du Conseil européen de Lisbonne – mériteraient également une attention et une visibilité plus grandes que celles prévues pour la future communication de la Commission.

Emploi

16. La libération du potentiel d'emploi de l'Europe doit être un objectif premier de toutes les politiques de l'UE, y compris la politique sociale. De plus, avec le titre "emploi" du traité, l'UE s'est dotée d'un nouvel instrument de suivi et de coordination des politiques nationales de l'emploi. Le processus de Luxembourg et la mise en œuvre des lignes directrices européennes pour l'emploi devraient demeurer l'instrument principal dans la réalisation de cet objectif. De ce point de vue, les questions posées par la note de la Commission pourraient être mal interprétées, dans la mesure où elles donnent à penser qu'il existerait des solutions uniques applicables à toute l'Europe (voir également commentaires sur les méthodes et instruments, points 8 à 10 ci-dessus).
17. En termes de contenu stratégique, la future communication de la Commission sur un nouvel agenda économique et social devrait se limiter à:
 - réaffirmer l'importance du processus de Luxembourg en tant qu'instrument clé dans la réalisation des objectifs de la politique sociale;
 - expliquer comment le FSE appuiera et favorisera le développement de marchés du travail dynamiques.

Éducation et formation

18. Comme indiqué ci-dessus, ce thème mériterait une section distincte de la future communication de la Commission, notamment pour rappeler les conclusions de Lisbonne sur le sujet.
19. L'UNICE a présenté ses priorités en la matière dans une publication récente, "Des politiques d'éducation et de formation au service de la compétitivité et de l'emploi". Ce document souligne la diversité des stratégies et systèmes d'un État membre à l'autre, qui résulte de traditions et cadres juridiques différents, et insiste sur l'importance du respect de cette diversité.
20. En outre, les partenaires sociaux viennent de décider de réactiver le groupe de travail "Éducation et formation" du dialogue social, afin de discuter comment assurer le prolongement de leurs avis communs sur le sujet et de l'analyse conjointe des initiatives des partenaires sociaux pertinentes

pour la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi (analyse qui devrait être terminée d'ici juin 2000).

Protection sociale

21. L'un des principaux défis que doivent relever les pays d'Europe est la réforme de leurs systèmes de protection sociale. Une stratégie concertée vient d'être lancée en vue de moderniser la protection sociale. En l'occurrence également, les questions posées par la note de discussion pourraient être mal interprétées, dans la mesure où elles donnent à penser qu'il existerait des solutions uniques, applicables à toute l'Europe. La communication de la Commission "Une stratégie concertée pour la modernisation de la protection sociale" offrait d'utiles moyens de parvenir à quatre objectifs généraux – valoriser le travail, rendre les retraites sûres et durables, promouvoir l'insertion sociale et assurer des soins de santé de qualité.
22. En termes de contenu stratégique, la future communication de la Commission sur un nouvel agenda économique et social devrait:
 - mettre en lumière l'importance de la nouvelle stratégie concertée comme instrument permettant de réaliser les objectifs de la politique sociale, et mentionner explicitement la publication annuelle d'un rapport sur la protection sociale, basé sur les contributions des États membres;
 - expliquer comment la Commission traitera les obstacles à la mobilité des travailleurs qui subsistent et sont liés à portabilité transfrontière des retraites complémentaires.

Santé et sécurité au travail

23. Comme indiqué précédemment, la santé et la sécurité au travail méritent une section distincte dans un nouvel agenda pour la politique sociale. L'UNICE prépare actuellement un document détaillant les priorités des employeurs en matière de sécurité et de santé au travail, qui sera adressé à la Commission dès que possible.
24. Contrairement à tous les autres domaines évoqués par la note de la Commission, la santé et la sécurité ne peuvent être abordées comme un élément de la nouvelle stratégie européenne pour l'emploi. En termes de contenu stratégique, la future communication de la Commission sur un nouvel agenda économique et social devrait donc, à tout le moins, réaffirmer que la protection de la santé et de la sécurité au travail constitue, avec la promotion de l'emploi, un objectif central de la politique sociale.

Égalité des chances

25. Les employeurs européens souscrivent à la promotion de l'égalité des chances pour tous et à la lutte contre les discriminations, pour des raisons d'équité et d'efficacité économique. Une section distincte devrait être consacrée à ce thème. Toutefois, en ce qui concerne les aspects liés au marché du travail, maintenant que le cadre législatif nécessaire pour lutter contre les discriminations entre les femmes et les hommes est en place, et que la Commission a avancé de nouvelles propositions fondées sur l'article 13 du traité, l'UNICE estime que l'instrument premier, pour assurer une égalité des chances à tous les citoyens européens, réside dans les lignes directrices européennes pour l'emploi.
26. La Commission a lancé une consultation informelle similaire sur le contenu du prochain programme cadre pour l'égalité entre les femmes et les hommes. L'UNICE prépare actuellement une contribution à ce débat informel, qu'elle adressera dès que possible à la Commission.

Conclusion

27. En résumé, dans sa future communication sur un nouvel agenda pour la politique sociale, la Commission devrait:

- débiter par une analyse précise des causes sous-jacentes des enjeux économiques et sociaux de l'Europe;
 - se placer clairement dans la voie de la poursuite du nouvel objectif stratégique décidé à Lisbonne;
 - se reposer avant tout sur les méthodes arrêtées par le Conseil européen;
 - s'engager clairement à donner la priorité aux actions des partenaires sociaux dans leurs domaines de responsabilité et à consulter véritablement les partenaires sociaux sur les questions de politique sociale;
 - présenter ses intentions dans tous les grands domaines de la politique sociale d'une manière qui reflète les nouveaux instruments et méthodes définis à Lisbonne. Ceci signifie que, pour une grande partie de sa communication, la Commission devrait se référer aux processus existants plutôt que présenter une liste d'initiatives détaillées.
-