

## Communication de la Commission "Agenda pour la politique sociale"

### Commentaires de l'UNICE

#### Introduction

1. L'UNICE a pris connaissance de la communication de la Commission sur un nouvel agenda pour la politique sociale. Celui-ci a pour but de proposer à l'Union européenne une approche globale et cohérente pour relever les nouveaux défis qui découlent de la transformation radicale de l'économie et de la société européennes.
2. Avant sa publication, la communication fut précédée de consultations larges et véritables, et constitue donc aujourd'hui une base valable pour de futures discussions. Bien qu'ils n'approuvent pas toutes les propositions avancées, les employeurs européens apprécient que le document de la Commission reflète leur demande d'une approche plus qualitative de la politique sociale de l'Union.
3. Dans ce cadre de promotion de la qualité, l'UNICE se félicite de constater que le nouvel agenda pour la politique sociale
  - ? cherchera à atteindre le nouvel objectif stratégique convenu à Lisbonne;
  - ? ne visera pas l'harmonisation des politiques sociales, mais bien des objectifs communs, à atteindre grâce à la méthode de coordination ouverte définie à Lisbonne;
  - ? ne nécessite pas de moyens de financement supplémentaires, mais plutôt une réorientation des dépenses publiques.
4. Malheureusement, la Commission n'applique pas cette approche avec cohérence. Certaines des propositions énumérées dans les annexes à la communication sont de nature à compromettre la compétitivité de l'Europe et, de ce fait, contraire au principe directeur envisagé par la Commission, à savoir renforcer le rôle de la politique sociale en tant que facteur productif (voir commentaires détaillés ci-dessous).
5. Les employeurs européens tiennent à apporter une contribution constructive à l'élaboration de ce nouvel agenda. Ils comptent que le Conseil, au moment de prendre une décision sur le nouvel agenda social, prendra en considération leurs commentaires sur la communication de la Commission.

## Sur l'analyse

6. L'UNICE est convaincue que la compétitivité exige des systèmes sociaux efficaces. Cependant, les défis économiques et sociaux de l'Europe sont liés. Les défis sociaux ne peuvent être relevés que par la croissance économique, la création de richesses et l'augmentation de l'emploi. De même, ceci ne peut être atteint sans passer par la compétitivité des entreprises européennes. La compétitivité exige des systèmes sociaux efficaces, mais tout effort pour étendre les mesures sociales qui ne tiendrait pas dûment compte de l'impératif de "vivre selon nos moyens" est finalement contre-productif, porte préjudice aux perspectives de croissance et sape la capacité de la société à soutenir les mesures sociales.
7. Selon la Commission, l'un des principes directeurs du nouvel agenda de politique sociale de l'UE consiste à renforcer le rôle de la politique sociale en tant que facteur productif. Toutefois, ce ne sera le cas que si les mesures proposées accélèrent les réactions des marchés du travail européens et tiennent compte de la nécessité de vivre selon nos moyens – d'où l'importance, pour les États membres, de garder la maîtrise des dépenses sociales et de supprimer les pièges à l'emploi.
8. S'il est vrai que les niveaux des dépenses sociales sont similaires dans une série d'économies développées et que les différences principales entre les États-Unis et l'Union européenne concernent surtout les méthodes de financement, l'UNICE tient à rappeler que, contrairement à ce que la communication semble impliquer, les méthodes de financement et mécanismes de protection ont leur importance. Ils affectent en effet les performances économiques générales et la capacité à générer des emplois, donc à offrir des niveaux de vie appropriés à tous les citoyens de façon durable.
9. L'UNICE souscrit à l'analyse selon laquelle une croissance économique soutenue, accompagnée d'une faible inflation et de finances publiques saines, est vitale pour accroître l'emploi et la cohésion sociale. Elle est d'avis également qu'une certaine coordination des politiques fiscales est nécessaire pour supprimer les entraves au bon fonctionnement du marché unique. Cependant, l'UNICE ne croit pas que l'élimination de la concurrence fiscale soit la voie à suivre. L'Europe doit au contraire réduire les charges fiscales et de sécurité sociale pesant sur le travail, dans le cadre d'une réduction du fardeau fiscal total, et permettre à une concurrence fiscale "saine" de se développer, de manière à promouvoir la croissance économique et l'emploi. La suppression de la fiscalité dommageable ne nécessite pas d'harmonisation fiscale, mais une convergence progressive, sous l'impulsion des marchés, vers les systèmes nationaux d'imposition et de prestation les plus performants grâce à la méthode de coordination ouverte définie à Lisbonne.

## Sur les pistes d'action envisagées

10. L'UNICE peut appuyer les six objectifs et onze pistes d'action envisagées par la Commission. Toutefois, elle estime que deux éléments auraient dû figurer parmi les objectifs, et mériteraient une section propre. Il s'agit:
  - ? de la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs;
  - ? de l'éducation et de la formation.

### Sur les méthodes d'action

11. Les employeurs européens reconnaissent que le traité d'Amsterdam a donné un nouvel élan à la politique sociale européenne et considèrent que:

- ? la promotion de l'emploi doit demeurer l'objectif premier de la politique sociale européenne;
- ? le nouvel agenda pour la politique sociale devrait reposer avant tout sur la méthode de coordination des politiques nationales de l'emploi prévue par le titre "Emploi" du traité, plutôt que sur des mesures législatives.

Les employeurs européens insistent par conséquent sur le fait qu'une extension de la majorité qualifiée aux questions de politique sociale n'est ni nécessaire, ni souhaitable pour fonder une approche plus qualitative de la politique sociale européenne.

12. La Commission établit également un lien entre le nouvel agenda et le projet de charte des droits fondamentaux. Selon l'UNICE, la charte et le nouvel agenda pour la politique sociale poursuivent des objectifs différents, à ne pas confondre. La charte devrait rendre plus visible, pour les citoyens de l'Union, les droits et libertés généralement considérés comme fondamentaux et inaliénables. Le nouvel agenda pour la politique sociale devrait définir des actions à entreprendre au niveau de l'UE. L'UNICE s'oppose par conséquent à l'établissement d'un lien entre la charte et le nouvel agenda pour la politique sociale.

### Sur les moyens d'action

13. En principe et sous réserve d'une analyse du contenu, l'UNICE peut appuyer la plupart des nouvelles propositions énumérés dans la communication de la Commission. Un grand nombre de ces initiatives reflète en effet véritablement le passage annoncé à une approche plus qualitative de la politique sociale, fondée sur la coordination ouverte plutôt que sur la législation pour atteindre les objectifs fixés.

14. Les employeurs européens se félicitent notamment des actions suivantes:

- ? présenter chaque année le 'paquet' sur l'emploi,
- ? publier une communication sur l'avenir de la protection sociale, axée en particulier sur les retraites,
- ? lancer un plan de communication et d'action sur la participation financière des travailleurs,
- ? codifier et simplifier la législation en matière de santé et de sécurité,
- ? promouvoir la mobilité.

15. Cependant, la Commission n'applique pas toujours avec cohérence l'approche qualitative de la politique sociale qu'elle propose. Ainsi, les employeurs européens émettent des réserves à l'égard des mesures nouvelles suivantes, inscrites dans l'annexe 1 de la communication:

- ? compléter et codifier la législation communautaire sur le temps de travail – l'UNICE ne voit pas la nécessité d'une telle action, puisqu'il existe déjà une directive et que les secteurs dits exclus sont en voie d'être couverts;

- ? consulter les partenaires sociaux sur la nécessité d'instaurer des mécanismes volontaires de médiation, d'arbitrage et de conciliation pour la résolution des conflits. L'efficacité de ces mécanismes dépend de leur acceptation par les partenaires sociaux touchés par un conflit donné. Il est donc essentiel d'éviter les interférences néfastes avec les mécanismes nationaux, qui pourraient porter préjudice aux systèmes nationaux de relations industrielles.
16. Concernant l'annexe 2, l'UNICE considère que les débats sur le nouvel agenda de politique sociale devraient conduire à une évaluation critique, au cas par cas, de la nécessité et du contenu des propositions pendantes qui y sont énumérées. La crédibilité du nouvel agenda sera d'autant plus forte que les propositions superflues auront été retirées et remplacées par des mesures répondant davantage à la méthode de coordination ouverte définie à Lisbonne.
17. Pour cela, l'UNICE invite les institutions de l'UE à prendre en considération les observations suivantes.
- ? Propositions législatives sur la libre circulation des travailleurs – Ces propositions sont en principe soutenues par les employeurs européens. Toutefois, comme l'UNICE l'indique dans ses commentaires sur les projets de propositions modifiant les règlements 1408/71 ou 1612/68 et la directive 68/360, il convient de supprimer, dans les propositions de la Commission dans ce domaine, les éléments qui vont au-delà de ce qui est nécessaire pour promouvoir la mobilité transfrontière ou simplifier les textes existants.
- ? Propositions législatives sur la santé et la sécurité au travail – De même, les employeurs acceptent, en principe, la nécessité d'un cadre législatif communautaire approprié, permettant de protéger la santé et la sécurité des travailleurs. Ils invitent toutefois les institutions de l'UE à réaliser une évaluation critique des propositions pendantes, à retirer celles qui ne répondent pas à un risque scientifiquement démontré et à modifier les directives qui ne proposent pas les solutions les plus efficaces en termes de coûts/bénéfices.
- ? Information et consultation – les employeurs sont favorables, en principe, à l'information et à la consultation des travailleurs, mais ils s'opposent à une directive communautaire sur le sujet car ils estiment que les aspects transnationaux sont déjà couverts de manière appropriée par les directives existantes. Par conséquent, conformément au principe de subsidiarité, les actions dans ce domaine devraient être entreprises uniquement au niveau national. En outre, les employeurs estiment que le texte proposé aurait des conséquences négatives sur des systèmes nationaux fonctionnant bien. Ce texte devrait donc être retiré.
- ? Égalité des chances – en principe, les employeurs européens sont favorables à la législation contre les discriminations. Cependant en ce qui concerne les aspects liés aux marchés du travail, le cadre législatif nécessaire pour lutter contre les discriminations entre les femmes et les hommes est déjà en place, et l'UNICE estime que, pour promouvoir l'égalité des chances à tous les citoyens européens, l'outil principal est l'exercice des lignes directrices européennes pour l'emploi. L'UNICE ne voit pas quelle valeur ajoutent les deux propositions modifiant la directive 76/207, listées à l'annexe 2. Les employeurs demandent également que leurs commentaires sur le contenu de la directive pendante basée sur l'article 13 du traité soient pris en compte.

## Sur le rôle des partenaires sociaux

18. L'une des caractéristiques des économies et sociétés européennes est qu'il existe des systèmes de relations industrielles très développés mais différents 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.
19. Les employeurs européens comptent bien entendu 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. Faire pression en faveur d'actions à des niveaux inappropriés entraîneraient une ingérence 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.
  - ? Le rôle des partenaires sociaux au niveau de l'UE ne doit pas être compris comme se limitant 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, et contribue à dégager graduellement un consensus sur des politiques communautaires efficaces.
20. 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. Ceci implique qu'au moment de proposer des mesures, les pouvoirs publics devraient adopter une position neutre et éviter d'anticiper les délibérations des partenaires sociaux.
21. Le nouvel agenda pour la politique sociale devrait contenir une section traduisant ce qui précède en termes fonctionnels pour l'UE et en un engagement explicite à:
- ? 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 utile 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.
22. Des exemples du type d'actions que les partenaires sociaux peuvent engager sur des sujets précis figuraient dans leur déclaration commune au forum à haut niveau du 15 juin. Celles-ci comprennent des actions aussi diverses que:
- ? l'expression d'un appui clair à la stratégie définie à Lisbonne;
  - ? des négociations sur le travail intérimaire, pour tenter d'améliorer le fonctionnement des marchés du travail;
  - ? un rapport sur les initiatives des partenaires sociaux nationaux pertinentes pour la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi, afin de contribuer à la diffusion des meilleures pratiques à travers l'Europe;
  - ? le nouvel élan donné en vue d'un débat sur l'apprentissage tout au long de la vie dans la société européenne;
  - ? etc.
23. Enfin, rappelons que les actions des partenaires sociaux peuvent également contribuer à la mise en œuvre du nouvel agenda économique et social déterminé par les conclusions de Lisbonne. Par exemple, le dernier rapport d'étalonnage de l'UNICE sur l'innovation a contribué à sensibiliser les décideurs, les entreprises, les travailleurs et leurs représentants, l'opinion publique dans son ensemble à l'importance de l'innovation, clef du succès de l'Europe. L'UNICE compte donner suite à cette expérience positive par un nouveau rapport d'étalonnage, centré cette fois sur la nouvelle économie.

## **Conclusion**

24. De l'avis de l'UNICE, le nouvel agenda pour la politique sociale devrait:
- ? partir d'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;
  - ? reposer avant tout sur les méthodes arrêtées par le Conseil européen;
  - ? évaluer de manière critique les propositions pendantes, afin de retirer ou modifier les législations peu appropriées;
  - ? s'engager clairement à donner la priorité aux actions des partenaires sociaux dans leurs domaines de responsabilité et à consulter correctement les partenaires sociaux sur les questions de politique sociale.
-