

EUROPE, TRAITÉ CONSTITUTIONNEL ET EMPLOI

L'association Solidarités Nouvelles face au Chômage (SNC) a organisé le 20 mai une réunion, pour étudier dans quelle mesure le projet de Traité pouvait être favorable à la cause de la lutte contre l'exclusion, à laquelle elle se consacre. Son président, Jean-Baptiste de Foucauld, souligne en effet qu'à côté de son action concrète de proximité, l'association ne peut se désintéresser de la dimension collective de l'action contre le chômage. Il remarque que si la dimension emploi n'est que l'un des aspects du débat sur la Constitution, cet aspect n'est guère pris en compte en tant que tel et que l'on en parle peu.

Après avoir rappelé que la réunion avait pour objet d'informer les membres de l'association et leurs accompagnés, et non de prendre position sur le sujet, le président présente le conférencier : Jérôme Vignon, ancien collaborateur de Jacques Delors et actuellement Directeur pour la protection et l'intégration sociale à la Commission européenne. Sa présentation, comportant deux parties : les acquis de la construction européenne et les conséquences du projet de Traité, a été suivie d'un débat avec les participants à la réunion.

1. Les acquis de la construction européenne

- a) Le projet de Traité constitutionnel n'apporte pas de changements majeurs concernant directement l'emploi, mais il importe d'abord de prendre la mesure des acquis de la construction européenne. Dans celle-ci, l'emploi n'occupait qu'une place discrète, jusqu'au Traité d'Amsterdam, qui a ouvert le champ de la politique de l'emploi. Si l'emploi figure parmi les objectifs fondamentaux de cette construction, il ne fait pas l'objet de compétences définies permettant à l'Europe d'agir directement sur le marché du travail : la Commission n'a pas la possibilité de légiférer dans ce domaine. C'est de manière indirecte que l'Union peut agir, dans la mesure où l'espace européen a été conçu d'abord comme une zone de libre circulation devant stimuler la croissance, donc l'emploi. L'Union fait son possible pour que les décisions prises sur la libre circulation aient un effet indirect positif sur l'emploi, conformément à son objectif général qui est "de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau élevé d'emploi"
- b) Mais il y a aussi un aspect essentiel et insuffisamment connu : c'est la libre circulation des travailleurs, qui n'est prévue par aucune autre zone de libre échange. L'Union a la possibilité de légiférer sur différents aspects de cette libre circulation, afin qu'elle n'entraîne pas de dumping social. D'où des acquis insuffisamment connus en matière par exemple de coordination des règles de sécurité sociale, de prohibition de la discrimination sur base de la nationalité, de garanties de continuité des droits à la protection sociale obligatoire (vieillesse, santé, famille, chômage) pour les travailleurs mobiles en Europe et pour leur famille. Ce n'est pas rien et cela représente un socle européen minimum pour la protection des travailleurs, de leur santé et de leur sécurité. L'Union a aussi pris des dispositions pour garantir les droits des travailleurs en cas de cessation de l'activité de leur entreprise et d'encadrement du travail atypique (emploi sans contrat de durée indéterminée). C'est ainsi que la France a dû se mettre à jour sur la situation anormale des intérimaires de la Fonction publique qui n'était pas conforme aux protections requises par la législation européenne. Dans la même inspiration, il existe également des directives sur le détachement des salariés, pour éviter qu'ils ne dérogent aux législations nationales de base, en particulier en matière de salaire minimaux et de durée maximale du travail; c'est à l'inspection du travail du pays d'accueil de ces travailleurs de les faire appliquer.

- c) Vis-à-vis de la transformation de l'emploi, l'Europe a une attitude non protectrice, mais régulatrice. Depuis la création de la Communauté du charbon et de l'acier, elle s'est toujours préoccupée du rythme des transformations, en aidant les entreprises et les travailleurs à s'adapter. Le Fonds social européen, doté de 10 milliards d'Euros, est un outil direct pour l'aide aux politiques des Etats membres visant les travailleurs les plus touchés ou rencontrant le plus de difficultés pour leur insertion ou réinsertion sur le marché du travail.

Réguler les adaptations, c'est donner du temps pour les anticiper. L'Union européenne donne du temps et des délais, au travers de deux instruments: la négociation d'accords sur les conditions réciproques d'ouverture des marchés et les possibilités de dérogation à la politique générale de concurrence, ce qui permet aux Etats de continuer à subventionner des activités ou à leur accorder des droits exclusifs lorsque cela est justifié par une mission d'intérêt général (cas des services publics).

Le Traité d'Amsterdam, intervenu en 1997, période de fort chômage, comportait pour la première fois un titre sur l'emploi. Il constituait une tentative pour relier et faire converger les politiques nationales d'emploi, sans pour autant aller jusqu'à l'harmonisation. Les Etats sont tenus d'élaborer des plans nationaux pour l'emploi, qui sont analysés par la Commission et à partir desquels elle émet des recommandations. Un suivi très étroit s'est ainsi instauré de tous les aspects des politiques nationales d'emploi : protection sociale, droit au travail, formation professionnelle, accroissement des qualifications, égalité des chances entre hommes et femmes, rôle des services de placement. Ils font l'objet d'un examen multilatéral aussi fouillé que l'examen des lignes directrices pour les politiques économiques destinées à assurer la convergence économique.

Dans ce cadre, des visites bilatérales vont être prochainement organisées dans chaque pays, à l'occasion desquelles les représentants des différents ministères nationaux (économie, industrie, emploi et travail), avec la participation des partenaires sociaux, pour discuter avec la Commission européenne de la mise en place de Plans nationaux de réformes intégrant tous les aspects économiques, industriels et du marché du travail.

2. Apports du projet de Traité constitutionnel

Ce texte n'apporte guère d'éléments nouveaux en ce qui concerne les objectifs généraux et les orientations de l'Europe, rappelant seulement qu'elle doit tendre au développement de l'emploi et au progrès social. La partie III reprend les positions sur les politiques, avec quelques améliorations. Il est prévu en particulier que l'objectif de plein emploi doit irriguer l'ensemble des politiques européennes, y compris par conséquent les politiques de la concurrence et du marché intérieur. .

Il y a aussi une amélioration concernant la coordination des politiques d'emploi. Cette coordination, conjointement avec la coordination des politiques économiques acquiert le statut d'une compétence spécifique de l'Union européenne, dont on peut seulement regretter qu'elle ne soit pas étendue avec la même précision à la coordination des politiques sociales.

Les principes de gouvernance économique ne sont pas fondamentalement modifiés et l'on peut regretter que ne soit pas instaurée une capacité de décision et d'harmonisation dans le domaine fiscal, qui apparaît pourtant comme un instrument potentiel important au service de l'emploi. Avec l'élargissement de l'Europe, les décisions à l'unanimité dans ce domaine seront de plus en plus difficiles; d'où l'intérêt de la perspective des "coopérations renforcées". Concernant un nombre plus restreint d'Etats membres désireux d'aller de l'avant sans être bloqués par l'unanimité, ces coopérations renforcées seraient facilitées par le Traité constitutionnel

La partie III du Traité ne modifie pas le socle social; elle comporte même un léger recul en matière de coordination des politiques de sécurité sociale, pour laquelle il existe désormais un droit d'appel des Etats membres, ce qui peut accroître la difficulté de la coordination dans ce domaine. Il n'y a pas non plus de changement majeur concernant l'accompagnement de la transformation des marchés du travail. Le Fonds social européen n'est pas modifié, mais le Parlement européen, qui lui est très favorable dispose de pouvoirs accrus en la matière. Ce que l'on doit surtout saluer, c'est le recours

désormais possible à des Lois cadres, par lesquelles l'Union et les Etats seraient co-responsables du bon fonctionnement des services d'intérêt général : ce ne serait plus seulement par des dérogation, mais par une action positive que ces services pourraient être préservés ou développés.

Enfin, on ne parle pas suffisamment d'un aspect très important pour l'emploi et la qualité de l'emploi : la force juridique que peuvent avoir les principes et les droits fondamentaux dont l'application serait désormais garantie, énumérés dans la deuxième partie e Traité. Un recours des citoyens pour le non respect de ces principes est recevable par les juridictions nationales aussi bien que par la juridiction européenne. Chaque fois qu'un Etat membre ou une institution européenne mettra en œuvre une politique, un programme, une action basée sur le Traité constitutionnel, cette politique, ce programme, cette action devront respecter, le droit à la confidentialité des informations personnelle, le droit à la non-discrimination, à la santé et à la sécurité sur le lieu de travail, à la représentation syndicale. D'une certaine manière, c'est tout l'acquis du modèle social européen qui se trouve ainsi codifié, confirmant l'orientation de l'Union européenne vers un emploi de qualité.

3. Questions et réponses

Quelles pourraient être dans ce domaine les conséquences d'un rejet du Traité ?

Il serait très inapproprié d'aborder cette question en supposant l'existence d'un plan B, ce qui donnerait une image très inexacte de la réalité. Il n'y a pas de plan B au sens d'un processus alternatif. Le Conseil européen se réunirait et débattrait de la question posée par un "non" français, a fortiori par plusieurs "non". Mais si l'on se réfère aux exemples précédents (Danemark, Irlande), les pays qui avaient à l'époque refusé de ratifier un projet de nouveau Traité l'avaient fait sur des questions clairement identifiées (désaccord sur l'Union économique et monétaire, problème posé par la neutralité irlandaise) qui ont pu ensuite recevoir un traitement spécifique. . Aujourd'hui, le "non" français apparaît global, insaisissable par une question particulière. . En cas de non au referendum, il faudrait attendre une clarification du débat français, car les partenaires ne seraient pas en mesure d'interpréter ce non. Et cette clarification ne pourrait intervenir, au mieux, qu'après les présidentielles ; s'engagerait alors une période d'incertitude, dont l'issue lointaine devrait être un nouveau contrat entre la France et ses partenaires européens ? Lesquels, sur quelles bases ? Il est a priori peu probable que les conditions soient meilleures qu'aujourd'hui, car les partenaires de la France ne partagent pas en général les perceptions qui s'expriment dans le "non" français. Certes, ils partagent les craintes liées à la mondialisation et notamment à aux problèmes de paix internationale, de développement et d'environnement, mais estiment que l'on doit plutôt s'y préparer par une adaptation accessible à tous que par un refus du changement

Il faut insister sur le fait que le projet de Traité actuel résulte d'un compromis qui n'a été possible que par un concours exceptionnel de circonstances : la volonté de l'Allemagne de s'ancrer, à la suite de la réunification, dans une Europe politique solide ; la nécessité d'approfondir l'Union au moment du récent élargissement. Ces circonstances s'éloignent et on ne voit pas les considérations qui conduiraient à reprendre l'expérience et à prendre à nouveau le risque d'élaboration d'une Constitution globale. Dans ces conditions, on assistera plutôt à un affaiblissement des institutions européennes, car leur fonctionnement et leur efficacité dépendent largement du climat. Leur fonctionnement quotidien serait déstabilisé et leur autorité affaiblie. Un seul groupe pourrait se réjouir du non : les eurosceptiques qui souhaitent ralentir ou faire reculer la construction européenne. Et la capacité d'initiative et l'influence de la France seraient très affaiblies.

Dans le cas d'un oui, quelle serait l'influence du Traité sur les politiques nationales ?

Le Traité prévoit que les politiques nationales économiques et d'emploi prennent en compte les orientations définies au niveau européennes sur base de deux processus joints de coordination. .Actuellement, ces processus s'orientent clairement vers une meilleure intégration des différents aspects – économiques et sociaux - des politiques nationales. Leur application dépend de la bonne

volonté de la France, ce que l'on ne constate pas jusqu'ici, car on observe au contraire une fragmentation des politiques, chaque ministère restant jaloux de ses prérogatives et le premier ministre se réservant la responsabilité d'un arbitrage en aval. On aurait besoin en France d'un dispositif de coordination des politiques, mieux intégré en amont, s'inscrivant dans la durée et s'appuyant par exemple sur le Commissariat du Plan. Ce dispositif manque cruellement ; le cadre européen y invite, mais il n'est pas suffisant.

La régulation a surtout été assurée par le Fonds social européen, mais son action est limitée.

Le FSE est confronté à une obsolescence de son mode de fonctionnement. Alors qu'il visait un rééquilibrage au profit des plus défavorisés, les Etats ont pris l'habitude de répartir les ressources à peu près également entre les régions, sans priorité.

Le vote non résultant notamment d'un mécontentement lié au chômage, est-ce que la Commission a une doctrine en la matière, comment est-elle appliquée et comment se situe la France ?

La doctrine de la Direction générale de l'emploi était jusqu'à la fin des années 90 relativement simple: il s'agissait de répondre aux besoins de certains publics cibles, jeunes, femmes, salariés moins qualifiés, seniors et entreprises (création d'entreprises, simplification). Depuis 99, un changement radical de perspective est intervenu : au lieu de partir du principe suivant lequel c'est la croissance qui crée l'emploi, on considère qu'une insuffisante promotion de l'emploi limite la croissance. Celle-ci résulte pour beaucoup de la qualité et de la disponibilité de l'offre de main d'œuvre. D'où des lignes directrices encourageant la valorisation du potentiel de ressources humaines et la lutte contre les pratiques malthusiennes.

En conséquence, les nouvelles lignes directrices pour les politiques d'emploi proposées par la Commission européenne privilégient l'adaptabilité (et non la flexibilité) des travailleurs et des entreprises, ainsi que le refus de la précarité. Elles visent à attirer et à maintenir la main d'œuvre sur le marché du travail, par une meilleure gestion des âges et une intégration des immigrants, ainsi que par l'adaptation du système d'assurances sociales. Elles accordent une priorité majeure à la qualité du travail et à l'investissement dans le capital humain, alors que cet investissement a plutôt diminué depuis 2000. L'Europe a donc une doctrine : investir dans la qualité du travail, c'est bon pour la croissance. On ne peut lutter contre la concurrence mondiale avec un travail non qualifié.

La validité de ces principes se vérifient clairement, puisque l'on observe que les pays qui ont donné la priorité à l'investissement dans les ressources humaines (qualité des postes de travail et qualification des personnes) ont obtenu en même temps un bon niveau de croissance et une diminution du chômage et des taux élevés d'activité. . Ce n'est pas le cas de la France et l'on constate qu'au niveau européen, les performances de la France ne sont pas bonnes pour ce qui est de l'application des lignes directrices de la Commission. Si l'on établit un tableau de croisement des recommandations européennes et de leur application par chaque pays, on constate que dans beaucoup de cas, la France les a médiocrement appliquées. C'est le cas par exemple du renforcement du service public de l'emploi, qui manque de moyens, et des efforts réclamés aux demandeurs d'emploi, qui ne correspondent pas à notre culture, mais par rapport auxquelles on pourrait faire beaucoup mieux par une politique d'appui et de soutien beaucoup plus solide.

Les hauts fonctionnaires français sont de qualité, mais souvent par le passé les grands ministres ont été absents des réunions ministérielles européennes et n'ont montré que peu d'intérêt pour la mise en place de politiques d'emploi suivant les orientations européennes. Notre pays aurait pourtant avantage à se situer dans une discipline librement consentie par rapport à l'Europe et à influencer sa conception.

Mais il y a des personnes qui ne pourront jamais atteindre le niveau souhaité

Le fait qu'il existe des personnes peu qualifiées et peu adaptées ne constitue pas une raison pour ne pas suivre ces orientations. D'une part, il faut tenter de re-qualifier les emplois, notamment les emplois de services aux personnes. D'autre part, on voit l'amorce d'un nouveau dialogue entre partenaires sociaux sur la formation tout au long de la vie.

Les observateurs étrangers sont frappés par la stratification qui existe en France entre niveaux et types de formation et par les cloisonnements qui en résultent et qui se répercutent sur le marché du travail. Le passage d'une catégorie à l'autre est plus difficile en France qu'ailleurs, parce que marquée durablement par le niveau initial du diplôme acquis. C'est ce qu'on appelle le cloisonnement du marché du travail. Une vision intégrée des réformes du marché du travail et de l'Education nationale serait très profitable; mais on retrouve là le déficit de planification à la française et de coopération en amont.

Ne faut-il pas changer aussi les comportements des employeurs ?

Plutôt qu'à un changement de législation, les employeurs sont sensibles aux bonnes pratiques. On peut citer le cas des patronats belge et néerlandais, qui ont poussé à une organisation plus modulaire et plus souple de la formation universitaire ou professionnelle initiale, qui peut par conséquent se prêter plus facilement à des compléments être suivie tout au long de la vie.

En conclusion, Jean-Baptiste de Foucauld constate que cet exposé a permis de rendre l'Europe vivante et d'échapper à la langue de bois habituelle, fondée sur des arguments simplistes et agressifs. Il en tire quelques conclusions pour l'association qu'il préside :

- une des fonctions de l'accompagnement que pratique SNC consiste précisément à aider les demandeurs d'emploi à franchir les cloisons ; il faut aussi que nous nous attachions à ces cloisons ;
- il manque en France deux millions d'emplois à pourvoir. Nous contribuons modestement à la création d'emplois en finançant des emplois de développement au profit d'associations, mais peut-être devrions-nous nous attacher davantage à promouvoir la formation tout au long de la vie ;
- à partir du tableau comparatif des réponses françaises aux orientations européennes, ne pourrions-nous organiser un débat national sur l'évaluation de nos politiques d'emploi et monter que nous pouvons faire mieux grâce à l'Europe ?
- des institutions plus solides, avec des compétences clarifiées et des interlocuteurs mieux identifiés permettront-elles aux citoyens qui le souhaitent d'agir plus efficacement pour l'emploi ? C'est un des enjeux du référendum.

(Compte-rendu rédigé par Olivier Bertrand)