

N° 463

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 30 juin 1990.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juillet 1990.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1) instituée par l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée,

sur l'espace social européen,

Par M. André ROUVIERE,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, *président* ; Michel Caldaguès, Claude Estier, Michel Poniatowski, Xavier de Villepin, *vice-présidents* ; Ernest Cartigny, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Michel Miroudot, Jacques Oudin, André Rouvière, René Trégouët, *secrétaires* ; MM. Hubert d'Andigné, Jean-Pierre Bayle, Maurice Blin, André Bohl, Guy Cabanel, Jean Delaneau, Charles Desjours, Jean Dumont, Ambroise Dupont, Philippe François, Jean François-Poncet, Jacques Golliet, Yves Guena, Emmaruel Hamel, Rémi Herment, André Jarrot, Robert Laucournet, Jean-Pierre Masseret, Paul Masson, Daniel Millaud, Louis Minetti, Georges Othily, Robert Pontillon.

S O M M A I R E

	Pages
Introduction.	3
I - LE CADRE COMMUNAUTAIRE	4
A) Le Traité de Rome	4
B) L'Acte unique et l'objectif de "cohésion économique et sociale"	7
C) L'impulsion française et les initiatives communautaires	9
II - LA CHARTE COMMUNAUTAIRE DES DROITS SOCIAUX FONDAMENTAUX DES TRAVAILLEURS	15
A) Intitulé et champ d'application	16
B) La base juridique des droits fondamentaux	17
C) Le contenu des "droits sociaux fondamentaux des travailleurs"	22
1) Libre circulation	22
2) Rémunération et minimum de ressources	51
3) Droit du travail	52
D) Droits des non-travailleurs	56
E) Protection sociale	57
III - LE DEFI DE L'EUROPE SOCIALE	58
A) Le programme de mise en oeuvre de la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs	58
B) Enjeux institutionnels	68
C) Des disparités encore considérables entre Etats membres ...	71
D) Corriger les différences et bâtir l'Europe sociale par les interventions communautaires ?	82
E) Des actions exemplaires.	89
IV - LES CONCLUSIONS DE LA DELEGATION	93

INTRODUCTION

La France avait fait du développement du "volet social" du marché intérieur l'une des priorités de la présidence du Conseil des Communautés qu'elle a exercée du 1er juillet au 31 décembre 1989.

Sans doute, des événements importants sont intervenus dans ce domaine, sous présidence française, dont les moindres ne sont pas la Déclaration sur la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux au Conseil européen de Strasbourg les 8 et 9 décembre 1989, bientôt suivie de la présentation par la Commission d'un "Programme d'action" comportant des propositions de mise en oeuvre de la Charte.

Peut-on pour autant considérer que tous les objectifs sont atteints? Certaines déceptions ont pu se manifester, notamment du côté syndical.

Il convient cependant, pour esquisser un premier bilan, de préciser les limites institutionnelles, et d'évoquer, à côté des progrès déjà accomplis, les éléments d'un débat qui porte sur le contenu du droit social communautaire et ses bases juridiques, ainsi que sur les procédures d'adoption et la portée normative des mesures envisagées.

Enfin, le bilan doit comporter également une évaluation des actions déjà menées, notamment au moyen du Fonds social européen, ainsi qu'un rappel du rôle particulièrement "constructif" de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes en matière sociale avant d'exposer les grandes options qui distinguent les conceptions que les différents Etats membres ont de l'Europe sociale.

Cet inventaire permet de faire justice de certaines critiques tout en soulignant les contraintes institutionnelles et politiques qui ne seront sans doute pas absentes des débats qui s'ouvriront à la fin de l'année 1990 dans le cadre de la Conférence intergouvernementale de réforme du Traité de Rome.

I - LE CADRE COMMUNAUTAIRE

A - Le Traité de Rome

Sommairement et usuellement désigné comme le "Marché commun", le système institué en 1957 par le Traité de Rome n'ignorait pourtant pas le domaine social, loin s'en faut.

En effet, le Traité énonçait explicitement, parmi les politiques de la Communauté, la "politique sociale" à laquelle est consacré le titre III de la troisième partie.

Ce titre fixait d'une part quelques "dispositions sociales" chargeant la Commission, après consultation du Comité économique et social, de "promouvoir une collaboration étroite" entre les Etats membres dans le domaine social, 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".

Parmi les "dispositions sociales", le Traité prévoyait encore l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et féminins, le "maintien de l'équivalence existante des régimes de congés payés".

Le Traité instituait, d'autre part, le "Fonds social européen" ayant pour mission de "promouvoir à l'intérieur de la Communauté les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs", par des aides à la "rééducation professionnelle", des indemnités "de réinstallation", ou de "conversion" pour les chômeurs.

Outre ces éléments de "politique sociale", le Traité prévoyait les mesures nécessaires à la réalisation de la libre circulation des personnes. Ainsi figurent aux articles 48 et suivants,

d'une part, l'égalité dans l'accès à l'emploi, la rémunération et "les autres conditions de travail", et la liberté de circuler et de séjourner, et, d'autre part, dans le domaine de la sécurité sociale (article 51), une garantie de totalisation des périodes de travail prises en considération pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations, et le paiement de ces prestations aux personnes résidant sur les territoires des Etats membres.

Sans doute, les "dispositions sociales", d'ailleurs exclusivement consacrées aux "travailleurs", apparaissent-elles dans le Traité initial peu contraignantes puisqu'il s'agit pour la Commission de "promouvoir une collaboration étroite entre les Etats membres".

Sans doute modestes semblent aussi les missions (et les moyens initiaux) du Fonds social, d'ailleurs institué en période de très faible chômage, limité aux seules "frictions structurelles" d'une phase économique de forte croissance.

Modestes encore, enfin, pourraient sembler les dispositions sur la sécurité sociale.

Pourtant sur ces bases, l'acquis communautaire est à bien des égards considérable, qu'il s'agisse des règlements sur la sécurité sociale des travailleurs ou des directives réglementant les conditions de travail.

.Protection sociale

Ainsi, sur la base de l'article 51 du Traité, les Etats membres ont adopté un règlement particulièrement important aménageant la coordination de certaines dispositions de leurs régimes de protection sociale (1) :

- le règlement n° 1408/71, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté : ce règlement prévoit la totalisation des périodes d'assurance et l'exportation des prestations considérées comme des "droits acquis" des travailleurs migrants ;

et, sur la base de l'article 49,

- le règlement n° 1612/68, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté : ce règlement

(1) complété par plusieurs textes d'application, notamment le règlement n° 1390-81 qui a étendu les dispositions du règlement de 1971 aux travailleurs non salariés et indépendants.

organise la non discrimination entre les nationaux et les travailleurs communautaires en ce qui concerne les "avantages sociaux", hors prestations de sécurité sociale.

. Droit du travail

Les principaux textes adoptés sont :

- la directive du 17 février 1975 (75/129/C.E.E.) sur le rapprochement des législations relatives aux licenciements collectifs ;
- la directive du 14 février 1977 (77/187/C.E.E.) concernant le rapprochement des législations relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transferts d'entreprises, d'établissements ou de parties d'établissement ;
- deux directives (80/164/C.E.E.) sur la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur.

. Hygiène et sécurité du travail

Là encore, l'acquis n'est pas à mésestimer avec l'adoption notamment de directives relatives à la signalisation de sécurité (1977), aux risques de l'exposition aux agents chimiques, physiques et biologiques (1980), aux risques d'accidents majeurs dans l'industrie (1982), à l'utilisation de certains produits (1978, 1982, 1983), aux risques dus à l'exposition au bruit pendant le travail (1986) et, en 1989, l'importante Directive-cadre sur la sécurité des travailleurs, complétée par trois directives d'application.

. Egalité de traitement entre travailleurs masculins et féminins

Plusieurs directives ont été adoptées pour assurer l'application de ce principe du Traité, à l'égard des rémunérations (directive 75/117), l'accès à l'emploi, à la formation, à la promotion professionnelle et aux conditions de travail (directive 76/207) puis la sécurité sociale, dernière réalisation communautaire dans cette matière (directives du 19 décembre 1978 et du 24 juillet 1986). Ce domaine ainsi que celui qui assure aux travailleurs migrants un statut social semblable à celui des nationaux est "certainement le plus abouti dans la construction sociale européenne" a pu conclure M. Jean-Paul BACHY (1).

(1) cf. conclusions adoptées sur son rapport, par la Délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes (14 juin 1989).

B - L'Acte unique et l'objectif de "cohésion économique et sociale"

Si cet acquis important de la première phase de mise en oeuvre du Traité n'en apparaît pas cependant comme un élément primordial, il en va différemment depuis quelques années.

Tout d'abord, après les premiers succès économiques, dont le moindre ne fut pas la suppression des droits de douane intra-communautaires, un mouvement d'opinion se dessine pour la transformation "qualitative" du marché commun en une véritable "Europe des citoyens".

Ainsi, le rapport de M. ADONINO, du 29 mars 1985, traduisait-il les orientations fixées par la Déclaration du Conseil européen de Stuttgart de juin 1983, en énonçant les mesures propres à faciliter la libre circulation et le séjour des ressortissants communautaires sur tout le territoire européen.

Parallèlement à ce mouvement d'opinion, à cette revendication "qualitative", les élargissements successifs de la Communauté allaient poser, en des termes nouveaux, le problème de la solidarité intra-communautaire.

En effet, l'adhésion de la Grèce, puis de l'Espagne et du Portugal faisait entrer dans la Communauté des régions aux niveaux de développement économique encore très loin des niveaux atteints dans les 9 Etats déjà associés.

Devait-on dès lors laisser les mécanismes du marché commun s'exercer sans aucune intervention? Le risque étant que l'ouverture brutale à la concurrence de productions élaborées, performantes, ne fragilise un peu plus l'appareil économique des nouveaux Etats adhérents et que la prospérité ne se concentre encore autour des pôles déjà les plus développés.

Pour parer à ce risque, l'Acte unique européen signé en février 1986, tout en facilitant l'adoption des mesures d'harmonisation nécessaires à la réalisation du Marché unique, a prévu expressément la prise en compte des inégalités de développement régional (Art.8 A et s., Art.130 et s.) et solennellement inscrit parmi les objectifs de l'action communautaire le renforcement de la "cohésion économique et sociale".

Sur cette base, la Commission devait élaborer une série de mesures, énoncées le 15 février 1987 dans le "Plan Deiors", en vue de renforcer la solidarité économique et sociale dans l'espace communautaire.

Parmi ces mesures, figurait la proposition de doublement en termes réels du financement des Fonds structurels et en particulier du Fonds social, ainsi que la concentration des actions communautaires au profit des régions en retard de développement.

L'objectif de concentration visait essentiellement le Fonds européen de Développement régional, dont 80% des concours étaient désormais réservés à ces régions, mais aussi le Fonds social, appelé à concourir aux objectifs 1, 2 et 5B des interventions structurelles, à savoir le soutien d'actions en faveur des régions les moins développées, des zones touchées par le déclin de certaines industries, et enfin des régions rurales les moins prospères.

L'Acte unique, outre ces dispositions générales sur l'impératif de cohésion économique et sociale, comporte deux articles qui complètent les "dispositions sociales" initiales du Traité de Rome, les articles 118 A et 118 B nouveaux.

Ainsi, l'article 118 précité du Traité est-il désormais complété par les dispositions suivantes :

Art. 118 A :

- "1. Les Etats membres s'attachent à promouvoir l'amélioration, notamment du milieu de travail, pour protéger la sécurité et la santé des travailleurs, et se fixent pour objectif l'harmonisation, dans le progrès, des conditions existant dans ce domaine.**
- 2. Pour contribuer à la réalisation de l'objectif prévu au paragraphe 1, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, en coopération avec le Parlement européen et après consultation du Comité économique et social, arrête par voie de directive les prescriptions minimales applicables progressivement, compte tenu des conditions et des réglementations techniques existant dans chacun des Etats 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..."

Art. 118 B :

"La Commission s'efforce de développer le dialogue entre partenaires sociaux au niveau européen, pouvant déboucher, si ces derniers l'estiment souhaitable, sur des relations conventionnelles".

L'article 100 A, introduit également par l'Acte unique européen dans le Traité, et qui est désormais la règle de droit commun pour l'adoption des mesures d'harmonisation nécessaires à l'établissement ou au fonctionnement du marché intérieur, réserve cependant, parmi les exceptions aux modalités qu'il fixe, et notamment à l'adoption à la majorité qualifiée, "les dispositions relatives à la libre circulation des personnes" et "à celles relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés", matières qui demeurent régies par l'article 51 du Traité et relèvent donc toujours de votes à l'unanimité du Conseil.

La détermination des champs d'application respectifs de ces articles, 118 A, 100 A et 51, en matière de droits sociaux n'est pas sans portée puisqu'il s'agit de rien de moins que de la procédure d'adoption : majorité qualifiée ou unanimité. Des différences d'interprétation quant au fondement juridique de mesures communautaires intéressant la libre circulation des personnes se font d'ailleurs déjà jour à Bruxelles entre la Commission et certains États membres (cf. ci-dessous).

C- L'impulsion française et les initiatives communautaires

Seule la volonté politique peut donner leur véritable portée aux dispositions du Traité et de l'Acte unique européen.

. L'impulsion française

Quoique le Traité comportât dès l'origine un Titre consacré à la politique sociale, force est bien de considérer que le progrès social était essentiellement attendu d'un développement général de l'économie.

Les élargissements à des régions moins développées comme l'Irlande et la Grèce, puis l'Espagne et le Portugal, et les premiers effets de la crise économique allaient remettre en question ce postulat libéral et susciter une prise en compte plus volontariste des impératifs spécifiques du progrès social dans l'ensemble communautaire.

La partie française joue à cet égard un rôle moteur, depuis le "memorandum sur la relance européenne" adressé par le Gouvernement français le 13 octobre 1981 à ses partenaires de la Communauté, désignant le développement de "l'espace social européen" comme le corollaire nécessaire de la réalisation du marché commun.

Au Sommet de Fontainebleau, cette exigence devait être rappelée par le Président de la République et la partie française

devait ensuite s'employer, dès que fut prise la décision de compléter le Traité de Rome, à faire inscrire dans le Traité renouvelé par l'Acte unique européen, de nouvelles dispositions pour développer la politique sociale et surtout pour inscrire solennellement, parmi les objectifs assignés à la Communauté, le renforcement de la "cohésion économique et sociale".

Dès l'avènement de la présidence française, le 1er juillet 1989, cette orientation prioritaire, à l'origine de laquelle se trouvaient des initiatives françaises, allait inspirer des travaux aussi soutenus que le permettaient les réserves de certaines délégations et aussi la difficulté de résoudre les questions de nature différente mais, pour certaines, sérieuses, que soulève un projet aux aspects multiples (droit du travail, règles de sécurité sociale, lutte contre les exclusions socio-économiques...).

Ainsi, exposant devant le Parlement européen, le 27 juillet 1989, le programme de la présidence française, M. Roland DUMAS, en abordant les domaines où il convenait de faire porter l'effort pour "développer la Communauté", énonçait en tout premier lieu l'Europe sociale en ces termes :

"L'Europe sociale est indissociable de l'Europe économique, et elle n'en est pas le sous-produit. Comment pourrait-on espérer le succès du marché unique si ce formidable défi ne rassemblait pas l'ensemble des travailleurs de la Communauté ? (...)

"La France s'attachera d'abord à faire adopter la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux, et on ne saurait trop insister sur la portée et la signification de cette charte.

"Les droits qui y seront attachés devront être effectivement mis en oeuvre suivant les procédures les plus adéquates. La charte doit leur donner toute leur force - et je tiens à dire ici que la présidence ne redoute pas les éléments contraignants d'un tel texte. Il est en effet essentiel, pour obtenir l'adhésion de tous, que chacun sache et constate que le marché unique n'est pas la remise en cause ou le nivellement par le bas des droits sociaux des travailleurs, bien au contraire. (...)

"La France appuiera par ailleurs toutes les initiatives visant à renforcer le dialogue social au niveau européen et à promouvoir l'information des travailleurs au sein des entreprises. Nous souhaitons également poursuivre jusqu'à leur adoption l'examen de mesures précises et concrètes : nouvelles directives améliorant l'hygiène et la sécurité sur les lieux de travail, programme de formation professionnelle, renforcement des actions entreprises dans le domaine de l'éducation. Mais le panorama social ne sera pas complet si on ne veille pas à améliorer la coordination des

mécanismes de protection sociale, dans une Communauté où se développe la mobilité des personnes, de manière à assurer une meilleure insertion des personnes handicapées, à réfléchir en commun aux enjeux de l'évolution démographique de l'Europe."

. Les initiatives communautaires

La Commission des Communautés, quant à elle, développant le "Plan Delors" du 15 février 1987 sur la cohésion économique et sociale qui énonçait "l'émergence d'une dimension sociale européenne" parmi les six tâches prioritaires de la Communauté, a saisi le 9 novembre 1988 le Comité économique et social d'une demande d'avis sur le contenu possible d'une Charte communautaire des droits sociaux. L'avis rendu le 22 février 1989 énumère les principes et droits sociaux fondamentaux par référence aux conventions internationales existantes (conventions de l'O.I.T., Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe, Pacte relatif aux droits économiques et sociaux de l'O.N.U.).

Il dégage ainsi un corps de règles devant s'appliquer à l'ensemble des citoyens de la Communauté et pas seulement aux salariés et à leurs employeurs.

Le Comité rappelle l'importance qu'il accorde au respect de l'autonomie des partenaires sociaux et au droit des Etats membres de légiférer dans le domaine social mais il prend en même temps position en faveur de l'entrée de ces normes "dans l'ordre juridique communautaire, avec les spécificités supranationales qui y sont attachées". "Ce sont les instruments et procédures prévus par le Traité qui doivent être utilisés pour garantir, dans le cadre des ordres juridiques des Etats membres, le respect des droits sociaux fondamentaux, cette action devant être menée en étroite collaboration avec les représentants des partenaires sociaux". Le C.E.S. ne précise toutefois pas quel instrument ou procédure communautaire a sa préférence.

Dans un autre volet de son avis, le C.E.S. se préoccupe de l'insuffisance de la dimension sociale du marché intérieur. Il estime urgent à cet égard de légiférer au niveau communautaire sur : le licenciement et l'utilisation abusive du travail atypique transfrontalier ; le droit à l'information et à la consultation des travailleurs en cas de restructuration et de fusion d'entreprises ; et enfin, l'application des lois sociales et des conventions collectives en vigueur lors de la passation des marchés publics.

Pour conclure, le C.E.S. estime que "l'adoption de l'instrument qui garantira la protection des droits sociaux fondamentaux devra avoir lieu avant la fin de 1989 et la mise en oeuvre des mesures sociales indispensables au bon fonctionnement du

marché intérieur devra se faire selon un calendrier fixe tenant compte des échéances prévues pour la réalisation de ce marché".

S'agissant de la mise en oeuvre de ces droits, le C.E.S. écarte la forme usuelle des engagements internationaux en la matière, Déclaration, Charte solennelle, convention ou pacte, comme dépourvus de réelle portée normative, et ne manifestant donc pas assez l'engagement de la Communauté de mener du même pas la concrétisation des droits sociaux et la réalisation du marché unique.

Un premier débat s'ouvre le 15 mars 1983 au Parlement européen qui adopte une résolution distinguant les droits à promouvoir pour les travailleurs sous forme de directives communautaires, et une "Charte Solennelle", sans portée normative, énonçant les droits que les Etats devraient s'engager à garantir à tous les citoyens communautaires (accès aux services de santé, habitat et environnement, moyens d'existence décents, protection sociale, retraite, enseignement et formation permanente, libre circulation). Cette distinction s'écarte donc de l'avis du Comité économique et social.

On voit poindre là l'une des difficultés de la construction d'une Europe sociale à partir de régimes hétérogènes, l'harmonisation sous forme de directives n'étant, en fait, pas réellement envisagée par les Etats dont le droit social est le moins développé, alors même que ces Etats ont pu faire, et font encore, figure de zéloteurs affichés du renforcement de la dimension sociale de la construction communautaire. La crainte des charges de cette harmonisation pour les finances publiques, les entreprises et les régimes sociaux, comme celle de la perte de l'avantage comparatif de coûts salariaux parfois très bas expliquent cette contradiction.

La Commission a présenté son avant-projet de charte communautaire des droits sociaux fondamentaux le 17 mai.

- Contenu

Le projet énumère treize droits fondamentaux :

- droit à la libre circulation ;
- droit à la rémunération, comportant la définition d'un salaire de référence équitable pour les travailleurs n'ayant pas de contrat à durée indéterminée ;
- droit à l'amélioration des conditions de vie et de travail ;

- droit à la protection sociale, applicable à tous et comportant le droit à un revenu minimum pour les travailleurs privés d'emploi ;
- droit à la libre association et à la négociation collective ;
- droit à la formation professionnelle ;
- droit à l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes ;
- droit à l'information, à la consultation et à la participation des travailleurs ;
- droit à la protection de la santé et de la sécurité dans le milieu du travail ;
- protection des enfants et des adolescents, (l'âge minimum d'admission au travail devant être fixé à 16 ans) ;
- droit des personnes âgées à un revenu minimum ;
- protection des personnes handicapées ;
- protection des consommateurs.

. Procédure

La Commission précise que ces mesures devront être adoptées en s'inspirant au maximum du principe de subsidiarité, avec la plus large participation possible des partenaires sociaux.

Après des débats "informels" des ministres compétents les 10 mars, 5 avril et 12 juin, c'est le **Conseil européen de Madrid** qui engage véritablement le processus d'élaboration de la Charte communautaire des Droits fondamentaux.

Les "conclusions" adoptées le 28 juin à Madrid énonçaient que "dans le cadre de la construction du marché unique européen, il convient de donner aux aspects sociaux la même importance qu'aux aspects économiques et que, dès lors, ils doivent être développés de façon équilibrée."

Tout en réaffirmant le rôle de la réalisation du Marché intérieur comme "moyen le plus efficace pour la création d'emplois et pour assurer le maximum de bien-être à tous les citoyens communautaires", et en se félicitant de l'adoption de directives importantes sur la sécurité et la santé des travailleurs, le Conseil européen de Madrid ne fait guère avancer, en fait, le projet de charte, évoqué en ces termes dans les conclusions :

"Le Conseil européen a pris acte de ce que, lors de la session du Conseil des Affaires sociales du 12 juin, la Commission a présenté un avant-projet de Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux lequel, ayant fait l'objet d'un premier débat, a donné lieu à un projet de conclusions figurant dans l'Annexe I et accepté par onze délégations.

"Le Conseil poursuivra les travaux en vue d'adopter les mesures nécessaires pour la réalisation de la dimension sociale du Marché unique, compte tenu des droits sociaux fondamentaux. A cet effet, le rôle que les normes communautaires ainsi que les législations nationales et les relations conventionnelles doivent jouer, doit être clairement établi.

"Le Conseil, après avoir recueilli l'avis des partenaires sociaux, devrait se prononcer sur ce schéma de travail avant la prochaine réunion du Conseil européen."

L'annexe jointe aux conclusions du Conseil européen était, elle, un peu plus explicite, mais elle ne devait pas recueillir l'unanimité des représentants des Etats membres.

Elle ne fut en effet signée que par onze délégations, la Grande-Bretagne estimant ne pouvoir y souscrire principalement faute de précisions quant à la base juridique envisagée (qui commanderait la procédure d'adoption : à l'unanimité, par référence aux articles 235 et 100, ou au contraire à la majorité qualifiée, par extension du champ d'application de l'article 118 A, comme le souhaite en particulier le Parlement européen). La délégation britannique déclarait également ne pouvoir s'engager à édicter des normes dans des domaines régis dans son système juridique par des accords collectifs, même si le niveau des normes envisagées n'impliquait nul bouleversement, se situant généralement à un niveau moindre que celui prévalant dans les relations du travail en Grande-Bretagne.

L'annexe de la Déclaration de Madrid reprenait la distinction opérée dans la Résolution du Parlement européen du 15 mars 1989, entre d'une part l'adoption proposée de normes obligatoires et, d'autre part, "une série d'objectifs à poursuivre dans le cadre de la réalisation de l'espace social européen, qui devront être développés moyennant un programme d'action et de politiques communes, sans préjudice pour l'une ou l'autre partie, du rôle reconnu par l'Acte unique aux relations conventionnelles."

Les instruments envisagés sont d'une part une "Déclaration solennelle des Chefs d'Etat et de Gouvernement" approuvant une liste de droits sociaux fondamentaux, solennelle donc

mais non pas directement normative ; et, d'autre part, des normes communautaires, sur proposition de la Commission, ainsi qu'un "programme d'action visant à atteindre les objectifs sociaux" proclamés par les Conseils européens successifs.

II- LA CHARTE COMMUNAUTAIRE DES DROITS SOCIAUX FONDAMENTAUX DES TRAVAILLEURS

Des projets successifs de la Commission, aux conclusions du Sommet européen de Strasbourg, la rédaction de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux a connu de notables évolutions.

Les modifications parfois importantes (mais perceptibles seulement par une analyse approfondie) concernent aussi bien les bases juridiques retenues et la répartition des compétences, le champ d'application des droits énoncés, leur substance et leurs conditions d'exercice.

Analyse de la Charte adoptée le 9 décembre 1989

Adoptée par onze Etats de la Communauté (à l'exception donc de la Grande-Bretagne) à l'issue du Sommet de Strasbourg qui clôturait la Présidence française, la "Charte communautaire des Droits sociaux fondamentaux des travailleurs" se compose d'un préambule, suivi de deux titres, le premier énonçant les Droits sociaux fondamentaux des travailleurs, classés en douze chapitres :

- libre circulation
- emploi et rémunération
- amélioration des conditions de vie et de travail
- protection sociale
- liberté d'association et négociation collective
- formation professionnelle
- égalité de traitement entre les hommes et les femmes
- information, consultation et participation des travailleurs
- protection de la santé et de la sécurité dans le milieu de travail
- protection des enfants et des adolescents
- personnes âgées

personnes handicapées

Le Titre II règle la mise en oeuvre de la Charte.

A - Intitulé et champ d'application

"Charte"

Il convient de s'arrêter un instant sur le terme de "Charte" qui indique en général en droit international une déclaration solennelle, le plus souvent dépourvue d'effets directement normatifs dans l'ordre juridique des États signataires comme à l'égard de leurs ressortissants.

On ne saurait cependant regretter le caractère de "Déclaration solennelle de la Charte" sauf à vouloir changer le rôle du Conseil européen qui est de définir les grandes orientations des politiques communautaires et non d'arrêter dans le détail des règlements et des directives.

On observera surtout que le projet transmis par la Présidence française au Conseil de Strasbourg était accompagné d'un "programme d'action de la Commission européenne visant la mise en oeuvre" de la Charte et qui énonçait les différents "instruments", des Règlements aux simples recommandations, que la Communauté devrait adopter pour garantir l'exercice effectif des droits proclamés par la Charte.

Or, à l'évidence, le détail de certaines des dispositions envisagées ne peut être arrêté qu'à l'issue de délibérations approfondies, hors de la vocation d'un Conseil européen, et dont certaines sont d'ailleurs déjà en cours depuis plusieurs années.

En outre, ce terme de Charte fait sans doute référence à la "Charte sociale européenne" du Conseil de l'Europe, texte très complet et relativement audacieux dans son contenu, mais lui aussi dépourvu de portée normative directe.

Le préambule de l'Acte unique européen visait d'ailleurs expressément la Charte sociale européenne comme fondement des "droits fondamentaux reconnus" aux citoyens de la Communauté.

Telle qu'elle se présente, la Charte communautaire est donc plutôt un cadre d'action, qui fixe les principes et grandes orientations de la politique sociale, que l'avancée concrète immédiate que d'aucuns espéraient.

"Droits sociaux fondamentaux des travailleurs"

La modification qui frappe, au premier abord, entre le projet initial de la Commission et la Charte adoptée est la différence d'intitulé.

En effet, de Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux, le texte est devenu à Strasbourg celui d'une "Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs". Le projet de la Commission visait à assurer l'exercice de la plupart des droits garantis à "tout citoyen" (libre circulation, protection sociale, protection des personnes âgées). Cette différence doit cependant être quelque peu relativisée ; en effet, la Commission a proposé, parallèlement aux travaux d'élaboration de la Charte une nouvelle formulation de règles communautaires destinées à assurer l'exercice de la libre circulation et du droit de séjour dans tout l'espace communautaire aux "non actifs", sous forme de trois directives relatives respectivement aux étudiants, aux retraités et aux "autres inactifs". (cf. ci-dessous).

Ces directives, qui ont fait l'objet d'une position commune du Conseil, se combinent avec la Charte pour garantir la libre circulation et certains droits sociaux à tout citoyen, même si on peut regretter de ne plus disposer désormais de la récapitulation solennelle de ces garanties dont la proclamation en un document unique renforçait la cohérence et l'impact politique.

B - La base juridique des droits fondamentaux

Les désaccords persistants entre les différentes institutions communautaires, Commission, Parlement et Conseil, sur les articles du Traité que doivent viser les mesures adoptées dans le domaine social ne sont pas le résultat de quelque surenchère dans le byzantinisme juridique mais sont liés à la portée des références retenues.

En effet, les articles visés conditionnent les procédures d'adoption des mesures proposées, coopération avec le Parlement européen, ou simple consultation et adoption par le Conseil à la majorité qualifiée, ou à l'unanimité. Enfin, l'interprétation, stricte ou plus large, des dispositions du Traité se répercute sur l'appréciation des compétences communautaires.

Le préambule de la Charte adoptée à Strasbourg, modifiant quelque peu le projet de la Commission, récapitule les références qu'offre le Traité à l'édiction de mesures communautaires dans le domaine social :

"Considérant que le Traité, modifié par l'Acte unique européen, contient des dispositions établissant les compétences de la Communauté relatives, notamment, à la libre circulation des travailleurs (articles 7 et 48 à 51), à la liberté d'établissement (articles 52 à 58), au domaine social, dans les conditions prévues par les articles 117 à 122 - notamment en ce qui concerne l'amélioration de la sécurité et de la santé dans le milieu de travail (article 118 A), le développement du dialogue entre partenaires sociaux au niveau européen (article 118 B), l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail (article 119) -, aux principes généraux pour la mise en oeuvre d'une politique commune de formation professionnelle (article 128), à la cohésion économique et sociale (articles 130 A à 130 E) et, plus généralement, au rapprochement des législations (articles 100, 100 A et 235)."

Mais, précise encore le Préambule : "La mise en oeuvre de la Charte ne saurait entraîner une extension des compétences de la Communauté telles qu'elles sont définies par les Traités."

L'énoncé des différents droits sociaux fondamentaux que fait la Charte n'en précise pas les bases juridiques. Quant à la Commission, elle a prudemment publié le programme de mise en oeuvre de la Charte sans visa aux bases juridiques requises, renvoyant le débat à l'élaboration de chaque mesure d'application.

Le débat porte essentiellement sur l'interprétation à donner aux dispositions de l'article 118 A et à celles de l'article 100 A, introduits dans le Traité par l'Acte unique européen.

. L'article 118 A

Cet article dispose :

"Article 118 A

- "1. Les Etats membres s'attachent à promouvoir l'amélioration, notamment du milieu de travail, pour protéger la sécurité et la santé des travailleurs, et se fixent pour objectif l'harmonisation, dans le progrès, des conditions existant dans ce domaine.
- "2. Pour contribuer à la réalisation de l'objectif prévu au paragraphe I, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, en coopération avec le Parlement européen et après consultation du Comité économique et social, arrête par voie de directive les prescriptions minimales applicables progressivement, compte tenu des conditions et des

réglementations techniques existant dans chacun des Etats membres. (...)"

Contre une lecture strictement juridique de cet article qui vise à l'harmonisation des règles d'hygiène et de sécurité dans le milieu de travail, le Parlement, non sans véhémence, la Commission, non sans persévérance, s'emploient à faire prévaloir l'interprétation la plus extensive possible du champ d'application de cet article, et par conséquent de la procédure de coopération avec le Parlement et d'adoption à la majorité qualifiée par le Conseil.

Ainsi, dans la résolution adoptée le 22 novembre 1989, le Parlement déclare qu'il "s'oppose à toute interprétation restrictive des dispositions du Traité C.E.E. en matière sociale, interprétation contraire à l'article 2 du Traité; demande à la Commission, afin d'assurer l'adoption rapide des mesures du programme d'action, d'utiliser pleinement les potentialités juridiques de l'Acte unique, et en particulier l'article 118 A, conformément à la déclaration de M. Jacques DELORS, Président de la Commission, lors de la séance plénière du 13 septembre 1989. L'article 118 A devrait constituer la base juridique naturelle pour des domaines aussi importants que : l'aménagement et la réduction du temps de travail, en particulier en ce qui concerne la durée maximale de travail, la durée des congés, le travail de nuit ou posté, les heures supplémentaires; l'organisation du temps de travail ainsi que des mesures permettant la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle."

En outre, le Parlement demande qu'à l'ordre du jour de la prochaine conférence intergouvernementale soit inscrite "l'extension des procédures de l'Acte unique (vote du Conseil à la majorité qualifiée et procédure de coopération avec le Parlement) à tous les domaines permettant la réalisation de la dimension sociale du marché intérieur."

Le Parlement réitère cette injonction en une formule lapidaire dans la résolution adoptée le 16 décembre 1989 puisqu'il "demande en particulier une extension du champ d'application de l'article 118 A à toutes les questions sociales."

La Commission, quoique gardienne des Traités, semble de son côté souscrire à l'interprétation la plus large tant de l'article 118 A que de celle de l'article 100 A qui dispose, dans son premier alinéa, que sont arrêtées selon la procédure de coopération et à la majorité qualifiée du Conseil toutes mesures relatives "au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur."

Ce faisant, la Commission semble ignorer... le deuxième alinéa du même article 100 A qui énonce, parmi les exceptions à la procédure prévue à l'alinéa premier, "les dispositions relatives à la libre circulation des personnes" et celles "relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés".

Ainsi, le Président de la Commission, M. Jacques DELORS, justifiait, devant le Parlement européen, le 13 février 1990 : "une interprétation dynamique, non seulement de l'article 118 A, mais aussi de l'article 100 A".

Le commissaire européen chargé des questions sociales, Mme PAPANDRÉOU, déclarait quant à elle, le 20 avril 1990, au sujet du programme de mise en oeuvre de la Charte, que "la grande majorité des textes sera proposée à la majorité qualifiée du Conseil. Jacques DELORS et moi-même avons signalé à maintes reprises que nous essaierions de tirer la plus large interprétation possible de l'article 118 A et d'exploiter toutes les possibilités de l'article 100 A."

De fait, nombre de propositions récentes de la Commission en matière sociale se présentent comme fondées sur l'article 100 A. Il en va ainsi des propositions de règlement et de directive définissant le statut de la société européenne et en particulier le rôle des représentants des travailleurs. La proposition de directive réglementant les formes de travail "atypique" (travail temporaire, à temps partiel, à durée déterminée) serait, elle aussi, fondée sur l'article 100 A, au motif que les disparités actuelles ont une incidence sur le fonctionnement du marché intérieur.

Cette incidence n'est pas niable, mais faut-il pour autant ignorer les limitations du champ d'application de l'article 100 A et promouvoir une interprétation extensive de la procédure de la majorité qualifiée ?

Sans doute, M. Jacques DELORS justifiait-il cette interprétation pour assurer l'adoption de mesures d'harmonisation visant à éliminer les risques de "dumping social" résultant des inégalités de rémunération et règles protectrices des travailleurs.

Mais ce raisonnement, outre qu'il fait bon marché de la règle de droit, est-il justifié par son efficacité politique ? On peut en douter, si on considère l'élimination, dans le projet de Charte adopté à Strasbourg, précisément des mesures qui visaient à prévenir le "dumping social" notamment à l'occasion des prestations de sous-traitance transfrontalière ou de compétition vis-à-vis des marchés publics ; ou encore l'élimination des mesures qui prévoyaient l'institution généralisée d'un minimum de prestations sociales aux non travailleurs.

Outre qu'il n'est pas de bonne méthode de bouleverser les règles prévues par un Traité, l'Acte unique européen, qui constitue, après les ratifications nationales, le pacte établi sous le contrôle des représentations démocratiques, et qu'il peut être imprudent de favoriser, ici, une lecture extensive des règles de l'article 100 A quand on serait bien embarrassé de se voir, ailleurs, opposer une interprétation aussi laxiste d'une autre disposition (comment s'opposer à une fausse interprétation de l'exception à la règle de la majorité qualifiée à l'égard des dispositions fiscales, si on a autorisé, voire encouragé, la méconnaissance de la même règle imposant l'unanimité pour la libre circulation des personnes, les droits et intérêts des travailleurs salariés ?). On peut s'interroger, même, si l'interprétation extensive des articles 118 A et 100 A est bien favorable à la partie française.

Qu'il s'agisse d'accès aux prestations, "d'exportabilité", de prise en compte d'éléments personnels, sociaux ou fiscaux constitués sur le territoire d'origine mais ayant des incidences sur les droits dans l'Etat de résidence, de durée de résidence, du droit de séjour, de cumuls de prestations, de remboursement de charges indues ou avancées pour le compte d'autres régimes, enfin de niveaux de prestations et de garanties et de "dumping social", la partie française a sans doute plus à craindre qu'à gagner d'un changement de règles d'adoption des normes en matière sociale. Le risque est en effet qu'une majorité se forme pour tirer tous les avantages du régime français de protection sociale au profit de migrants aux liens parfois ténus ou occasionnels avec le fonctionnement de ce régime, et sans contrepartie en faveur ni des Français expatriés, ni même de l'élévation du niveau de protection dans les autres Etats membres soutenant l'exportabilité plénière des prestations françaises au profit de leurs ressortissants, mais peu soucieux d'élever le niveau de leurs propres prestations, de grever leurs prélèvements obligatoires ou de perdre l'atout de coûts salariaux compétitifs.

Enfin, il faut souligner ce qu'il y aurait de choquant, pour les Parlements dont la légitimité originelle est le consentement à l'impôt et l'autorisation des dépenses, à ce que puissent être adoptées des mesures ayant une profonde incidence sur les prélèvements obligatoires et ce, hors de l'approbation, qui pourrait par hypothèse être écartée par la règle de la majorité qualifiée, de chaque représentant des Etats au Conseil (on observera même que dans certains Etats des mesures de politique sociale sont directement financées par le budget général, ainsi, par le vote à la majorité qualifiée imposerait-on des "dépenses obligatoires" hors de tout contrôle de leurs parlements). Il n'est même pas sûr que l'argument de commodité et de rapidité (qu'on pourrait s'étonner de voir opposé à la légitimité de l'autorisation démocratique) soit pertinent. Mme Edith CRESSON n'a-t-elle pas indiqué lors de son audition à l'Assemblée

nationale le 16 mai 1990 que la référence à l'article 235 (politiques nouvelles décidées à l'unanimité) avait permis d'avancer et de "débloquer" certains éléments d'application de la Charte sociale ?

En attendant les profondes réformes qu'appelle le "déficit démocratique" du fonctionnement actuel de la Communauté, force est bien de rappeler que c'est essentiellement à l'occasion des débats au Conseil que s'ajustent les responsabilités politiques et l'évaluation des charges, une trace de contrôle démocratique des dépenses communes...

En l'absence, au Parlement européen, d'un mécanisme de responsabilité financière comparable à l'article 40 de la Constitution française, c'est au représentant de chacun des Etats membres au Conseil qu'il incombe d'évaluer le coût pour l'économie de son pays des mesures discutées, et l'équilibre des concessions réciproques dans le cadre communautaire, et, en donnant son assentiment à la mesure proposée, d'assumer le mandat qu'il tient, avec son gouvernement, de l'investiture démocratique.

Toutes ces observations amènent à considérer avec une certaine prudence les propositions de réforme du Traité en vue d'étendre la procédure de l'adoption à la majorité qualifiée de toutes les mesures de politique sociale. La partie française pourrait y trouver de graves mécomptes, sans bénéfice pour ses propres migrants bien sûr, mais sans bénéfice non plus pour le progrès commun puisqu'il est douteux qu'une majorité se trouve pour imposer un minimum d'harmonisation aux Etats qui entendent conserver tous les avantages concurrentiels d'une protection sociale moindre, comme l'ont démontré les restrictions apportées à Strasbourg aux projets initiaux de la Commission et de la Présidence française, ou encore les ambiguïtés et les lacunes des directives sur la libre circulation des non actifs.

C - Le contenu des "droits sociaux fondamentaux des travailleurs"

Pour analyser le contenu des droits énoncés dans la Charte, on suivra l'ordre des chapitres qui les regroupent dans le texte adopté le 9 décembre 1989.

1. Libre circulation

Si le Traité de Rome ne prévoit la libre circulation dans l'espace communautaire qu'au profit des seuls travailleurs (salariés, indépendants, prestataires de services...), le droit dérivé ayant peu à peu organisé l'exercice de ce droit de libre circulation et de séjour, il est évident que l'institution d'un espace sans frontières intérieures

d'ici à 1993, requiert la généralisation de ce droit à tous les citoyens, ressortissants communautaires.

C'était d'ailleurs l'un des points forts du rapport du Comité ad hoc sur "l'Europe des citoyens" présidé par M. ADONINO et remis au Conseil européen de Bruxelles le 29 mars 1985. Ce rapport préconisait, parmi les "allègements des règles et pratiques qui gênent les ressortissants de la Communauté et diminuent la crédibilité de la Communauté", "une décision politique de principe du Conseil européen sur le droit de séjour pour tous les citoyens de la Communauté", mais envisageait de subordonner ce droit à la preuve préalable, par le bénéficiaire, qu'il dispose de ressources suffisantes, correspondant au niveau de l'assistance sociale dans le pays d'accueil ainsi que d'une couverture adéquate des risques de maladie".

La Commission avait préparé dès 1979 un projet de règlement reconnaissant un droit de séjour généralisé à tous les citoyens des Etats membres et à leurs ayants droit sur tout le territoire communautaire.

Mais, requérant l'unanimité, la proposition n'a jamais pu faire l'objet d'un accord, faute de solution satisfaisante au problème de la prise en charge des coûts sociaux liés aux flux de personnes largement tributaires d'aides collectives.

Relancée par l'Acte unique européen et l'engagement d'instaurer un espace sans frontières intérieures, l'exigence de libre circulation et de droit de séjour généralisé s'imposait avec une force nouvelle, mais le problème de la ventilation des coûts induits par les flux potentiels, en l'absence d'harmonisation minimum des régimes sociaux, demeurait tout aussi épineux.

L'adoption de la Charte des droits sociaux fondamentaux allait-elle être l'occasion d'une impulsion politique nouvelle ? Beaucoup l'espéraient, et qui furent déçus. Une observation s'impose, tout d'abord, en effet : le projet de la Commission proclamait ce droit pour "tout citoyen", tandis que le texte adopté ne le prévoit plus que pour "tout travailleur", semblant redoubler ce qui existe déjà.

Sans doute y a-t-il, là, l'apparence d'une régression mais il faut souligner d'une part l'élaboration parallèle à l'adoption de la Charte, des trois directives devant étendre à tous les non actifs, étudiants, retraités, et "autres inactifs", le droit de libre circulation et de séjour sur tout le territoire communautaire (cf. ci-dessous).

Et, d'autre part, il convient sans doute de voir dans cette formulation restrictive la contrepartie du peu d'empressement marqué par certaines délégations au Conseil de Strasbourg pour

corriger les distorsions de concurrence résultant, à leur profit, de la faiblesse de certains éléments de protection sociale.

Etendre en effet le droit de libre circulation et de séjour à tous les "inactifs" dans tout l'espace communautaire, en l'absence d'harmonisation minimale des régimes de protection sociale, c'est susciter des tensions potentiellement insupportables pour les régimes les plus généreux, qui sont aussi souvent les plus fragiles financièrement (c'est peut-être susciter aussi des fraudes exploitant les disparités entre montants des prestations, structure des régimes, conditions d'ouverture des droits, voire les difficultés des contrôles).

La formulation finalement retenue par la Charte adoptée le 9 décembre, limitant le droit de libre circulation aux seuls travailleurs, pourrait bien n'ajouter que de la solennité à la réaffirmation d'un droit prévu dès l'origine dans le Traité de Rome ; il en va de même du droit d'exercer toute profession.

On peut s'interroger sur la portée réelle du principe d'égalité de traitement dans les conditions de travail ainsi qu'au regard de l'accès à la protection sociale du pays d'accueil, quand on sait que, à la demande de deux délégations (les représentants de l'Espagne et du Portugal, indique M. J.P BACHY dans les conclusions adoptées par la Délégation de l'Assemblée nationale le 15 novembre 1989), furent supprimées du texte soumis au Conseil, les dispositions prévoyant l'application de cette égalité par référence aux normes de l'Etat hôte, en cas de prestations non temporaires de sous-traitance transfrontalière ou de soumission à des marchés publics.

Les travailleurs migrants concourant à des prestations de sous-traitance ou à l'exécution d'un marché public pourront donc continuer d'être régis par les dispositions de leur Etat d'origine sur les rémunérations, les cotisations sociales, les congés payés etc. et, par conséquent, l'entreprise sous-traitante ou soumissionnaire se prévaloir de coûts salariaux maintenus très bas pour l'emporter sur leurs concurrents des Etats aux régimes sociaux plus développés.

Sans doute, la Présidence française en présentant le projet finalement arrêté a-t-elle fait valoir que la suppression de la mention du bénéfice de l'égalité au profit des seuls "travailleurs non temporaires" devait s'interpréter *a contrario* comme reconnaissant implicitement l'égalité aux travailleurs temporaires. Mais que vaudra cet implicite face à l'explicite de la disparition de toute référence à la sous-traitance et aux marchés publics ?

La Cour de Justice des Communautés européennes vient d'ailleurs de déclarer licite au regard du Traité et de l'état actuel du droit communautaire ce "dumping social" en rendant un arrêt (affaire C-113/89 - Arrêt du 27 mars 1990) qui permet de

soustraire au droit du travail du pays d'accueil, (en l'occurrence la France), une entreprise portugaise y effectuant des prestations résultant d'un contrat de sous-traitance, et par conséquent "d'offrir" aux travailleurs portugais, temporairement employés en France, les conditions de travail prévues au Portugal. Cet arrêt a pu faire l'objet du commentaire suivant : "La conclusion de la Cour résout *de facto* la question de l'instrument communautaire destiné à lutter contre le dumping social : l'application des dispositions du traité sur la libre prestation de services ne doit pas être entravée par des dispositions ad hoc en matière de lois sociales. La brutalité de cet énoncé des juges européens est cependant tempérée par un rappel important qui donnera lieu, vraisemblablement, à une intense activité législative et conventionnelle en France et dans les Etats membres dont les niveaux de salaires et de prestations sociales sont élevés : "le droit communautaire ne s'oppose pas à ce que les Etats membres étendent leur législation, ou les conventions collectives de travail conclues par les partenaires sociaux, à toute personne effectuant un travail salarié, même de caractère temporaire, sur leur territoire, quel que soit le pays d'établissement de l'employeur ; le droit communautaire n'interdit pas davantage aux Etats membres d'imposer le respect de ses règles par les moyens appropriés". Le jugement de la Cour confirme d'une part qu'en cette matière 1992 est déjà là, et d'autre part que la subsidiarité jouera un rôle clé dans l'édification de l'Europe sociale." (cf. Europolitique - avril 1990).

En attendant donc, le dumping social est licite au regard du droit communautaire.

Et, bien que le Président de la Commission lors de son exposé devant le Parlement européen le 13 février 1990 ait désigné, parmi les but primordiaux de la Charte, l'élimination de ce risque, la disparition de toute mention expresse de l'égalité au profit des travailleurs exécutant un contrat de sous-traitance ou un marché public dans un autre Etat que leur Etat d'origine, laisse la voie libre à cette distorsion de concurrence, que les Etats aux régimes sociaux les moins développés considèrent comme un atout pour leur compétitivité. Ils n'entendent pas y renoncer, comme l'indique leur insistance pour faire disparaître de la Charte toute base à une interprétation du principe d'égalité contraire au maintien de cet "avantage comparatif".

L'édiction d'une directive communautaire sur la sous-traitance pourra résoudre cette difficulté si une majorité se trouve pour aménager un "rapprochement dans le progrès" des garanties offertes aux travailleurs migrants, à défaut d'une harmonisation problématique.

En attendant, il conviendrait sans doute d'adapter les législations nationales des Etats qui protègent le plus les travailleurs tant pour garantir l'égalité de l'application du droit du travail que pour freiner ce qui peut être considéré comme une concurrence déloyale, au détriment immédiat des travailleurs migrants "importés" exclus des garanties de l'Etat de prestation, mais bientôt au détriment de tous les travailleurs, si les pressions à la baisse, résultant d'une concurrence par les coûts salariaux, se faisaient plus fortes sur le niveau des garanties atteint dans certains pays.

Les dispositions de la Charte ainsi limitées aux seuls travailleurs et excluant l'application du principe d'égalité aux travailleurs migrants exécutant un contrat de sous-traitance ou un marché public, doivent-elles pour autant être regardées comme une pure et simple confirmation du droit existant, fût-elle solennelle ?

Il faut corriger cette impression en mentionnant les travaux en cours dans le cadre communautaire et qui concernent d'une part l'extension des dispositions du Règlement 1612-68 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté ; et d'autre part les trois propositions de directives organisant la libre circulation et le droit de séjour des étudiants, des retraités et des "autres inactifs".

a) La proposition de modification du Règlement et de la directive relatifs à la libre circulation des travailleurs et de leur famille

L'article 48 du Traité définit le principe de la libre circulation des travailleurs et l'article 49 nouveau prévoit que le Conseil, en coopération avec le Parlement européen, réalise progressivement la libre circulation effective des travailleurs. La directive 68/360 concerne plus précisément la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des Etats membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté. Le Règlement 1612 pris en 1968, sur la base de l'ancien article 49 du Traité, instaure la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre travailleurs nationaux et travailleurs ressortissants d'un autre Etat membre pour l'accès à l'emploi, les conditions générales d'exercice de cet emploi (rémunération, formation professionnelle) et quant aux avantages octroyés par l'Etat membre d'accueil et liés au séjour dans cet Etat (avantages sociaux et fiscaux : article 7, exercices des droits syndicaux, avantages accordés en matière de logement : article 9 etc.).

A l'heure actuelle, les membres de la famille des travailleurs C.E.E. disposent eux aussi au titre du règlement actuel d'un certain nombre de droits qui figurent aux articles 10, 11 et 12. La

Commission propose de modifier le règlement 1612/68 et la Directive 68/360.

. Règlement 1612/68

S'agissant du texte qui organise la libre circulation des travailleurs, deux propositions de réforme paraissent particulièrement importantes et susceptibles de soulever de nombreux problèmes : l'insertion d'une nouvelle disposition érigeant en principe l'approche dite de l'équivalence des situations et l'extension de la liste des membres de la famille du travailleur bénéficiant, à titre d'ayants droit, des dispositions du Règlement.

- Equivalence des avantages fiscaux et sociaux

Actuellement, l'article 7 traite des avantages sociaux et fiscaux et se contente de poser le principe d'égalité de traitement lié à la résidence du travailleur dans l'Etat d'emploi ; dans ce cadre, le fait déterminant pour l'octroi de ces avantages doit s'être produit sur le territoire de l'Etat d'accueil.

L'adjonction de l'alinéa 5 vient modifier profondément cet article car il institue un principe d'équivalence entre les faits ou événements survenus dans l'Etat membre d'accueil et ceux survenus dans un autre Etat membre lorsque ces types de faits ou événements constituent, dans le droit du pays d'accueil, une condition pour l'accès à un avantage social ou fiscal.

C'est ainsi que dans une espèce soumise à la Cour de Justice des Communautés (l'affaire Ugliola) les obligations militaires accomplies dans l'Etat de provenance ont été considérées par la Cour comme ayant été effectuées dans l'Etat d'accueil du travailleur pour lui permettre de bénéficier des droits liés à cet accomplissement.

- Avantages fiscaux

L'adjonction de l'alinéa 5 suscite d'autres objections : le nouvel alinéa 5 de l'article 7, loin de conforter, par son contenu, l'objectif essentiel d'égalité de traitement entre travailleurs nationaux et travailleurs C.E.E. le compromet en poursuivant une tout autre logique : l'assimilation des situations hors des frontières de l'Etat d'emploi et de résidence du travailleur porte atteinte à la territorialité de la protection accordée par l'Etat d'accueil aux travailleurs tant nationaux que communautaires.

Les conséquences budgétaires et économiques risquent d'être considérables dans certains cas, par exemple, en matière fiscale, les avantages liés aux investissements locatifs, si étaient pris en compte les investissements à l'étranger.

On ne saurait trop souligner ce que l'exploitation des distorsions actuelles d'un Etat à l'autre pourrait avoir de choquante et d'éloignée, en fait, du principe d'égalité de traitement (pour ne pas parler des fraudes éventuelles).

- Avantages sociaux

Les problèmes soulevés par l'extension des avantages sociaux tiennent à l'extrême généralité des termes de la nouvelle proposition de la Commission. On signale comme exemple celui de la qualification juridique des prestations octroyées de sécurité sociale, le problème revêt une acuité particulière compte tenu de la nouvelle réglementation sur le R.M.I. (revenu minimum d'insertion).

En conclusion, une rédaction alternative est actuellement à l'étude par le gouvernement français. Cette rédaction aura pour objet de définir les lignes directrices et les axes de mise en oeuvre de l'alinéa 5 (les prestations que l'on entend viser seront ainsi circonscrites par des critères prédéterminés plutôt que par une liste limitative dont la Commission refuserait de toute façon le principe).

- Définition des bénéficiaires. Extension de la qualification d'"ayants droit".

Dans sa rédaction actuelle, l'article 10 prévoit le droit d'installation dans le pays d'accueil avec le travailleur ressortissant communautaire, des membres de sa famille sans condition de nationalité, mais la notion de membre de la famille est expressément limitée à : son conjoint, leurs descendants de moins de 21 ans ou à charge, leurs ascendants respectifs à charge.

Dans la nouvelle rédaction, la condition existante tenant à la qualité de personne à charge serait supprimée à l'égard tant des descendants que des ascendants.

Il est prévu en outre une extension à "tout autre membre de la famille" à condition qu'il soit à charge ou vive sous le toit du travailleur ou de son conjoint dans le pays de provenance.

Il convient de souligner que le deuxième alinéa de l'article 10 actuel vise déjà cette catégorie de membre de la famille mais en instituant une simple recommandation à l'encontre des Etats membres : "les Etats membres favorisent ...". La modification proposée confère une portée normative à une disposition qui ne comporte pas, à l'heure actuelle, d'obligation sanctionnable.

La conception de la cellule familiale doit être maintenue selon le modèle du libellé actuel de cette disposition, en raison des charges financières que son extension indéfinie pourrait

induire avec des regroupements familiaux à but essentiellement économique, en l'absence d'une harmonisation satisfaisante des régimes de protection sociale.

On doit rappeler que cette définition des membres de la famille (qui impose notamment la condition "d'être à charge") a été retenue dans les directives droit de séjour concernant les retraités, étudiants, autres inactifs.

- Les modifications proposées pour la directive 68/360

Contrairement au règlement 1612/68, les modifications corrélatives proposées pour la directive organisant le séjour des travailleurs et de leur famille n'appellent pas les mêmes réserves, en ce qu'elles vont dans le sens d'une plus grande sécurité juridique et sociale :

- du travailleur qui occupe des emplois temporaires (dès lors que leur durée cumulée est de 12 mois sur un séjour de 18 mois) ;
- du travailleur réduit au chômage involontairement au bout de 5 ans, au moment du premier renouvellement de sa carte de séjour : à l'heure actuelle, l'article 7, § 2, autorise les Etats membres à limiter, dans ce cas, la validité de la carte de séjour à 12 mois. Cette limitation est supprimée, ce qui peut être considéré comme fondé, eu égard aux diverses attaches nouées par le travailleur dans l'Etat d'emploi pendant plusieurs années.

D'autres modifications proposées par la Commission ne soulèvent pas de problèmes particuliers, en ce qu'elles concernent :

- la durée de validité de la carte de séjour qui est portée automatiquement à 10 ans à partir du premier renouvellement (la première carte de séjour ayant une durée de 5 ans) ;
- l'élargissement des motivations d'absence de l'Etat d'accueil qui ne font pas obstacle au maintien de la validité de la carte, en cas d'interruption de présence ne dépassant pas 6 mois (raisons médicales, maternité) ;
- pour les emplois supérieurs à 3 mois et inférieurs à 12 mois, la durée de la carte de séjour est désormais prolongée jusqu'à la fin de la période de jouissance des prestations de chômage.

Cependant, le texte appelle trois types de réserves :

- la même réserve que pour le règlement 1612, tenant à la définition des membres de la famille bénéficiaires ;
- dans le cadre du contrôle des flux migratoires, le maintien d'un visa pour les membres de la famille, ressortissants d'un Etat tiers, est souhaitable, alors que la Commission semble traiter sur un même plan "tous les bénéficiaires de la libre circulation" ; (on sait que les regroupements familiaux représentent désormais quelque 70% des immigrants en France) ;
- de même, la compétence des autorités nationales pour délivrer la carte de séjour aux "membres de la famille", non ressortissants communautaires, doit être maintenue.

Le 19 février 1990, le Parlement européen débattait en première lecture, dans le cadre de la procédure de coopération, des propositions de modification du Règlement 1612/68 et de la directive 68-360. Il adoptait à une majorité de près des deux tiers des votants des amendements qui tendent tous à étendre le champ d'application de ces textes.

Qu'il s'agisse de la liste des bénéficiaires qui devrait comprendre non seulement "les conjoints" mais aussi les concubins et leurs ascendants et descendants, y compris extra-communautaires ; le Parlement précise même que la qualité d'ayants droit est étendue à toute personne "avec laquelle le travailleur vit en concubinage, union reconnue administrativement ou légalement soit dans l'Etat membre d'origine, soit dans l'Etat membre d'accueil". On aperçoit les conséquences financières de cette extension particulièrement large de la qualification d'ayants droit, ouvrant l'accès à toutes les prestations sociales de l'Etat d'accueil. Et que penser de l'ouverture de ces droits au profit d' "unions" reconnues officiellement dans certains Etats (unions homosexuelles au Danemark) alors qu'une jurisprudence française ferme et constante refuse de les assimiler à un concubinage notoire créateur de droits ?

Enfin, le Parlement dispose que la fin du concubinage ne porte pas préjudice aux droits acquis. Les brèves rencontres connaîtront donc une "happy end", au moins financière ! Et il s'est trouvé 185 voix au Parlement européen pour adopter cet amendement de la "commission juridique", contre 116 et 6 abstentions...

La qualité d'ayants droit est encore reconnue aux réfugiés et apatrides, leurs conjoints, concubins, ascendants et descendants. Les amendements étendent aussi les droits reconnus (égalité des avantages sociaux et fiscaux, y compris pour les retraités migrants, accès à l'enseignement général, la formation continue...).

Un amendement proposé par la Commission des Affaires sociales du Parlement européen dispose encore que "la présentation de la carte de séjour ne peut être requise au passage des frontières ou lors de contrôles de police." (Il est vrai que la Commission, de son côté, commentant un Arrêt de la Cour de Justice dans le 6ème rapport annuel sur le contrôle de l'application du Droit communautaire, à propos des contrôles encore exercés aux frontières, déplore que si la Cour "vient confirmer les limites du pouvoir discrétionnaire de l'administration des polices", elle ne "met pas en cause, cependant, comme l'aurait souhaité la Commission, le contrôle du permis de séjour". La Commission ne s'explique pas plus sur la portée réelle d'une formalité qui serait dépourvue de contrôle, donc de sanction...).

Les textes que le Parlement propose de modifier ont été à nouveau examinés par le Conseil le 29 mai 1990. Non seulement le Conseil n'a pas retenu les modifications adoptées par le Parlement européen (qui ignore tout mécanisme de responsabilité, notamment financière, comme celle qu'institue par exemple l'article 40 de la Constitution en France), mais l'opposition s'est maintenue entre les représentants des Etats distribuant les prestations les plus élevées et les délégations italienne, portugaise et espagnole.

En revanche, le Parlement rétablit l'application de l'égalité de garanties dans l'Etat d'accueil aux travailleurs migrants exécutant un contrat de sous-traitance ou un marché public.

- *L'équivalence des formations professionnelles*

La liberté d'établissement des travailleurs et la libre prestation de services que proclame le Traité de Rome et qui sont l'expression concrète de la libre circulation et du droit de séjour pour les travailleurs, butent en fait sur les réglementations nationales d'accès aux professions et sur la non-reconnaissance des diplômes ou qualifications professionnelles institués par chaque Etat.

Si quelque cinquante directives spécifiques sont déjà intervenues pour aménager le libre accès à de nombreuses professions réglementées, des dentistes aux coiffeurs, et si un pas important a été franchi en 1989 avec l'adoption définitive de la Directive 89-48 établissant un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles de plus de trois ans, il reste à organiser le libre accès aux autres professions.

La Charte proclame donc la généralité de ce droit en déclarant que "le droit à la libre circulation implique ... la suppression

des obstacles résultant de la non reconnaissance de diplômes ou de qualifications professionnelles équivalentes".

La Charte proclame également le droit de toute personne à la liberté du choix et de l'exercice d'une profession selon les dispositions régissant chaque profession.

Sans attendre la proclamation de la Charte, la Commission avait proposé le 26 juillet 1989 le texte d'une directive généralisant le système de reconnaissance des formations professionnelles non couvertes par des directives spécifiques ou par celle qui établit la reconnaissance des formations universitaires supérieures.

Elle se présente comme la dernière d'un ensemble de mesures qui donnent à tout ressortissant communautaire le droit de voir reconnues ou prises en compte par un Etat membre d'accueil qui réglemente une activité quelconque, les qualifications acquises dans un autre Etat membre. Elle couvre les ressortissants communautaires qui sont diplômés du niveau de l'enseignement supérieur court, ceux qui sont diplômés du niveau de l'enseignement secondaire général et technique et certains non diplômés détenteurs d'une expérience professionnelle.

Cette proposition, en cours d'examen, peut soulever quelques problèmes : si la Charte évoque, pour fonder le droit de libre établissement la condition de qualifications équivalentes et pour en définir l'exercice, le cadre des "dispositions régissant chaque profession", elle n'établit pas, à la différence de la proposition de directive, une présomption d'équivalence, y compris à l'égard de la seule "expérience professionnelle" acquise dans un Etat qui ne réglementerait pas la profession en cause.

Nul doute qu'il n'y ait là une difficulté pour certains Etats imposant une qualification professionnelle pour l'exercice de certaines professions artisanales et qu'ils ne voient dans les propositions de la Commission un risque de "nivellement par le bas". La Commission ne cite-t-elle pas comme exemple celui des kinésithérapeutes formés en deux ans d'enseignement supérieur dans un pays et qui pourront exercer leur profession dans un autre pays qui exige une formation de trois ans (cf. communiqué du 19 juillet 1989). On ajoutera à cela que la Commission a amené la Cour de Justice à déclarer que l'absence de *numerus clausus* pour l'accès à certaines formations dans des Etats membres n'affectait nullement la présomption d'équivalence des diplômes.

Dès lors, on peut s'interroger : la libre circulation est-elle le but, et le seul, ou bien l'action doit-elle "assurer le progrès

économique et social" des Etats membres, selon le Traité et l'Acte unique ?

Difficultés encore, liées aux disparités de réglementations des professions : ainsi, telle pratique reconnue dans un Etat membre après une formation sanctionnée par un diplôme, relève dans d'autres Etats membres de l'exercice illégal de la médecine (ostéopathes, chiropracteurs et autres acupuncteurs lorsqu'ils ne sont pas médecins). La prohibition pourra-t-elle être maintenue ? Les régimes de sécurité sociale devront-ils prendre en charge les prestations de ces "praticiens" ?

Aspects de santé publique, impact financier alors même qu'on s'efforce de limiter les dépenses y compris par la régulation des "prescripteurs", on voit que la mise en oeuvre d'une présomption généralisée d'équivalence n'ira pas sans problèmes.

Enfin, la proposition de directive vise, pour base juridique, les articles 49, 57 et 66 du Traité ; elle ressortirait donc à la procédure de coopération avec le Parlement européen et pourrait être adoptée, selon la Commission, à la majorité simple.

On observera cependant que le choix fait en faveur d'une directive globale met à néant la garantie prévue par le Traité selon laquelle : "L'unanimité est nécessaire pour des directives dont l'exécution dans un Etat membre au moins comporte une modification des principes législatifs existants du régime des professions en ce qui concerne la formation et les conditions d'accès des personnes physiques".

Evidemment, le Traité envisageait des directives spécifiques, la procédure, majorité ou unanimité, étant déterminée cas par cas.

Devant la prolongation, à propos de plusieurs professions, de travaux laborieux d'harmonisation tant les disparités sont sinon grandes toujours, du moins toujours sensibles, la Commission préfère un passage "en force", avec une présomption générale d'équivalence des qualifications. Sans doute calcule-t-elle que, pour éviter des discriminations à rebours frappant leur seuls nationaux, les Etats membres finiront pas s'aligner sur des "prescriptions minimales". Il est douteux, cependant, que les consommateurs, la qualité des produits et services, et par conséquent le commerce extérieur de la Communauté, gagnent à ce nivellement.

b) Les trois directives sur le droit de séjour des "inactifs"

Le Traité posait le principe de la libre circulation et de la liberté d'établissement au profit des seuls travailleurs. Ces libertés furent très tôt organisées et étendues aux membres de leur famille. Le droit pour un travailleur migrant de demeurer pendant sa retraite sur le territoire de l'Etat où il avait exercé sa profession fut également reconnu.

Ce corps de règles est en quelque sorte confirmé par la Charte, mais l'extension pure et simple à "tout citoyen" ressortissant d'un Etat membre a finalement été écartée du texte soumis au Conseil de Strasbourg.

Il convient de préciser que, s'il faut regretter l'effet de cohérence et de solennité d'une inscription de ce droit généralisé dans une Charte des droits fondamentaux de tous les citoyens communautaires, les catégories autres que les salariés ne sont pas pour autant condamnées à dépendre du bon vouloir des services de douane ou de police pour circuler d'un Etat membre à l'autre.

En effet, outre les accords multilatéraux déjà en vigueur, et une jurisprudence particulièrement "constructive" de la Cour de Justice, la Communauté a cherché depuis longtemps à définir les normes qui doivent garantir aux "inactifs" la libre circulation et le droit de séjour sur tout le territoire communautaire.

Ainsi, la non inscription dans la Charte de Strasbourg du droit de "tout citoyen" de circuler et séjourner librement n'empêche pas que se poursuive parallèlement l'élaboration de textes formulés depuis plusieurs années pour établir un droit de circulation et de séjour généralisé.

La Commission avait rencontré un insuccès obstiné au cours de quelque 165 réunions du Conseil à propos de la proposition, remontant à 1979, reconnaissant un droit général de séjour à tout citoyen d'un Etat membre sur l'ensemble du territoire communautaire.

Après dix années de négociations infructueuses, la Commission a retiré, au Conseil "Marché intérieur" du 3 mai 1989, sa proposition de directive, présentée en 1979, qui visait à accorder un droit de séjour permanent aux ressortissants des Etats membres de la C.E.E. considérés comme inactifs, et qui, de ce fait, ne relevaient pas du droit communautaire existant, applicable, pour l'essentiel, aux seuls travailleurs.

Soulevant de délicats problèmes de prise en charge des coûts sociaux liés aux flux de personnes, ce texte, fondé sur l'article 235 du Traité, appelait une décision à l'unanimité. L'hostilité des Danois et des Anglais, qui s'opposaient à l'inclusion des retraités dans le champ d'application de la directive, liée à celle des Grecs, qui refusaient l'imposition d'une condition de ressources à leurs étudiants, a empêché toute évolution, malgré les efforts des présidences successives.

Les discussions difficiles qui se sont prolongées au Conseil s'expliquent par les disparités de niveau de protection d'un Etat membre à l'autre. Ainsi, à supposer admises les conditions de ressources (certains Etats en contestaient le principe même), ces ressources devaient-elles être évaluées selon les standards estimés nécessaires dans les Etats d'accueil, ou la seule preuve d'une affiliation formelle suffirait-elle à remplir la condition de ressources ?

En effet, le niveau des retraites, des bourses et en général des prestations sociales, varie considérablement d'un Etat membre à l'autre. Le problème n'était d'ailleurs pas ignoré dans les recommandations du Comité Adonino, approuvées par le Conseil européen en 1983, selon lesquelles "l'octroi d'un droit de séjour généralisé ne saurait aboutir à créer des déséquilibres dans les régimes sociaux des pays d'accueil".

Devant l'enlisement de la proposition initiale, la Commission a alors décidé de lui substituer trois projets de directives concernant respectivement les étudiants, les retraités et les autres inactifs, présentés le 26 juin 1989.

Le but essentiel de cette scission en trois textes était de permettre, par la distinction de leur base juridique, l'adoption à la majorité qualifiée des deux projets les plus importants - étudiants et retraités (1) -, celui visant les "autres inactifs" requérant l'unanimité.

L'accord sur la substance des trois propositions de directives s'est finalement fait, non sans difficultés, puisqu'il n'a pas fallu moins de cinq réunions au cours de l'année 1989. Lors du dernier Conseil tenu sous Présidence française les 21 et 22 décembre 1989 les ministres se sont finalement accordés sur un système précisant la

- (1) Il s'agit de personnes à la retraite mais désirant séjourner dans un autre Etat membre que celui où elles ont exercé leur profession. Un règlement organise déjà le droit des travailleurs migrants à demeurer sur le territoire d'un Etat dont ils n'ont pas la nationalité mais où ils ont précédemment exercé leur activité professionnelle, par extension des droits reconnus aux travailleurs migrants.

répartition des coûts sociaux liés aux flux induits par l'exercice du droit de séjour.

En revanche, le Conseil a manifesté la volonté de réexaminer les bases juridiques proposées par la Commission, dans le sens d'un "renforcement de l'exigence d'unanimité plutôt que dans le sens souhaité par le Parlement" comme l'indique le ministère français des Affaires européennes.

Le désaccord sur la base juridique, et par conséquent sur la procédure, résulte en fait des contraintes et obligations plus ou moins importantes qui seraient à la charge des Etats membres. Les Pays-Bas redoutent par exemple que la directive sur les "étudiants" ne soit finalement fondée sur l'article 7 du Traité de Rome. Les étudiants néerlandais perçoivent en effet une bourse d'entretien de 500 Ecus par mois (3.500 F. environ). Or, l'article 7 interdit toute discrimination exercée en raison de la nationalité. Ce pays risque donc un jour de se voir contraint de verser cette bourse à tous les étudiants qui viendraient s'y installer.

D'après les "sources communautaires" citées par Europolitique, l'ensemble du Conseil accepterait que ces trois directives soient adoptées à l'unanimité.

De fait, Mme Edith CRESSON, entendue le 15 mai 1990 à l'Assemblée nationale par les délégations parlementaires pour les Communautés européennes, déclarait que l'unanimité s'était finalement faite ... pour l'unanimité, et donc pour fonder les trois directives sur les articles 100 ou 235, garantissant à chaque Etat membre la prise en compte de ses préoccupations.

Le document du ministère des Affaires européennes présenté au Conseil des ministres du 9 mai 1990 indique d'ailleurs (page 15) que l'accord sur le fond obtenu par la Présidence française "serait compromis si la Commission, s'appuyant sur le Parlement européen, contestait la base de l'article 235 qui a rallié la R.F.A., le Royaume-Uni et les Pays-Bas".

Il y a tout lieu de penser que si le Conseil modifie la base juridique des textes déjà soumis au Parlement européen, celui-ci ne déclenche une bataille de procédure, plus ou moins appuyé par la Commission.

Et c'est sans doute à la Cour de Justice qu'appartiendrait le dernier mot : le Conseil doit-il recommencer la procédure *ab initio*, selon la thèse du Parlement européen (qui a d'ores et déjà publié à ce sujet une Communication (n° 6-90 du 5 mars 1990) ? De fait, le Parlement européen, délibérant sur les textes non plus de la Commission mais du Conseil, dans sa séance du 13 juin

1990, considère ce débat comme une première lecture au titre de la procédure de coopération qu'exigerait la base jugée par lui seule pertinente, à savoir les articles 7 et 49 à 52 du Traité.

Droit de séjour des retraités

On rappellera tout d'abord que cette proposition vise à permettre à un travailleur à la retraite d'aller s'établir pour la première fois dans un Etat membre autre que celui où il a résidé et exercé sa profession.

Cette proposition était fondée sur les articles 49 à 54 du Traité (qui règlent la libre circulation des travailleurs, mais n'avaient jusqu'à présent été appliqués que pour les ressortissants ayant acquis des droits dans l'Etat d'accueil), articles qui requièrent une adoption à la majorité qualifiée en coopération avec le Parlement européen.

Les Etats membres accordent le droit de séjour à tout ressortissant d'un Etat membre qui a exercé dans la Communauté une activité en tant que travailleur salarié ou non salarié.

Droit de séjour des étudiants

Les étudiants ne disposent pas jusqu'à présent par eux-mêmes d'un droit de séjour. Ils ne peuvent en effet pour le moment tenir ce droit que du titre d' "ayant droit" d'un travailleur bénéficiant, lui, du droit de séjour au titre des libertés garanties par le Traité et étendues à la famille de ce travailleur.

La directive vise donc à reconnaître un droit propre à tous les étudiants ressortissants d'un Etat membre de choisir librement l'Etat de la Communauté où ils iront faire tout ou partie de leurs études.

Cette proposition, que la Commission entendait fonder sur l'article 7 du traité C.E.E. (qui consacre le principe général de non discrimination en raison de la nationalité), aurait dû être adoptée à la majorité qualifiée, avec le concours du Parlement européen, selon la procédure initialement prévue. L'interprétation ainsi donnée de l'article 7 du Traité de Rome par la Commission a été la plus vivement critiquée au Conseil mais son rétablissement a été demandé par le Parlement européen, dans son débat du 13 juin.

Selon l'accord intervenu au Conseil les 21 et 22 décembre 1989, la directive imposerait encore que l'étudiant soit inscrit dans un établissement agréé pour y suivre, à titre principal, une formation professionnelle (afin d'éviter les inscriptions de complaisance dans des institutions plus ou moins fantaisistes, à seule

fin de bénéficier du droit de séjour et des prestations qui s'y attachent).

La directive, déclare le Conseil à l'issue de sa délibération de décembre 1989, "ne fonde pas un droit au paiement par l'Etat membre d'accueil de bourses d'entretien aux étudiants bénéficiant du droit de séjour". Mais on peut s'interroger sur la portée de cette disposition, au regard de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes sur la non discrimination en matière de bourses et de frais d'étude (Affaires du Minerval belge). La Cour, saisie de plusieurs refus de paiement des bourses d'entretien que les Pays-Bas versent à leurs étudiants et qui se montent à près de 3.500 francs français par mois, vient d'ailleurs de déclarer : "Des aides accordées pour couvrir les frais d'enseignement et d'entretien de l'étudiant sont à considérer comme des avantages sociaux auxquels les enfants des travailleurs communautaires ont droit dans les mêmes conditions que celles dans lesquelles ces mêmes avantages sont accordés aux ressortissants nationaux." (Affaires 389 et 390/87. Arrêts du 15.03.89). On voit mal comment la Cour refuserait l'égalité de l'accès aux diverses aides des Etats d'accueil aux étudiants bientôt titulaires d'un droit autonome de séjour alors qu'elle reconnaît l'accès aux bourses aux enfants des travailleurs migrants, par extension du principe de non discrimination, que le Traité édicte pour ces derniers.

Et l'inscription expresse de cette exclusion dans la directive n'empêcherait nullement la Cour d'écarter cette disposition, comme elle n'a pas craint, dans les affaires Pinna, d'annuler un règlement adopté à l'unanimité, au surplus validé par les Traités d'adhésion, puis de dicter au Conseil son interprétation du Traité, pour l'élaboration du nouveau règlement. L'audace est d'autant plus facile au droit prétorien que les juges, statuant de l'empyrée du Kirchberg, sont affranchis du souci de procurer, par l'impôt, le financement de cette générosité idéale.

La suppression de toute exigence de ressources de la part des étudiants (une simple "déclaration" de leur part suffit) en contrepartie d'une obligation de remboursement par l'Etat de provenance (défini comme celui de dernière résidence de l'étudiant) des dépenses d'assistance sociale exposées par l'Etat membre d'accueil appelle des réserves ; outre le problème que pose l'obtention d'un remboursement d'un Etat membre qui ne sera pas nécessairement celui dont l'étudiant a la nationalité, l'institution d'une telle obligation pourrait s'avérer incompatible avec des engagements internationaux souscrits par plusieurs Etats membres, en particulier avec une convention conclue dans le cadre du Conseil de l'Europe en 1953. En outre, ces remboursements ne porteraient que sur les dépenses d'assistance sociale, à l'exclusion de tous les autres frais. Le précédent de la compensation des dépenses de

sécurité sociale du chef des ressortissants d'un Etat qui se font soigner dans un autre Etat membre, n'incite d'ailleurs guère à l'optimisme quant à la réalité de ces éventuels remboursements.

En revanche, deux délégations déclaraient expressément lors du Conseil du 9 octobre 1989 examinant les propositions "droit de séjour", que l'aide sociale aux étudiants n'existait pas dans leurs pays et que la Directive ne saurait les contraindre à instituer une telle aide... Ce sont les mêmes Etats qui combattent l'exigence de ressources minimales imposées aux migrants non travailleurs.

Le libre choix du pays d'études pour les étudiants est sans doute un élément indispensable à la formation d'une conscience européenne. Mais, en attendant une plus grande homogénéité dans les niveaux de vie des familles, les régimes d'aides de toute sorte aux étudiants (bourses, cités universitaires, régimes de sécurité sociale subventionnés) et dans les équipements et structures universitaires (inscriptions libres ou discrétionnaires, droits très bas ou études payantes, établissements publics nombreux, ou systèmes largement "privés"), il ne faut pas dissimuler que les flux d'étudiants risquent de ne pas s'équilibrer.

Pour apprécier les éléments actuels de ces flux on citera les chiffres communiqués par la Commission elle-même (La semaine européenne 1989) :

Etats membres	Nombre d'étudiants étrangers
France	132.000
R.F.A.	74.300
Royaume-Uni	48.500
Italie	26.300
Belgique	24.800
Espagne	9.000
Grèce	6.900
Pays-Bas	5.500
Portugal	2.700
Danemark	2.500
Irlande	1.627

On voit que la France compte à elle seule 132.000 étudiants étrangers inscrits dans ses universités, tandis que la R.F.A. en compte la moitié, le Royaume-Uni bien moins de la moitié.

La Commission fournit un autre tableau sur les flux intracommunautaires d'étudiants en 1985-1986 qu'on peut résumer ainsi : la France accueillerait le plus grand nombre d'étudiants ressortissant de la C.E.E. soit près de 20.000 tandis qu'à peine plus de 5.000 de ses étudiants iraient s'inscrire dans des universités européennes hors du territoire français, donc un rapport de 4 pour 1. En R.F.A., qui accueille presque le même nombre d'étudiants d'autres Etats membres, le rapport est cependant d'un sur deux, nombre de jeunes Allemands s'inscrivant dans d'autres universités européennes. L'Italie connaît le même rapport, mais avec des flux beaucoup moins importants, environ 12.000 étudiants accueillis et 7.000 expatriés. En Belgique, un peu plus de 10.000 étudiants sont accueillis et quelque 2.000 s'expatrient. Le cas de la Grande-Bretagne se détache tout à fait des modèles français et allemand puisque les flux s'équilibrent presque avec à peine plus de 6.000 étudiants accueillis et un peu plus de 5.000 expatriés. Pour l'Irlande et le Danemark, les flux s'équilibrent à peu près, mais à un niveau très bas. Pour tous les autres Etats membres, le solde s'inverse, les Pays-Bas accueillant 3.000 étudiants environ mais envoyant presque 5.000 étudiants hors de leurs frontières. En Espagne, moins de 1.000 étudiants sont accueillis tandis que 6.000 jeunes Espagnols vont s'inscrire dans d'autres universités européennes. Quant au Portugal et à la Grèce, si les inscriptions d'étudiants provenant d'autres Etats membres sont à peu près insignifiantes, en revanche, une part très considérable de leurs étudiants vont s'inscrire dans les universités des autres Etats membres, plus de 5.000 jeunes Portugais et plus de 23.000 jeunes Grecs. Le cas du Luxembourg est à part, puisque cet Etat ne comporte pas d'enseignement universitaire et que ses étudiants vont traditionnellement poursuivre leurs études en R.F.A., en Belgique et en France.

On voit à la fois quelle tension la reconnaissance, le cas échéant à la suite d'un recours à la Cour de Justice, de l'égalité d'accès des étudiants de la C.E.E. aux bourses et à tous les avantages octroyés dans les Etats d'accueil à leurs étudiants, pourrait imposer aux systèmes de financement de ces aides ; mais quelle tentation aussi cela pourrait offrir aux Etats membres qui "expatrient" leurs étudiants de se dispenser de mettre à niveau leur organisation universitaire, trouvant dans les disparités actuelles et dans les flux qu'elles provoquent, une "rente de situation" bien confortable, reportant sur les Etats déjà les plus généreux l'essentiel du coût de la formation de leurs cadres.

La reconnaissance de la pleine égalité d'accès aux bourses et avantages de l'Etat d'accueil ne peut aboutir, sauf à dégager des financements nouveaux considérables et à la seule charge des contribuables de l'Etat d'accueil, qu'à un abaissement du niveau moyen des bourses (pourtant le plus souvent considéré comme insuffisant : cf. présentation du rapport d'information de M. Roland CARRAZ - Bulletin de l'Assemblée nationale du mercredi 13 juin 1990) soit à diminuer les ressources affectées à l'accueil d'étudiants non communautaires (et la France en compte un grand nombre) alors même que cette aide peut apparaître comme prioritaire.

Sans doute la France a-t-elle un intérêt politique et culturel à se montrer fidèle à une tradition d'accueil constante depuis les universités médiévales. Mais ces flux dont on peut constater le sens par le tableau ci-dessus ne vont pas sans poser des problèmes de coûts, voire de capacités d'accueil de certains établissements, alors même que les structures de l'enseignement supérieur français connaissent actuellement une crise de croissance.

Enfin, les capacités de la solidarité nationale qu'expriment les transferts au profit des étudiants (bourses, subventions au régime de sécurité sociale ...) sont malheureusement limitées. Doit-on en mobiliser l'essentiel au profit de ressortissants d'Etats communautaires qui tarderaient à consacrer l'effort nécessaire à l'éducation et ce, peut-être au détriment de la tradition française d'accueil d'étudiants des pays en voie de développement, eux, réellement démunis ?

La prise en charge de flux déséquilibrés par les Etats qui disposent à la fois des systèmes universitaires les plus développés et les plus accessibles ainsi que des régimes de protection sociale les plus généreux, ne peut être que temporaire, le temps pour les Etats bénéficiaires indirects de ces transferts, de rejoindre les "standards" des premiers, sauf à cautionner une interprétation choquante du principe de non discrimination permettant l'exploitation des disparités de réglementations.

. Droit de séjour des autres inactifs

A côté des propositions intéressant les retraités et les étudiants, un troisième texte vise à garantir la libre circulation et le droit de séjour sur tout le territoire communautaire aux "autres inactifs". Il s'agit d'une catégorie très disparate où se retrouvent des rentiers et des "exclus", des veufs ou divorcés, des personnes à la fois sans travail et sans liens avec un ressortissant communautaire déjà bénéficiaire.

Ce dernier texte était fondé sur l'article 100 du Traité C.E.E. Le Conseil préférerait l'article 235. En tout état de cause les deux procédures requièrent une adoption à l'unanimité après une simple consultation du Parlement européen, en une lecture unique.

Le Parlement européen a contesté la base juridique choisie par le Conseil et lui a substitué une référence à l'article 7 du Traité, c'est-à-dire au principe général de non discrimination.

. Dispositions communes aux trois propositions

- Ressources des bénéficiaires

Dans la formulation arrêtée par le Conseil le 21 décembre 1989, les trois textes posent, en préambule, le principe que les bénéficiaires "ne doivent pas devenir une charge déraisonnable pour les finances publiques de l'Etat membre d'accueil". Le Parlement européen a voté le 13 juin 1990 la suppression de cette réserve, précisant au contraire que, en attendant la réduction des disparités de protection sociale, celles-ci "ne devraient pas pouvoir constituer un obstacle à la libre circulation et au droit de résidence des ressortissants communautaires".

Les Etats membres pourront subordonner l'octroi du droit de séjour à la condition que les bénéficiaires disposent d'un minimum de ressources suffisant pour ne pas être à la charge de l'aide sociale, et d'une assurance maladie "couvrant l'ensemble des risques dans l'Etat d'accueil".

Si la preuve de ces ressources peut être demandée aux retraités et aux "autres inactifs", en revanche, une simple déclaration suffit pour les étudiants (mais en principe, du moins selon le texte du Conseil, il ressort que le recours à l'aide sociale pourrait éteindre le droit de séjour).

Le Parlement européen a voté le 13 juin la suppression de cette réserve, comme celle de l'exigence que l'assurance couvre "l'ensemble des risques dans l'Etat d'accueil". En revanche, il n'a pas précisé comment seraient financées les charges publiques nouvelles induites dans les Etats membres ; il est vrai qu'aucun article 40 ne sévit au Parlement européen...

- Carte de séjour

Le droit de séjour sera constaté par la délivrance d'une "carte de séjour des Communautés européennes" et, lorsqu'un membre de la famille n'aura pas la nationalité d'un Etat membre, il lui sera délivré un document de séjour ayant la même validité que celui délivré au ressortissant dont il dépend. Pour sa délivrance,

l'Etat membre ne peut exiger que la présentation d'un document d'identité et la preuve que l'intéressé répond aux conditions énumérées dans les directives. Le Parlement européen a voté le 13 juin que "la présentation de la carte ... ne peut être requise au passage des frontières ni lors des contrôles de police". On se perd en conjectures sur la portée d'un document qui ne pourrait jamais être demandé...

- Définition des bénéficiaires

Les trois textes octroient respectivement le droit de séjour dans l'Etat membre de leur choix non seulement aux étudiants, aux retraités et aux "autres inactifs", mais également à leurs "ayants droit", à savoir le conjoint et les enfants à charge pour les étudiants, et, en outre, pour les retraités et les "autres inactifs", les ascendants à charge.

Le Parlement européen dans ses délibérations a voté, outre la suppression de la condition d'être "à charge" pour la famille des "inactifs", l'extension du droit de séjour aux "partenaires jouissant, soit dans l'Etat membre de provenance ou dans l'Etat membre d'accueil, de la reconnaissance administrative ou juridique", ainsi qu'aux enfants à charge de ces "partenaires".

On retrouve les problèmes évoqués ci-dessus pour la réforme du Règlement 1612-68 dont le Parlement entend également étendre le bénéfice aux concubins. Dans les rapports de ses commissions et lors de débats sur les trois directives "droit de séjour", le Parlement a expressément entendu étendre le bénéfice non seulement du droit de libre circulation et de séjour, mais des droits aux prestations sociales qui en découlent aux partenaires qui vivent avec le bénéficiaire "dans une relation juridique ou administrative reconnue par l'Etat membre d'origine ou l'Etat membre d'accueil". Au nom d'une conception réputée "moderne" de la famille, la réglementation française et l'interprétation ferme et constante qu'en ont donnée les plus hautes juridictions civiles et administratives seraient écartées. Les unions homosexuelles "reconnues administrativement" dans certains Etats membres ouvriraient ainsi non seulement droit à la libre circulation mais droit à toutes les prestations "familiales" de l'Etat d'accueil, même refusant cette reconnaissance jusqu'alors. Il est vrai que les "enfants à charge" dans ce cas seraient sans doute peu nombreux... à moins qu'au nom de la non discrimination, l'adoption ne leur soit à son tour consentie.

Le Parlement étend enfin la liberté de circulation et de séjour aux réfugiés et apatrides reconnus dans un Etat membre ainsi qu'aux "non ressortissants qui étaient domiciliés avant d'avoir atteint l'âge de six ans dans un Etat membre" et appelle la Commission à

proposer la reconnaissance de "droits identiques aux ressortissants des pays tiers".

- Durée du droit de séjour

Les trois textes du Conseil posent en principe que "le droit de séjour demeure tant que les bénéficiaires répondent aux conditions prévues...". Afin de contrôler cette condition, les trois textes prévoient également des limites à la durée de la carte de séjour : au moins un an, renouvelable annuellement pour la durée de la formation pour les étudiants et leurs ayants droit, cinq ans, renouvelables, pour les retraités et les autres inactifs et leurs ayants droit ; mais l'Etat d'accueil peut demander la "revalidation de la carte au terme des deux premières années de séjour", période probatoire, en quelque sorte, qui permet de vérifier la réalité des conditions de ressources et d'assurance.

Le Parlement européen a bouleversé cet équilibre entre le droit de séjour et les charges financières induites en déclarant la carte des étudiants valable pour la durée des études poursuivies, celle des retraités et autres inactifs prorogable "automatiquement" pour des périodes de dix ans après la première période de cinq ans, supprimant au passage la "revalidation" initiale...

Le Parlement dispose que le droit des conjoints, enfants et ascendants, demeure "acquis" après divorce ou décès du bénéficiaire principal, et indéfiniment, semble-t-il (alors même que le droit du bénéficiaire était soumis à renouvellement). Bien entendu, le Parlement européen maintient également les droits du "partenaire", même non communautaire, après séparation définitive (que la commission dite juridique de l'Assemblée de Strasbourg qualifie de "divorce de fait" cf. Doc. A 3-133/90 p.20).

Selon le Parlement européen, la disparition de la condition de ressources n'éteindrait pas plus le droit de séjour, l'Etat d'accueil devant accorder l'aide sociale nécessaire au bénéficiaire et à ses ayants droit ; liberté est reconnue cependant à cet Etat de demander le remboursement des sommes ainsi versées auprès de l'Etat d'origine des migrants... avec le succès que l'on devine.

- Etendue des droits

Si les trois textes précisent les articles de la directive 68-360 prévoyant les modalités d'accès aux emplois, qui seraient applicables aux bénéficiaires du droit de séjour et à leurs ayants droit, le Parlement européen quant à lui entend les placer pleinement sous "le même régime administratif" que les travailleurs communautaires,

en leur reconnaissant "tous les droits", notamment du règlement 1612-68.

- Base juridique

Examinant les textes transmis par le Conseil tels que celui-ci était parvenu à les adopter le 21 décembre 1989, le Parlement européen a rejeté le 13 juin 1990 toute référence aussi bien à l'article 235 qu'à l'article 100 du Traité (qui prévoient l'unanimité du Conseil et une unique consultation du Parlement) pour substituer comme base juridique aux textes visant les étudiants et les "autres inactifs" l'article 7 du Traité qui pose très généralement le principe de non discrimination et prévoit que les réglementations d'application sont prises en coopération avec le Parlement européen et à la majorité qualifiée du Conseil. Mais cet article, selon ses termes mêmes, ne s'applique que "sans préjudice des dispositions particulières" prévues par le Traité. Il y a donc dans l'interprétation du Parlement européen une méconnaissance de cette réserve en faveur des procédures particulières établies par le Traité.

Pour les retraités, le Parlement a rétabli la référence aux articles 49 à 54 du Traité qui organisent la liberté de circulation et d'établissement pour les travailleurs migrants, auxquels seraient assimilés ceux qui choisissent d'aller s'établir à l'heure de leur retraite dans un autre Etat membre que celui où ils ont toujours vécu et travaillé.

Le Parlement européen déclare "insister" sur les bases juridiques choisies, dans les trois résolutions législatives qui concluent l'examen des propositions du Conseil. Nul doute que le rétablissement par ce dernier de références aux articles 100 ou 235 ne provoque une bataille de procédures, d'ailleurs annoncée, voire un recours à la Cour de Justice de la part du Parlement européen et, corrélativement, un blocage de la décision du Conseil où certaines délégations ne peuvent que refuser les charges induites par les amendements du Parlement européen, et non gagées.

- Entrée en vigueur

La Commission proposait le 1er janvier 1991 ; le Conseil a arrêté fin 1989 que les trois textes entreraient en vigueur le 30 juin 1992, date que le Parlement a ramenée au 30 juin 1991, lors de sa délibération du 13 juin 1990. En cas de saisine de la Cour de Justice, de nouveaux délais d'entrée en vigueur seraient sans doute à prévoir.

. Impact des flux sur les régimes sociaux

On empruntera à l'article de Mme Rolande RUELLAN, adjoint au Directeur de la Sécurité sociale, paru dans la Revue française des Affaires sociales (novembre 1989), une appréciation de l'impact sur les régimes de protection sociale de ces textes généralisant le droit de séjour :

- "S'agissant des étudiants

"Le projet subordonne leur droit de séjour à la condition qu'ils soient inscrits dans un établissement pour y suivre une formation professionnelle (l'enseignement général universitaire est-il couvert?) et qu'ils disposent d'une assurance maladie. Ils ont également le droit de s'affilier au régime d'assurance maladie du pays d'accueil dans les mêmes conditions que les nationaux.

"Ceci n'est en rien un dispositif de coordination, c'est-à-dire de conservation des droits en cas de séjour temporaire dans un autre pays ou de familles séparées.

"Seule une modification du règlement (C.E.E. n° 1408/71), introduisant les étudiants dans son champ d'application, peut leur étendre le dispositif de coordination des assurances maladie.

"Or, ce projet est à l'étude, depuis quelque temps, au sein de la Commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants - instance spécialisée de la Commission - et il bute sur plusieurs problèmes :

- la Commission veut étendre la réforme à tous les assurés et pas seulement aux étudiants : la France fait observer que pour les autres inactifs n'ayant pas encore le droit de séjour, il n'y a pas lieu de les faire entrer dans le règlement 1408. Cette objection tombera si les directives précitées sont adoptées ;
- la définition du terme "étudiant", si l'extension du dispositif de coordination était limitée aux seuls étudiants ;
- la législation applicable : celle du pays d'origine ou celle du pays d'accueil ? Les positions des Etats membres divergent selon qu'ils ont ou non un régime applicable à tous les résidents, un régime spécifique aux étudiants, une définition large de l'ayant droit (jusqu'à 25 ou 26 ans contre 20 ans en France).

"La France est très favorable à l'adoption d'un mécanisme de coordination en faveur des étudiants car ils sont les européens actifs de demain. Par ailleurs, des problèmes très concrets

d'absence de protection ou de double couverture existent actuellement.

"La France a d'ailleurs pris des dispositions unilatérales provisoires pour garantir aux étudiants étrangers, qui viennent en France dans le cadre du programme Erasmus, ainsi qu'aux autres étudiants, le maintien de la couverture maladie qu'ils ont dans leur pays d'origine (utilisation du formulaire E 111) et la dispense d'affiliation au régime étudiant. Par ailleurs, les étudiants français poursuivant leurs études dans un autre pays membre seront couverts sur présentation du formulaire E 111.

"- Les retraités et pensionnés

"Pour être admis au droit de séjour, le projet prévoit qu'ils doivent être titulaires d'une pension ou rente de vieillesse, invalidité, accident du travail ou maladie professionnelle. Mais un niveau minimum de ressources n'est pas exigé. Or, la proposition de directive étend à ces retraités (comme aux étudiants) le bénéfice du règlement C.E.E. n° 1612/68 qui prévoit notamment l'égalité de traitement en matière d'avantages sociaux.

"Cela signifie qu'un retraité ou pensionné pourra venir s'installer en France pour la première fois de sa vie avec une pension symbolique de son pays et la France devra lui servir à titre de minimum de ressources soit l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité (F.N.S.) (1), soit l'allocation aux adultes handicapés (A.A.H.) s'il est handicapé, soit le revenu minimum d'insertion (R.M.I.) s'il ne remplit pas les conditions d'octroi des autres prestations et s'il a moins de 65 ans.

- (1) La Cour de Justice ayant jugé que l'allocation F.N.S. à laquelle avait droit un travailleur migrant installé en France était "exportable" s'il décidait d'aller s'établir dans un autre Etat membre, décidera-t-elle, par analogie, que la même prestation serait exportable au profit d'un travailleur retraité n'ayant jamais travaillé en France mais ayant exercé son droit de séjour pour la première fois après sa retraite, et n'ayant donc que des liens extrêmement ténus avec un pays où il n'aurait séjourné que le temps d'y voir ouvrir son droit à prestations ? Il y aurait là un puissant encouragement à un "tourisme social" tout à fait étranger au principe de non discrimination selon le traité : de condition neutralisant les obstacles à la libre circulation, l'interprétation qu'en propose la Commission et la Cour, en l'absence de toute réduction des disparités de prestations sociales deviendrait la cause des migrations intra-communautaires, voire un simple artifice juridique permettant des transferts financiers à sens unique des Etats aux régimes sociaux les plus développés vers des Etats qui tarderaient à rejoindre le niveau des prestations des premiers.

"Ces retraités doivent, selon la proposition de directive, disposer d'une assurance maladie. Aucune autre précision n'est apportée. Or, s'ils sont titulaires dans leur pays d'une assurance maladie, ils ne pourront pas forcément en bénéficier dans un autre Etat membre, car le règlement 1408 ne prévoit la coordination des régimes maladie qu'au profit des titulaires de pensions ou de rentes dues au titre des législations de deux ou plusieurs Etats membres dont celle de l'Etat membre sur le territoire duquel ils résident.

"Sans doute, en France, notamment, ils pourraient adhérer à l'assurance personnelle si leurs ressources le leur permettent. A défaut, s'ils bénéficient d'une prestation d'assistance (F.N.S., A.A.H., R.M.I.), ils seront à la charge de l'aide médicale ou du régime général d'assurance maladie.

"Quant à la définition des ayants droit, les objections sont les mêmes que celles que soulève le projet présenté, par ailleurs, par la Commission pour, notamment, élargir la notion de membre de famille dans le règlement C.E.E. n° 1612/68. Le texte actuel limite le droit de séjour aux conjoints, descendants de moins de 21 ans ou à charge et ascendants à charge du travailleur. Le projet tend à retirer la mention "à charge" dans les deux cas et à ériger en droit de s'établir, pour les autres membres de la famille à charge ou vivant sous le toit du travailleur dans le pays de provenance, ce qui n'est actuellement qu'une faculté laissée à la discrétion des Etats membres sollicités seulement de favoriser ces regroupements familiaux au sens large.

"La France ayant sur son sol 1.600.000 ressortissants communautaires, l'extension de la notion de membres de famille peut encourager une arrivée de population inactive et à charge des systèmes sociaux, compte tenu du montant attractif de nos prestations. A titre d'exemple, le montant des prestations d'assistance en France (F.N.S., A.A.H.) est plus de deux fois supérieur au "SMIC" portugais et le R.M.I. pour une famille de deux enfants représente trois fois ce "SMIC".

"- Les autres inactifs

"Le projet impose une assurance maladie et des ressources suffisantes, l'objectif étant d'éviter que ces inactifs deviennent une charge pour l'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil. Là aussi, outre que ce projet paraît peu prioritaire, rien n'est prévu pour concrétiser cette condition d'être couvert par une assurance maladie.

"Il apparaît donc que le jour où ces directives seraient adoptées, le règlement 1408/71 devrait évoluer pour élargir la coordination maladie aux nouveaux titulaires du droit de séjour. En

attendant, la priorité devrait être donnée aux étudiants, seul vrai problème à régler rapidement.

"- Coordination ou avantages à sens unique ?

"Si la langue de bois régnait un peu moins à Bruxelles", poursuit Mme RUELLAN, "les représentants des Etats membres, en dépit des problèmes de traduction, arriveraient peut-être enfin à avoir des débats intéressants et fructueux laissant un peu moins le champ libre à l'imagination parfois trop théoricienne de la Commission.

"Il aurait, par exemple, été très souhaitable que dans le contexte de l'affaire Pinna (1), un débat ait lieu sur la notion de coordination qui semble devenir très élastique.

"La coordination, comme l'a rappelé à plusieurs reprises la Cour de Justice des Communautés européennes, n'est pas l'harmonisation : elle doit respecter les spécificités des législations nationales.

"La coordination, ce n'est pas non plus la création *de facto* d'une sorte de 13ème régime de sécurité sociale propre aux travailleurs migrants, consistant à leur accorder toujours ce qu'il y a de plus favorable et à leur faire ainsi un traitement de faveur, discriminatoire à l'encontre des travailleurs nationaux.

"La coordination des législations de sécurité sociale qui conduit à l'exportation des prestations nationales est une dérogation au principe de territorialité qui inspire les droits nationaux. Lorsque la territorialité a pour seul effet de limiter le paiement des prestations au territoire national, prestations dont le droit est acquis en fonction d'autres critères (travail, cotisations), il est parfaitement légitime de l'écarter au profit des travailleurs migrants. En revanche, lorsque la résidence n'est plus seulement une condition mise au paiement de prestations dont le droit est acquis par ailleurs, mais le fondement même du droit, le raisonnement est différent : il s'agit alors de prestations qui ne naissent pas du travail, mais de la seule résidence sur le territoire national.

(1) qui a donné lieu à deux Arrêts de la Cour de Justice déclarant payables au taux du pays d'emploi les allocations familiales même pour des enfants demeurant dans l'Etat d'origine du travailleur migrant nonobstant les dispositions expresses d'un Règlement, cf. conclusions adoptées par la Délégation sur le rapport de M. Jacques GENTON, le 6 juillet 1988, au sujet de l'accès aux prestations sociales.

"C'est le cas des prestations familiales dans certains pays dont la France. Obliger à exporter de telles prestations aboutit à modifier la législation nationale : ce n'est plus de la coordination.

"C'est dire l'importance qu'il convient d'attacher à l'examen des prestations, à leur qualification et, par delà celle-ci, à leur nature réelle.

"Or, il n'y a pas assez d'études comparatives sérieuses des législations des Etats membres qui évoluent tant dans leur contenu que dans les principes qui les régissent.

"Il y a également matière à discussion dans des domaines qui intéressent de près la sécurité sociale, son coût et son financement mais qui, à Bruxelles, sont traités par des directions différentes ou qui aboutissent à des conseils autres que celui des ministres Affaires sociales.

"Tel est le cas du secteur déjà cité de la protection complémentaire. Si la jonction en France des administrations qui s'occupent des assurances et du secteur social s'opère au point d'aboutir à des dispositions législatives communes aux trois secteurs - assurances, mutualité, prévoyance conventionnelle - comme en témoigne le projet de loi renforçant les garanties offertes aux personnes assurées contre certains risques adopté au Conseil des ministres du 16 août 1989 au niveau communautaire, en revanche il ne semble pas que la Direction Générale V (politique sociale) et la DG XV (assurances) imaginent avoir des points communs de réflexion. La création de la nouvelle direction de l'économie sociale améliorera peut-être la coordination. De même, il est illusoire de s'occuper d'harmonisation fiscale sans se préoccuper du financement de la protection sociale et réciproquement. L'existence récente d'un commissaire compétent pour l'ensemble des prélèvements obligatoires pourrait faire évoluer ce débat."

La dissociation de la contribution au financement des prestations, par rapport à l'ouverture des droits, comme les disparités persistantes dans leurs montants, la structure des régimes (plus ou moins susceptibles d' "exportation" au titre des règlements interprétés par la Cour de Justice), les conditions d'accès, les niveaux de revenus, ou encore les procédures de contrôle, tous ces éléments qui différencient les régimes, en attendant une hypothétique coordination, peuvent susciter des tensions financières importantes à la charge des régimes les plus généreux et même provoquer des fraudes, ou du moins un "tourisme social" sans rapport avec les objectifs du Traité et le principe de libre circulation.

S'agissant de personnes n'ayant pas contribué ou ne contribuant que faiblement aux régimes de protection sociale des Etats où les retraités, pensionnés ou inactifs iraient séjourner pour la première fois, on conçoit que certains Etats s'attachent à obtenir quelques garanties, soit de ressources suffisantes des bénéficiaires du droit de séjour, soit de compensation de la part des Etats d'origine.

Telles qu'elles se présentent à l'issue des délibérations du Parlement européen et du Conseil, les propositions de directives organisant le droit de séjour généralisé soulèvent, on le voit, des problèmes toujours non résolus. Et on prendra exemple de ces difficultés pour illustrer l'effet pour le moins incertain d'une extension du vote à la majorité qualifiée en matière sociale que d'aucuns préconisent soit par une interprétation large des articles 100 A et 118 A, soit par la réforme des Traités.

En effet, si seule l'exigence d'unanimité a permis à la partie française de faire valoir son point de vue lors de la réforme du Règlement 1408-71 à la suite des Arrêts Pinna et d'exclure de l'exportabilité certaines prestations, et s'il est certain également qu'il se trouverait une majorité pour imposer à la partie française l'exportation d'autres prestations non contributives, comme le Fonds national de solidarité (alors même que les nationaux expatriés n'y peuvent prétendre !), il est beaucoup plus douteux que la même majorité se forme pour fixer à un niveau proche des standards des Etats les plus développés, les garanties de droit du travail ou les prestations dont la modicité (quand elles existent) est considérée par les Etats en cause comme un atout.

Les Etats du Sud n'ont-ils pas obtenu la suppression des allusions au dumping social en matière de sous-traitance et de marché public dans la Charte du 9 décembre ?

2. Rémunération et minimum de ressources

Certes, la Charte pose le principe que tout emploi (même à durée déterminée ou à temps partiel) doit être "justement rémunéré", mais en se référant aussitôt aux "modalités propres à chaque pays". Le même droit à des ressources assurant un "niveau de vie décent" est reconnu aux travailleurs à la retraite.

Pas d'exigence, donc, de minimum de ressources pour tout citoyen communautaire, encore moins de "minimum communautaire".

Liée à l'emploi ou à la retraite, l'application de ce principe est réservée aux travailleurs. Tout au plus, pourrait-on interpréter la définition que donne la Charte de la "rémunération

équitable", à savoir "une rémunération suffisante" pour permettre au travailleur ou au retraité "d'avoir un niveau de vie décent", comme l'exigence d'un minimum de moyens d'existence (eu égard aux prix locaux), tempérant donc le seul jeu de l'offre et de la demande de travail.

Le rapporteur du Parlement européen, Mme Martine BURON, a particulièrement regretté le renoncement à instaurer le droit à un revenu minimal pour tous (le projet initial, transmis par la Présidence française, disposait "Les personnes et notamment les personnes âgées, qui n'ont pas les moyens de subsistance suffisants doivent pouvoir bénéficier d'un revenu minimal modulé..."). Sans doute peut-on s'attendre que, le P.I.B. augmentant rapidement dans les Etats nouveaux adhérents qui, précisément, n'ont pas institué de revenu minimum, les citoyens de ces pays demandent tôt ou tard une redistribution des fruits de l'essor économique et la généralisation de garanties de ressources pour tous.

3. Droit du travail

La Charte préconise un "rapprochement dans le progrès" des garanties du droit du travail en matière de travail précaire, de congés hebdomadaires et annuels, de licenciement ou de privilèges en cas de faillite. Le texte définitif n'évoque plus, à la différence des projets de la Commission, l'éventualité d'une réglementation commune de l'aménagement et de la flexibilité du travail (et de toutes les formes d'emploi "précaire", saisonnier, partiel, intérimaire de week-end), la fixation d'une durée maximale communautaire, ou encore de normes communautaires en matière de travail de nuit ou de travail posté.

. Contrat de travail

La Charte prévoit que les conditions de travail doivent être précisées dans la loi, ou dans des conventions collectives, ou dans un *contrat* (en pratique, elles ressortissent généralement aux trois types de normes à la fois). Mais, "selon les modalités propres à chaque pays", rappel insistant du texte définitif, par rapport aux avant-projet et projet et qui limite quelque peu la portée du "rapprochement" des droits nationaux.

. Droit syndical et négociation collective

La Charte proclame encore la liberté pour les travailleurs d'adhérer ou de ne pas adhérer à un syndicat. Elle emploie une curieuse formulation à l'égard de la négociation collective, confirmant (c'est bien le moins !) le droit de conclure de telles conventions, "dans les conditions prévues par les législations et les pratiques nationales". Quant à d'éventuelles conventions

européennes, la Charte se borne à reprendre la formule prudente de l'article 118 B introduit dans le Traité par l'Acte unique européen : "Le dialogue entre partenaires sociaux au niveau européen *peut déboucher si ceux-ci l'estiment souhaitable* sur des relations conventionnelles."...

. *Droit de grève*

Si le droit de grève est inscrit dans la Charte, son exercice doit cependant respecter "les obligations résultant des réglementations nationales et des conventions collectives" précise le texte final qui réserve même expressément aux Etats membres la détermination des règles applicables aux forces armées, à la police et à la fonction publique.

. *Formation professionnelle*

La Charte proclame le droit de tout travailleur migrant communautaire à la formation permanente, sans discrimination à raison de la nationalité.

. *Participation des travailleurs à la gestion des entreprises*

Il s'agit là d'un sujet particulièrement controversé. La Commission n'a-t-elle pas dans ses cartons un projet vieux de quelque 15 ans, instituant une "société européenne" et dont l'insuccès obstiné malgré des dizaines de présentations au Conseil, est dû principalement au désaccord persistant à l'égard des dispositions définissant la représentation des travailleurs dans les organes dirigeants des entreprises et réglant leur participation à la gestion ? Ainsi, la Charte indique-t-elle seulement que l'information, la consultation et la participation des travailleurs doivent être développées, spécialement dans les sociétés transnationales, mais elle réserve expressément la place des "pratiques en vigueur dans les Etats membres". On notera cependant qu'elle *ajoute* au projet initial, parmi les cas où l'information, la consultation et la participation doivent être mises en oeuvre (changements technologiques importants, restructurations et fusions, ~~mesures affectant les travailleurs transfrontaliers~~), le recours à des procédures de licenciements collectifs.

Dans ce domaine comme dans celui de la libre circulation des personnes, la Charte proclame assez sommairement des normes que des textes communautaires en cours d'élaboration, parfois depuis plusieurs années, s'efforcent de préciser.

Ainsi, la Commission a modifié plusieurs fois ses propositions sur la société européenne. Le dernier avatar avait

consisté en une proposition de Règlement offrant trois types de statut, s'inspirant des trois grandes catégories de sociétés existantes sur le territoire communautaire, et en une proposition de directive, distincte, aménageant la participation des travailleurs.

Mais devant l'opposition conjuguée des Etats qui craignent une régression par rapport à leurs propres règles et ceux qui redoutent la généralisation de rigidités étrangères sur leur droit des sociétés, la Commission pourrait modifier une nouvelle fois ses propositions.

Enfin, là encore, les bases juridiques choisies par la Commission (l'article 54 du Traité, et par conséquent l'adoption à la majorité qualifiée, pour la Directive sur la participation des travailleurs) sont bien loin de recueillir l'unanimité, et sont même nettement contestées, notamment par la Grande-Bretagne et la R.F.A. qui demandent une adoption à l'unanimité au titre de l'article 235.

. Hygiène et sécurité du travail

C'est le seul domaine où l'Acte unique européen prévoit expressément une harmonisation, progressive certes mais dont il donne à la Communauté les moyens juridiques puisque l'adoption de mesures dans ce domaine ressortit au vote à la majorité qualifiée du Conseil, après coopération avec le Parlement européen. De fait, sans attendre la proclamation de ces impératifs par la Charte, la Communauté a déjà adopté de nombreux textes en la matière dont d'importantes directives-cadres (cf. ci-dessus).

Sans doute, la mise au point peut en sembler laborieuse mais, s'agissant d'harmonisation, la règle commune doit être précise et détaillée. Il faut souhaiter que cette oeuvre d'harmonisation se poursuive, fût-ce grâce au recours à la règle de la majorité qualifiée.

En effet, autant il peut être contestable du point de vue du fonctionnement du système démocratique que doit être la Communauté, d'imposer des charges à un Etat, hors du consentement de ses représentants (en adoptant, contre son mandataire au Conseil, une mesure sociale que ses contribuables devront financer, bon gré mal gré), autant le "modèle social européen" ne saurait s'accommoder d'une concurrence par les garanties plus ou moins faibles de la santé et de la sécurité des travailleurs.

Cet impératif est d'ailleurs si généralement partagé que la plupart des directives déjà adoptées l'ont été à l'unanimité alors qu'elles ne requéraient que la majorité qualifiée.

L'innovation principale de la Charte est de prévoir l'association des travailleurs à la définition des mesures d'hygiène et de sécurité du travail. Il n'y aura pas là une innovation pour la France où fonctionnent depuis longtemps déjà les "comités d'hygiène et de sécurité".

. Jeunes

On rangera aussi parmi les mesures protectrices de la santé des travailleurs les orientations que fixe la Charte en faveur des jeunes.

Là encore, le texte de Strasbourg apparaît en retrait sensible par rapport au projet transmis par la Présidence française puisque l'âge minimal est ramené à 15 ans (au lieu de 16) ; encore des dérogations "limitées à certains travaux légers" peuvent-elles être prévues ; s'il est dit que la durée du travail des moins de 18 ans doit être "limitée", la référence à un maximum de 40 heures disparaît. Quant à l'interdiction du travail de nuit, il peut y être dérogé pour "certains emplois déterminés par les législations ou les réglementations nationales". Enfin, si le droit à la formation est affirmé, le projet portait qu'elle *doit* avoir lieu pendant le temps de travail, tandis que le texte adopté mentionne qu'elle *devrait* avoir lieu pendant ce temps.

. Femmes

Peu d'innovations dans ce domaine, l'un des rares où le Traité de Rome donnait d'emblée compétence à la Communauté (art.119). Plusieurs directives importantes ont d'ailleurs été adoptées pour mettre en oeuvre le principe affirmé à cet article (75/117 sur l'égalité des rémunérations, 76/207 sur l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles ainsi que les conditions de travail, 79/7 sur l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale, 86/378 sur les régimes professionnels de sécurité sociale, enfin 86/613 sur l'égalité de traitement dans les professions non salariées). On retrouve l'habituelle distinction entre l'égalité de traitement, qui doit être "assurée", et l'égalité des chances qui doit être "développée" ("partout où cela est nécessaire" a précisé le Conseil de Strasbourg, référence implicite au principe de subsidiarité).

Rien en revanche pour fonder des "discriminations positives" en faveur des femmes au travail (protection de la maternité en particulier). Sans doute pourrait-on considérer que le droit général des travailleurs à la protection de leur santé, proclamé par l'article 19 de la Charte, fournit une base juridique suffisante à des congés spéciaux par exemple.

Il faut cependant regretter l'absence de toute disposition spécifique qui eût pu permettre de limiter l'interprétation radicale que la Commission et la Cour de Justice ont donnée du principe d'égalité entre travailleurs masculins et féminins. En effet, sur action de la Commission, la Cour de Justice a jugé que la France avait manqué à ses obligations en transposant la directive 76/207 (égalité des conditions de travail). La loi française renvoyait à la négociation des partenaires sociaux, sans fixer de délai, la mise en conformité avec la directive de toute clause conventionnelle comportant une discrimination fondée sur le sexe. Or, les clauses incriminées portaient sur l'allongement des congés de maternité, la réduction du temps de travail des travailleuses les plus âgées, l'âge de la retraite, les congés pour maladie des enfants, les congés supplémentaires, les pauses dans les postes pénibles, les bonifications pour la retraite, les allocations conventionnelles pour frais de garde ...

La Commission considérant que ces avantages ... défavorisent en fait les femmes sur le marché du travail, a déféré la réglementation française à la Cour de Justice. La Cour a jugé que ces "privilèges" excédaient les nécessités de la protection de la santé des mères et, dès lors, violaient le principe d'égalité, sauf à les accorder également à tous les travailleurs masculins, et que la réglementation française devait donc être modifiée sans délai (Aff.312-86, Arrêt du 25 octobre 1988). cf. le commentaire de cette affaire "Droit social, famille et égalité de Traitement" par M. P. Rodière - Revue trimestrielle de droit européen - juin 1989.

D - Droits des non-travailleurs

Si l'essentiel de la Charte est consacré aux droits sociaux fondamentaux des seuls "travailleurs", les deux derniers (et brefs) paragraphes de l'énoncé de ces droits visent les personnes âgées et les personnes handicapées.

. Personnes âgées

Là encore, le texte finalement adopté par onze délégations à Strasbourg peut sembler décevant puisqu'il indique seulement que les travailleurs à la retraite ainsi que les personnes ayant atteint l'âge de la retraite mais, pour des raisons diverses, n'ayant pas acquis de droit à pension et démunies, doivent "pouvoir bénéficier de ressources suffisantes" ainsi que d'une "assistance sociale et médicale adaptée". Ces "droits sociaux fondamentaux" peuvent sembler en forme d'ardente obligation, mais il convient de rappeler, d'une part, qu'il s'agit d'une extension des politiques normalement prévues par le Traité et l'Acte unique et, d'autre part, que les directives sur le droit de séjour des retraités et des inactifs, en cours d'examen, ont précisément pour objet de garantir, avec

l'exercice effectif de la libre circulation, la prise en charge économique et sociale de ces personnes, ainsi que la répartition des coûts de cette prise en charge.

Personnes handicapées

La même remarque vaut pour cette catégorie, étant observé que seule l'affirmation des droits des personnes handicapées relève sans doute du niveau communautaire comme étant un élément essentiel du "modèle européen" : la solidarité avec ceux que la vie a injustement frappés est un impératif à la base de l'idéal commun. En revanche, la mise en oeuvre, pour être efficace, requiert sans doute une adaptation "fine" aux besoins très diversifiés de cette catégorie de citoyens européens et relève largement des compétences nationales et donc de la répartition réglée par le principe de subsidiarité.

E - Protection sociale

C'est sans doute l'un des chapitres les plus décevants de la Charte, non seulement en raison du caractère limité des formules finalement retenues mais surtout au regard de l'ampleur des disparités entre les régimes nationaux de protection sociale, et qui sont autant d'éléments susceptibles de fausser le fonctionnement d'un espace économique sans frontières intérieures.

Là encore, la Charte ne reconnaît le droit à une "protection sociale adéquate" qu'aux seuls travailleurs, et encore : "selon les modalités propres à chaque pays". Les "exclus" (à l'instar des retraités et des handicapés) ne se voient reconnaître que le bénéfice de "prestations et de ressources suffisantes, adaptées à leurs situation personnelle", et cela toujours dans la limite des "modalités propres à chaque pays".

Nulle base, même esquissée, donc, pour justifier une politique au moins de convergence, sinon d'harmonisation des régimes de protection sociale. Or, les disparités de protection sociale, par leurs effets sur la formation des prix, sur la localisation des investissements et, demain, avec la généralisation du droit de séjour des inactifs, sur les flux de personnes, comportent des risques pour un fonctionnement sain de la Communauté (cf. ci-dessous).

Enfin, la pérennisation de disparités choquantes, comme l'âge d'admission au travail, ne conforte pas la crédibilité d'un "modèle européen de progrès social" qui est pourtant l'un des objectifs initiaux de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux.

III - LES DÉFIS DE L'EUROPE SOCIALE

L'édification parallèle d'un modèle de développement social et de l'espace économique unifié que visait à fonder la Charte communautaire proposée au Sommet de Strasbourg, pour laborieuse qu'elle apparaisse, n'en demeure pas moins une condition essentielle de la réussite communautaire.

Il faut donc envisager non seulement les moyens de mise en oeuvre concrète de la Charte, mais les autres moyens dont dispose la Communauté pour favoriser l'émergence d'un "modèle social européen".

Le "programme d'action" publié par la Commission en même temps qu'était transmis au Conseil européen des 8 et 9 décembre 1989 le projet de Charte est sans doute l'élément nouveau le plus solide pour définir le contenu de cette "Europe sociale", énonçant les diverses mesures nécessaires à la mise en oeuvre de la Charte.

Mais ce programme laisse entières les difficultés juridiques qu'il faudra bien résoudre : base juridique des mesures envisagées, répartition des compétences et application du principe de subsidiarité.

De même, les orientations retenues ne semblent pas en mesure de contribuer, par elles-mêmes, à la réduction des disparités toujours observables entre les régimes nationaux de protection sociale, alors même que ces disparités, par leurs effets sur la formation des prix des produits et services, sur la localisation des investissements ou sur les flux de personnes, auront une grande influence sur le fonctionnement d'une Communauté sans frontières intérieures.

Enfin, on évoquera les autres moyens dont dispose la Communauté pour favoriser la "cohésion économique et sociale" dans le futur espace unifié.

A - Programme de mise en oeuvre de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs



En même temps que le projet de Charte et afin d'éclairer le Conseil sur la nature concrète des mesures à prendre, la Commission proposait le 29 novembre 1989 (Com. 89-568 final) un Programme récapitulant les différents instruments devant traduire dans l'ordre juridique communautaire les droits solennellement énoncés dans la Charte mais reprenant aussi d'autres propositions

antérieurement formulées ou complémentaires de normes communautaires déjà en vigueur.

Comportant également des actions non mentionnées dans la Charte, le Programme apparaît ainsi non seulement plus précis mais sans doute plus cohérent et même à certains égards plus audacieux.

Cette cohérence et cette quasi-exhaustivité sont néanmoins obtenues au prix d'une réserve de taille : le programme énonce tout un catalogue de mesures à prendre sans jamais indiquer leur base juridique. Or, on sait que ce choix conditionne la procédure (simple consultation ou coopération, par exemple, du Parlement européen), adoption à la majorité qualifiée ou à l'unanimité, mais surtout qu'il exprime une interprétation de la répartition des compétences selon le Traité et l'Acte Unique européen (selon que la mesure se fonde sur l'article 118 A par exemple ou sur l'article 235), et finalement une interprétation du "principe de subsidiarité".

Justifiant, dans un long préambule, les interventions proposées au regard de ce principe de subsidiarité, la Commission n'en énonce pas moins un catalogue, en treize chapitres, de mesures extrêmement variées quant à leur portée juridique, puisqu'elles vont du Règlement, directement et uniformément applicable dans l'ordre juridique interne de tous les Etats membres, sans passage par la délibération parlementaire nationale, à la "communication" sans portée normative, tandis que d'autres mesures sont seulement désignées comme appelant un "instrument", non autrement qualifié (non des moindres, puisqu'il s'agit par exemple de la participation des salariés à l'administration et à l'actionnariat des entreprises, ou de la coordination des retraites complémentaires, du "dumping social" dans les contrats publics, ou du droit à la formation professionnelle).

Tel qu'il a été présenté par la Commission, le programme de mise en oeuvre de la Charte comprendrait les mesures suivantes :

Marché du travail

- Rapport sur l'emploi en Europe.
- "Observatoire" et système de documentation sur l'emploi.
- Programmes d'action concernant la création d'emplois pour des groupes spécifiques.
- Révision de la partie II du règlement n° 1612/68 relatif à la mise en contact et à la compensation des offres et demandes d'emploi ainsi qu'aux décisions procédurales y afférentes (SEDOC).

- Suivi et évaluation des interventions du Fonds social européen.

Emploi et rémunération

- Avis sur l'institution par les Etats membres d'une rémunération équitable.
- Directive sur les contrats et relations de travail autres qu'à temps plein et à durée indéterminée.

Amélioration des conditions de vie et de travail

- Directive pour l'aménagement du temps de travail.
- Directive du Conseil concernant l'établissement d'un formulaire élément de preuve des contrats et relations de travail.
- Révision de la directive 75/129/CEE du Conseil, du 17 février 1975, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux licenciements collectifs.
- Memorandum relatif à l'insertion sociale des migrants ressortissants des Etats tiers.

Libre circulation

- Révision du règlement (CEE) n° 1251/70 de la Commission, du 29 juin 1970, relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un Etat membre après y avoir occupé un emploi.
- Proposition de règlement portant extension du règlement n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et du règlement n° 574/72 du Conseil (fixant les modalités d'application du règlement n° 1408/71) à toutes les personnes assurées.
- Proposition d'instrument communautaire sur les conditions de travail applicables aux travailleurs d'un autre Etat effectuant dans le pays d'accueil des travaux dans le cadre de la libre prestation de services, notamment pour le compte d'une entreprise de sous-traitance.
- Proposition d'instrument communautaire concernant l'inclusion d'une clause sociale dans les marchés publics.

- **Communication sur les régimes complémentaires de sécurité sociale.**
- **Communication de la Commission au Conseil sur les conditions de vie et de travail des citoyens de la Communauté résidant dans les régions frontalières et en particulier des travailleurs frontaliers.**

Protection sociale

- **Recommandation sur la protection sociale : convergence des objectifs.**
- **Recommandation portant sur des critères communs relatifs à des ressources et à des prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale.**

Liberté d'association et négociation collective

- **Communication sur le rôle des partenaires sociaux dans la négociation collective.**

Information, consultation et participation des travailleurs

- **Instrument communautaire sur les procédures d'information, de consultation et de participation des travailleurs d'entreprises de dimension européenne.**
- **Instrument communautaire concernant l'actionnariat et la participation financière des salariés.**

Egalité de traitement entre les hommes et les femmes

- **Troisième programme communautaire pour l'égalité des chances pour les femmes.**
- **Directive portant sur la protection de la femme enceinte au travail.**
- **Recommandation relative aux modes de garde des enfants.**
- **Recommandation concernant un code de bonne pratique pour la protection de la grossesse et de la maternité.**

Formation professionnelle

- **Proposition d'instrument communautaire sur l'accès à la formation professionnelle.**

- **Actualisation de la proposition de décision du Conseil de 1963 concernant les principes généraux pour la mise en oeuvre d'une politique commune sur la formation professionnelle.**
- **Communication concernant la rationalisation et la coordination des programmes d'action communautaire dans le domaine de la formation professionnelle initiale et continue.**
- **Proposition concernant le programme commun d'échanges de jeunes travailleurs et d'échanges de jeunes.**
- **Correspondance des qualifications.**

Protection de la santé et de la sécurité sur le milieu du travail

- **Proposition de directive du Conseil concernant les prescriptions minimales de santé et de sécurité pour promouvoir une meilleure assistance médicale à bord des navires.**
- **Proposition de directive du Conseil concernant les prescriptions minimales de santé et de sécurité concernant le travail sur des chantiers temporaires et mobiles.**
- **Proposition de directive du Conseil concernant les prescriptions minimales applicables à l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs dans le secteur industriel d'exploration et d'exploitation par forage.**
- **Proposition de directive du Conseil concernant les prescriptions minimales applicables à l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs dans le secteur industriel des carrières et des mines à ciel ouvert.**
- **Proposition de directive du Conseil concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour les bateaux de pêche.**
- **Recommandation aux Etats membres concernant l'adoption d'une liste européenne de maladies professionnelles.**
- **Proposition de directive du Conseil concernant les prescriptions minimales concernant la signalisation de sécurité et de santé sur le lieu de travail.**
- **Proposition de directive du Conseil définissant un système d'information spécifique pour les travailleurs exposés à certains agents industriels dangereux.**

- **Proposition de directive du Conseil concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques.**
- **Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 83/477/CEE concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à l'amiante pendant le travail.**
- **Proposition de directive du Conseil concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé concernant les activités de transport.**
- **Mise en place d'un projet d'agence en matière de sécurité, d'hygiène et de santé.**

Protection des enfants et des adolescents

- **Directive du Conseil concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à la protection des jeunes.**

Personnes âgées

- **Initiative communautaire en faveur des personnes âgées (communication et proposition de décision).**

Personnes handicapées

- **Proposition de décision du Conseil établissant le troisième programme d'action communautaire en faveur des personnes handicapées (Helios) pour la période allant de 1992 à 1995.**
- **Proposition de directive du Conseil concernant la mise en place de mesures visant à promouvoir l'amélioration des conditions de déplacement des travailleurs à mobilité réduite.**

Enfin, si le programme lors de sa présentation ne comportait pas d'échéancier, le Conseil a établi la liste des mesures sociales qui, dans les prochaines années, devront faire l'objet de propositions de la Commission. Ce programme, qui reprend à peu de chose près celui que la Commission avait élaboré pour mettre en oeuvre la "Charte sociale", est assorti d'un calendrier.

Toutes les mesures devront être adoptées avant la fin de 1992, et les ministres des Affaires sociales se sont engagés à oeuvrer à cette fin, chacun en ce qui le concerne, à l'occasion de leur présidence respective.

Ainsi, avant la fin de la Présidence irlandaise, soit le 1er juillet 1990, le Conseil aurait-il dû être saisi des mesures suivantes :

- | | |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (Décision) | Initiative pour les personnes âgées (mars 1990) |
| (Directive) | Amiante - révision (avril 1990) |
| (Directive) | Information pour travailleurs exposés à certains agents industriels dangereux (avril 1990) |
| (Directive) | Chantiers temporaires et mobiles (avril 1990) |
| (Directive) | Amélioration de l'assistance médicale à bord des navires (avril 1990) |
| (Communication) | Observatoire - Enquête sur l'emploi en Europe (mai 1990) |
| (Recommandation) | Liste européenne de maladies professionnelles (mai 1990) |
| (Directive) | Formes atypiques d'emploi (mai-juin 1990) |
| (Directive) | Aménagement du temps de travail (juin 1990) |
| (Communication) | Rationalisation des programmes d'action communautaires dans le domaine de la formation professionnelle initiale et continue (juin 1990) |
| (Règlement) | Sécurité sociale des personnes circulant à l'intérieur de la Communauté (juin 1990) |
| (Rapport) | L'emploi en Europe (juin 1990) |

La présidence italienne (second semestre de 1990) verrait quant à elle s'engager l'examen au Conseil des mesures suivantes :

- | | |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------|
| (Directive) | Femmes enceintes au travail (juillet 1990) |
| (Programme) | Programme commun d'échanges de jeunes travailleurs (2ème semestre 1990) |

(Memorandum)	Migrants ressortissants des pays tiers - immigration, étude approfondie (2ème semestre 1990)
(Décision)	Deuxième phase "Jeunesse pour l'Europe" (2ème semestre 1990)
(Programme)	Jeunes travailleurs et PETRA (septembre 1990)
(Programme d'Action)	Troisième programme, égalité des chances (octobre 1990)
(Directive)	Preuve des contrats de travail (octobre 1990)
(Instrument)	Information, consultation et participation (novembre 1990)
(Instrument)	Travailleurs frontaliers, notamment en matière de sous-traitance (novembre 1990)
(Décision)	1992 comme année de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail (novembre 1990)
(Directive)	L'industrie d'exploration et d'exploitation par forage (novembre 1990)
(Décision)	Agence de sécurité, d'hygiène et de santé (novembre 1990)
(Directive)	Signalisation de sécurité sur le lieu de travail (novembre 1990)
(Directive)	Conditions de déplacement des personnes handicapées physiques (novembre 1990)

Enfin, la Commission formulerait au cours de l'année 1991 les propositions suivantes :

(Directive)	Sécurité et santé, bateaux de pêche
(Règlement)	Révision de SEDOC - compensation des offres et demandes d'emploi
(Directive)	Licenciements collectifs - révision
(Directive)	Exploitation de carrières et de mines à ciel ouvert

(Recommandation)	Garde des enfants
(Instrument)	L'actionnariat et la participation financière des salariés
(Communication)	Citoyens des régions frontalières et en particulier les travailleurs frontaliers
(Recommandation)	Protection sociale - convergence des objectifs
(Recommandation)	Systèmes de protection sociale - suffisance des ressources, etc.
(Instrument)	Clause sociale, contrats publics
(Instrument)	Transmissibilité des plans de retraite supplémentaires
(Opinion de la Commission) (1)	Rémunération équitable
(Communication)	Partenaires sociaux, rôle dans la négociation collective
(Directive)	Exposition aux risques dus aux agents physiques
(Directive)	Sécurité et santé, secteur des transports
(Instrument)	Accès à la formation professionnelle
(Règlement)	Droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un Etat après y avoir occupé un emploi
(Directive)	Protection des jeunes
(Recommandation)	Code de bonne pratique pour la protection de la grossesse et de la maternité
(Communication)	Régimes complémentaires de sécurité sociale
(Décision)	Politique commune de formation professionnelle

(1) On appréciera la transformation de l' "avis" prévu par la Commission en simple "opinion", instrument inconnu du droit communautaire, le Conseil entendant marquer sans doute par cette qualification, que l'initiative ne ressortit à aucune des compétences attribuées par les Traités à la Commission.

(Travaux préparatoires) Correspondance des qualifications.

Lors de l'examen du Programme de la Commission pour 1990, le Parlement européen se joignait à la Commission dans le cadre de la "coopération interinstitutionnelle" pour approuver un programme législatif énonçant des objectifs de politique sociale. La priorité sera donnée, aux termes de cet accord, aux propositions suivantes :

- travail atypique ;
- établissement d'un élément de preuve dans les contrats de travail autres qu'à temps plein et à durée indéterminée ;
- l'aménagement du temps de travail ;
- sous-traitance : conditions de travail des travailleurs d'un Etat membre autre que l'Etat membre de prestation ;
- information, consultation et participation des travailleurs d'entreprise, dans les groupes d'entreprises de dimension communautaire ;
- protection des femmes enceintes au travail ;
- l'égalité de traitement entre hommes et femmes au travail : 3ème programme d'action.

Pour les textes déjà en instance devant le Conseil, Parlement et Commission conviennent de "la nécessité d'en accélérer l'examen, notamment pour ce qui est du statut de la société européenne, des droits des travailleurs dans les entreprises transnationales et du statut social des travailleurs migrants, ainsi que des directives sur le congé parental et du renversement de la charge de la preuve."

Le calendrier approuvé par le Conseil semble cependant avoir pris un certain retard puisque seule la proposition concernant les "formes atypiques" de travail est en état d'être examinée par le Conseil et le Parlement, la Commission ayant annoncé le 6 juin 1990 l'adoption, en vue de leur transmission, de trois projets de directives réglant : les conditions de travail pour les travailleurs à temps partiel et temporaires ; le rapprochement des dispositions des Etats membres pouvant entraîner des distorsions de concurrence ; les règles protégeant la santé et la sécurité de ces travailleurs.

B - Enjeux institutionnels

On évoquera les difficultés surgies avec l'examen de ce premier texte de mise en oeuvre de la Charte pour illustrer les débats qui recouvrent en fait des enjeux institutionnels importants et qui pourraient alimenter la préparation de la future conférence sur la réforme des Traités. La première proposition serait fondée sur l'article 100 du Traité (exigeant donc l'unanimité du Conseil) ; la seconde se référerait à l'article 100 A, la troisième à l'article 118 A, et relèveraient ainsi de la procédure de coopération avec le Parlement européen et de l'adoption à la majorité qualifiée.

Mais, au sein même de la Commission, des désaccords semblent s'être produits sur la base juridique au moins de la seconde proposition, qui vise à réduire les distorsions de concurrence dues aux différences des coûts salariaux liés aux contrats "atypiques" (dont la rémunération peut être inférieure de plus d'un tiers). Certains Commissaires auraient en effet estimé que les distorsions de concurrence n'étaient pas démontrées et qu'une limitation de ces formes de travail pourrait être inopportune en période de chômage persistant alors que la croissance en 1989 des contrats "atypiques" a été de près de 30 %.

Enfin, la mise en oeuvre de ce premier point du Programme d'action de la Commission risque de faire date puisque le Parlement européen a saisi cette occasion... pour se saisir lui-même et, s'octroyant un droit d'initiative non prévu par les Traités, a "autorisé" sa commission des Affaires sociales à préparer une "initiative tendant à une proposition de directive concernant les contrats et relations de travail atypiques", assortie d'un rapport, publié le 1er juin 1990 (Doc. P.E. - A 3-134/90).

On ne s'étonnera pas que le Parlement européen fasse référence dans son "initiative" à deux articles qui impliquent la procédure de coopération, c'est-à-dire non seulement à l'article 118 A dont il demande depuis longtemps l'extension du champ d'application par une interprétation très "compréhensive" de la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs ; mais aussi, à l'article 100 A : le Parlement écarte par avance l'objection tirée de la réserve expresse contenue dans l'article 100 A dont la procédure (majorité qualifiée et coopération) ne s'applique pas aux "droits et intérêts des travailleurs salariés", en indiquant dans les "considérant" de l'"initiative", que l'exception de l'article 100 A ne porte que sur les mesures concernant "exclusivement les droits et intérêts des personnes subordonnées". Considérer que la réglementation des garanties offertes aux travailleurs titulaires de contrats "atypiques" ressortit à la protection de la santé (art. 118 A) plutôt qu'aux "droits et intérêts des

travailleurs salariés" (exception de l'article 100 A) relève plus de la casuistique juridique que d'une analyse sérieuse.

S'il est à prévoir que le Conseil ne délibérera que des propositions de la Commission (qui, aux termes du Traité, a le monopole de l'initiative des mesures concourant à l'établissement du marché intérieur) et ignorera l'"initiative" *proprio motu* du Parlement européen au cas où cette Assemblée adopterait le rapport de sa commission des Affaires sociales, la démarche n'en est pas moins révélatrice des enjeux institutionnels de l'Europe sociale.

Mais plus encore que le choix des procédures, c'est la délimitation même de la compétence communautaire qui risque de diviser la Communauté. Il n'est pas simple en effet de concilier la globalité des objectifs assignés à la Communauté : "assurer le progrès économique et social", "améliorer la situation économique et sociale", promouvoir la "cohésion économique et sociale"... avec le respect des procédures établies par le Traité et l'Acte unique européen (une analyse sérieuse montre qu'en matière sociale, le champ d'application de la coopération et du vote à la majorité qualifiée est étroitement défini et constitue plutôt l'exception) et surtout avec la répartition des compétences entre les Etats membres (voire les partenaires sociaux ou les autorités administratives décentralisées).

Le préambule de la charte signée par onze délégations au Conseil de Strasbourg rappelait d'ailleurs cette répartition dans pas moins de quatre "considérant" déclinant le principe de "subsidiarité" de l'action communautaire :

"considérant qu'il appartient aux Etats membres de garantir que les travailleurs des pays tiers et les membres de leur famille séjournant légalement dans un Etat membre de la Communauté européenne puissent bénéficier pour leurs conditions de vie et de travail d'un traitement de nature comparable à celui dont bénéficient les travailleurs de l'Etat membre concerné ; ...

"considérant que la mise en oeuvre de la charte ne saurait entraîner une extension des compétences de la Communauté telles qu'elles sont définies par les traités ; ...

"considérant que, conformément aux conclusions du Conseil européen de Madrid, le rôle respectif des normes communautaires, des législations nationales et des relations conventionnelles doit être clairement établi ;

"considérant qu'en vertu du principe de subsidiarité les initiatives à prendre concernant la mise en oeuvre de ces droits sociaux relèvent de la responsabilité des Etats membres et des entités qui les constituent et, dans le cadre de ses compétences, de

la responsabilité de la Communauté européenne ; que cette mise en oeuvre peut prendre la forme de lois, de conventions collectives ou de pratiques existantes aux différents niveaux appropriés et qu'elle nécessite dans de nombreux domaines l'implication active des partenaires sociaux ; ...".

On sait qu'ici ou là, en particulier au Parlement européen, l'opinion prévaut qu'il faut à la fois élargir les compétences communautaires notamment dans le domaine social, et qu'il faut également généraliser à toutes les mesures à prendre dans ce domaine la procédure de coopération et d'adoption à la majorité qualifiée du Conseil.

Outre que ce qui a été indiqué plus haut sur les risques pour la partie française d'une telle démarche, il convient d'en souligner le sens au regard de l'équilibre des pouvoirs dans le système communautaire.

Si les signataires de l'Acte unique européen ont certainement donné l'impulsion décisive indispensable à la construction communautaire en posant le principe de l'adoption à la majorité qualifiée des mesures "qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur", selon la formulation de l'article 100 A nouveau, ils n'en ont pas moins sagement prévu des exceptions pour certaines questions sensibles qui relèvent toujours de l'unanimité. Ainsi, la libre circulation des personnes, les droits et intérêts des travailleurs salariés et... l'harmonisation fiscale.

Si l'on peut concevoir l'avantage d'une procédure expédiente pour arrêter des normes techniques communes permettant la libre circulation des marchandises, dans un espace unifié, cet avantage doit être apprécié pour les questions évoquées ci-dessus, en regard des sujétions que les mesures peuvent créer pour les Etats membres, dont le consentement express peut, dès lors, être requis.

L'édiction d'une norme sociale commune peut avoir un coût, soit pour les partenaires sociaux, soit pour les finances publiques et entraîner en tout état de cause un alourdissement des prélèvements obligatoires. Aussi, peut-on comprendre que la procédure du vote à la majorité qualifiée soit apparue inappropriée aux signataires de l'Acte unique. Il semblerait difficile d'imposer une charge publique à un Etat sans son consentement, du moins exprimé par le vote de son représentant au Conseil, alors même qu'on recherche comment combler le "déficit démocratique" du système communautaire.

En revanche, on ne peut que regretter que le "socle" que devait constituer la Charte fondamentale des droits sociaux n'ait pas été établi à un niveau plus élevé. Et il faut souligner que ce n'est

pas la Grande-Bretagne qui a imposé de maintenir à 15 ans l'âge légal d'accès au travail...

Le niveau insatisfaisant et la fragilité de ce socle initial sont d'autant plus regrettables qu'il est douteux que certains de ceux qui réclament la généralisation du vote à la majorité qualifiée s'emploient à élever rapidement le niveau minimum des normes qu'ils se sont précisément refusé de fixer à un niveau élevé dans la Charte de Strasbourg.

L'ambiguïté semble régner sur les intentions de certains Etats membres qui, en fait, se satisfont des avantages qu'ils peuvent tirer d'une interprétation très audacieuse du principe de non-discrimination, appuyée par la jurisprudence "constructive" de la Cour de Justice, attendent beaucoup également des directives droit de séjour et d'une habile lecture des textes organisant la coordination et l'accès aux avantages sociaux, demandent pour le surplus un développement des interventions structurelles et notamment du Fonds social à leur profit, mais ne se soucient nullement d'amener, fût-ce progressivement, leur régime de protection sociale au niveau des Etats qui en ont depuis longtemps fait une priorité.

Or, la réduction progressive de ces disparités est une des conditions d'un fonctionnement sain d'une Communauté sans frontières.

C - Des disparités encore considérables entre Etats membres

Tant par l'incorporation du coût de la protection sociale dans les prix des produits et des services et par les effets sur la localisation des investissements que par l'attrait des régimes les plus généreux sur les flux de personnes, les disparités considérables qui marquent encore les régimes nationaux de protection sociale auront une influence sensible sur le fonctionnement de la Communauté.

C'est sans doute en matière de protection sociale que subsistent et subsisteront longtemps les problèmes les plus difficiles.

En effet, s'il est évident quand on compare l'ensemble européen au reste du monde, qu'il existe bien un modèle commun fait de la solidarité avec les plus faibles, c'est-à-dire de "collectivisation" de la prise en charge de situations individuelles jugées dignes de protection (formation des jeunes, maternité, handicaps, maladie, infirmité, chômage, exclusion du marché du travail, vieillesse ...), la traduction de ce modèle dans un corpus de règles uniformes semble hors d'atteinte actuellement.

Non seulement en raison des disparités dans le niveau des prestations actuelles mais également, et la difficulté est peut-être plus sérieuse encore, en raison des différences de structures qui caractérisent les régimes nationaux de protection sociale, tant dans leurs mécanismes de financement que dans leurs règles de fonctionnement.

Si on peut considérer que les disparités de niveau peuvent rapidement s'atténuer sous l'effet conjugué de l'élévation du niveau de vie dans les Etats membres les moins développés (quoi qu'une stagnation des prestations perdure en Espagne et au Portugal) et de la maîtrise des prélèvements dans les autres Etats, en revanche, les différences de structures de financement et de fonctionnement entre régimes à niveau de prestations équivalent posent des problèmes difficiles de coordination, pour ne pas parler d'harmonisation (cf. ci-dessus, l'impact de la libre circulation généralisée sur les régimes de sécurité sociale).

Et la difficulté commence ... dès la mesure de ces disparités.

Certaines études comparatives ont été faites à Bruxelles (cf. "tableaux comparatifs des régimes de sécurité sociale", 15e édition, 1988), mais les descriptions, dont la complexité défie la comparaison, sont largement obsolètes, dans un domaine aussi évolutif que les systèmes de protection sociale : tous les Etats membres ont entrepris des réformes, souvent profondes, aussi bien des modes de financement (parts respectives des cotisations et de la fiscalisation) que de la ventilation et du niveau des prestations, de l'ouverture et de l'étendue des droits, voire des modes de prise en charge (collectivisation des risques, assurances individuelles), qui peuvent d'ailleurs varier selon le risque considéré. Enfin, la définition même des "prestations" comparées est sujette à de sensibles variations puisque les avantages fiscaux ne sont pas pris en compte, alors même que leur impact financier pour les bénéficiaires peut être très important : en France, en 1987, le montant global estimé des avantages fiscaux accordés du fait de charges de famille était évalué à 44 milliards de francs pour 111 milliards de prestations en espèces. On voit que l'avantage fiscal peut accroître de façon très importante l'écart visible entre prestations en espèces puisque certains Etats membres à la fois versent de très faibles prestations et ignorent ou à peu près les avantages fiscaux (mais les deux éléments peuvent aussi jouer dans des sens opposés).

Pour compléter les documents cités par le rapport de M. J.P. BACHY (cf. conclusions adoptées par la Délégation pour les Communautés européennes de l'Assemblée nationale n° 13-89), on peut cependant donner quelques indications sur ces disparités, quant

au mode de financement tout d'abord, quant aux prestations servies ensuite.

. *Structure de financement des prestations sociales (hors avantages fiscaux)*

Pays/ année	COTISATIONS SOCIALES						Total	Contribu- tions publiques	Autres recettes
	EMPLOYEURS		PERSONNES PROTÉGÉES						
	effectives	fictives	salariés	indépen.	autres				
B 84	31,51	9,85	15,30	3,68	0,74	61,08	33,80	5,12	
DK 85	5,25	5,09	4,22	0,02	0,00	14,58	77,39	8,03	
D 85	26,18	15,00	21,94	1,19	7,28	71,60	24,96	3,45	
E 85	47,58	5,62	10,13	6,20	3,90	73,43	26,02	0,55	
F 83	43,40	9,39	18,46	5,15	-	76,39	20,46	3,15	
IRL 85	13,44	7,46	12,86	0,15	0,00	33,90	65,23	0,87	
I 85	34,07	18,39	9,23	4,63	-	66,32	31,54	2,14	
L 85	25,01	8,56	22,00	2,89	0,65	59,12	34,10	6,78	
NL 85	28,04	4,13	26,66	2,20	7,50	68,53	15,63	15,85	
P 82	46,48	7,56	17,74	1,14	0,08	73,01	25,03	1,97	
UK 84	21,68	9,12	15,78	0,72	0,32	47,63	42,63	9,75	

Source : Eurostat 1989-2-

Sans doute de fortes disparités marquent les structures de financement, du Danemark où les recettes sont presque totalement fiscalisées, à la France où elles proviennent très majoritairement des cotisations, mais une certaine évolution se dessine qui tendrait (encore que très progressivement !) à réduire cette hétérogénéité structurelle.

Il convient de souligner que ces financements sont généralement considérés dans leur ensemble comme des "prélèvements obligatoires" et que toute décision communautaire qui pourrait entraîner un coût nouveau pour tel ou tel Etat membre l'obligerait à en rechercher le financement soit par des recettes fiscales nouvelles, soit par l'augmentation des cotisations des entrepreneurs et/ou des salariés.

On aperçoit là la difficulté de substituer aux décisions prises à l'unanimité, des décisions prises à la majorité qualifiée. En effet, cela équivaut à imposer à un Etat, hors de son consentement manifesté par le vote de son représentant au Conseil, une charge publique.

Il y aurait quelque paradoxe à remettre en cause un principe fondamental du régime démocratique, à savoir le consentement à l'impôt et l'autorisation des dépenses confiés à des représentants investis de la légitimité issue de l'élection et responsables, et cela alors même qu'on déplore ici ou là le "déficit démocratique" du fonctionnement du système communautaire et qu'on débat sans désespérer pour y porter remède.

"Effort social" des Etats membres

Sans doute la comparaison de la part du produit intérieur brut consacrée dans chaque Etat membre aux transferts de protection sociale est-elle un indice bien imparfait puisque, outre la non prise en compte des avantages fiscaux, elle ne retrace ni les avantages en nature, ni les disparités de pouvoirs d'achat, ni bien entendu la valeur qualitative des prestations servies : il ne s'agit pas de dépenser toujours plus mais toujours mieux ...

Néanmoins, cette comparaison montre-t-elle des tendances, là encore fort contrastées :

	1980	1984	1990
Belgique	28,1	29,6	-
Danemark	29,7	28,9	27,0
R.F.A.	28,6	28,5	26,4
Grèce	13,3	20,0	20,2
Espagne	15,6	17,4	18,0
France	25,9	29,4	28,4
Irlande	20,6	23,9	22,3
Italie	22,8	27,3	26,4
Luxembourg	26,4	25,2	24,4
Pays-Bas	30,4	32,8	32,1
Portugal	14,6	15,2	13,4
Royaume-Uni	21,7	24,6	22,8
C.E.E.	24,9	27,1	25,6

La prise en charge collective de la protection sociale atteint 32,1% du P.I.B. aux Pays-Bas, tandis qu'elle ne représente que 13,4% au Portugal : l'écart est donc très important.

Mais on remarque aussi que, si la maîtrise des dépenses sociales fait sentir ses effets dans plusieurs Etats développés (R.F.A., Luxembourg, Danemark et même France, ...), si l'Italie rejoint les "standards" des Etats du Nord, l'évolution est très contrastée dans les Etats "périphériques" : vigoureuse croissance en Grèce, quasi stagnation en Espagne et en Irlande, mais régression au Portugal, pourtant déjà très en deçà des niveaux moyens en 1980.

Les disparités de l' "effort social" mesuré en part de P.I.B. sont encore plus sensibles lorsqu'on évalue les transferts "per capita" :

PAYS	Popul. en milliers	PIB par habitant en FF	Dépenses sociales	
			en % du PIB	en FF par habitant
Danemark	5.112	94.500	28,9	27.300
Allemagne	61.175	89.400	28,5	25.500
Luxembourg	366	82.300	25,2	20.700
France	54.946	79.400	29,4	23.300
Pays-Bas	14.424	76.000	32,8	24.900
Belgique	9.855	68.600	29,6	20.300
Royaume-Uni	56.488	66.800	24,6	16.400
Italie	56.983	54.800	27,3	14.900
Irlande	3.529	44.600	23,9	10.700
Espagne	38.342	37.400	17,4	6.500
Grèce	9.900	30.100	20,0	6.000
Portugal	10.129	17.000	15,2	2.600
C.E.E.	321.249	65.600	27,1	17.800

On observe alors un rapport de 1 à 10 (et même un peu plus) entre les citoyens Portugais et les Danois, tandis que les Français se situent nettement dans le groupe le plus élevé (recevant en moyenne 42 % de plus que les citoyens britanniques et 56 % que les Italiens).

Niveau des prestations

C'est sans doute à la fois la comparaison la plus intéressante ... et la plus délicate à établir (outre le problème déjà signalé de la non prise en compte des avantages fiscaux et des prestations en nature).

En effet, la complexité des définitions, des conditions d'attribution et des modes de versement rend l'exercice quasi-impossible. Les "tableaux comparatifs des régimes de sécurité sociale" publiés par la Commission des Communautés européennes (15e éd. 1-7-1988) donnent certains éléments pour chaque Etat membre : organisation, financement et régime de chaque branche : condition d'attribution, mode de calcul ... L'extrême hétérogénéité des

données rassemblées montre que la seule comparaison est à peu près impossible, c'est dire ce qu'il en serait d'une tentative de rapprochement !

On ne donnera donc que quelques exemples particulièrement explicites.

Ainsi en Espagne, les allocations familiales sont de 13 F. par enfant et par mois (les chômeurs indemnisés qui ne représentent que moins du tiers des chômeurs, pouvant seuls recevoir un complément mensuel de 50 F. pour charges de famille).

Les dépenses de protection familiale par enfant y seraient quatre fois moindres qu'au Portugal, quinze fois moindres qu'en Grèce et trente-trois fois moindres qu'en France ! (cf. "l'Espace social européen" - 13/7/1989).

Des études ont essayé de mesurer l' "intensité relative" de la protection sociale de la famille, que cite la "Revue française des Affaires sociales" (novembre 1989).

Une première approche a été faite sur la base des standards du pouvoir d'achat par personne. D'après les données Eurostat, l'écart était de 64 (Espagne) à 1.232 (Danemark) en 1984. Cet écart d'environ 1 à 20 apparaît encore aggravé dans les projections 1990, puisqu'il passe de 44 à 1.677.

Une approche plus élaborée a été conduite par O. EKERT. Cet auteur construit des indices de la politique familiale ; l'un d'entre eux mesure l'intensité globale des prestations familiales, sur la base de la moyenne pondérée des prestations comparées au salaire net moyen ouvrier dans les pays européens. Ces travaux, certes déjà un peu anciens, concluaient, là aussi, à une très grande variété dans cette intensité : l'indice allait de moins de 1% (Grèce, premier enfant) à plus de 19% (France, enfant de rang 3).

Les écarts ne sont pas moins frappants en ce qui concerne les retraites (dont l'âge légal varie de 55 ans pour les femmes en Italie, à 67 ans pour tous les travailleurs au Danemark).

Les écarts reproduisent en effet non seulement ceux des niveaux de salaires dans les Etats membres mais résultent aussi de différences dans les modes de calcul : l'existence de pensions proportionnelles aux gains antérieurs avec, d'une part, des salaires-plafond variant du simple au double (entre la France d'un côté, la R.F.A. le Luxembourg de l'autre), et, d'autre part, le versement de pensions uniformes, dans des pays comme le Royaume-Uni, le Danemark, les Pays-Bas, se concrétisent par des taux de remplacement des revenus d'activité très inégaux d'un bord à

l'autre du marché commun (selon l'étude reproduite dans "Problèmes économiques" du 29 novembre 1989).

Le salarié qui a cotisé durant toute sa vie active et qui remplit les conditions d'ouverture de droit à la retraite au taux plein, recevait, dans les années 1982-1984, si son dernier salaire atteignait 12.000 F. par mois, une pension égale à 15% de ce revenu au Royaume-Uni, à 28% aux Pays-Bas, à 31% au Danemark, alors que le travailleur luxembourgeois en touchait 65% et l'allemand 60%.

En France, le salarié ayant la même rémunération ne percevait que 40%, en raison du faible montant du salaire plafond, inférieur à l'époque à ces 12.000 F.

Le travailleur français se rapproche de son voisin allemand et arrive à percevoir une pension totale d'environ 60-70% dans la mesure où il bénéficie de la retraite complémentaire obligatoire.

Pas besoin d'un tel système en R.F.A. où le régime de base assure, à lui seul, un niveau de remplacement égal à 60-70%. Il faut cependant tenir également compte des régimes complémentaires facultatifs, très développés au Danemark, aux Pays-Bas et même en R.F.A. Si l'on compare les pensions totales reçues par un salarié à la rémunération nette moyenne (salaire moins cotisation), on constate à la fois le niveau très élevé du taux de remplacement dans certains pays et les écarts assez prononcés entre Etats membres de la C.E.E.

Selon une étude communautaire, les salariés qui bénéficient à la fois du régime de base et d'une retraite complémentaire recevraient, après une carrière complète, 80 à 90% de leur ancien salaire net aux Pays-Bas, en France, au Luxembourg, en R.F.A., en Italie - soit autant ou plus qu'en période d'activité... - mais seulement 49% au Royaume-Uni.

Quant à l'Espagne, selon une étude récente (Espace social européen - 1989), 80% des retraités percevraient moins de 2.000 F. par mois.

Une étude sur les niveaux comparés des retraites agricoles dans la Communauté (Information agricole - 1989) permet de prendre toute la mesure des écarts qui subsistent encore entre les Douze.

Les retraites agricoles dans la C.E.E. : montant annuel des pensions en 1989

1. Retraite forfaitaire

Dans cinq pays, une retraite forfaitaire est versée à tous les bénéficiaires atteignant l'âge de la retraite. Le montant de cette pension de retraite est indépendant du nombre d'années d'activités professionnelles, ainsi que du revenu d'activité.

- Danemark : Régime national de retraite : 35.700 FF par an et par personne.
- Pays-Bas : Régime des indépendants : 40.200 FF par an et par personne isolée ; 58.000 FF pour un couple.
- Royaume-Uni : Régime national de retraite : 23.500 FF par an et par personne isolée ; 37.700 FF pour un couple.
- Grèce : Régime agricole : 4.000 FF par an et par personne.
- Portugal : Régime agricole : 3.000 FF par an et par personne.

2. Retraite proportionnelle au nombre d'années de cotisations

- Allemagne : Régime agricole, créé en 1957. Le nombre maximum d'années de cotisations est donc de 31 ans en 1989. Le montant de la pension est alors de 23.000 FF pour une personne isolée et 35.000 FF pour un ménage.
- Belgique : Régime des indépendants. La retraite maximum est versée après 45 ans d'activité professionnelle. Le montant de la pension est alors de : 25.700 FF par an et par personne isolée ; 32.100 FF par an pour un ménage.
- Italie : Retraite agricole minimale de 3.000 FF par an pour un chef d'exploitation, un supplément étant versé pour conjoint à charge. Après une carrière complète la retraite atteint 16.000 FF par an.
- Espagne : Retraite agricole qui atteint, après 35 ans d'activité professionnelle, 2.200 FF par an.

3. Retraite proportionnelle au nombre d'années d'activité et au revenu d'activité ayant servi d'assiette des cotisations

Luxembourg : Retraite agricole variable entre :

- un minimum de 10.500 FF par an et par personne
- un maximum de 40.500 FF par an et par personne.

France : Retraite agricole variable. Après 37,5 années de cotisations, le montant annuel de la retraite est :

- dans la classe de cotisation minimum :
24.000 FF pour le chef d'exploitation ; 38.400 FF pour un couple
- dans la classe de cotisation maximum :
49.100 FF pour le chef d'exploitation ; 63.400 FF pour un couple.

En Irlande, une retraite n'est susceptible d'être accordée aux agriculteurs que s'ils cèdent leurs terres à l'Etat. Il n'y a donc pratiquement pas de retraités.

Ainsi, sans même évoquer le cas particulier de l'Irlande, on constate un écart moyen de 1 à 10 entre le groupe des Etats membres où les retraites agricoles avoisinent ou dépassent, au taux plein, 30.000 F. par an et par personne (Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni, Luxembourg, Allemagne, Belgique et France) et le groupe des Etats où les retraites demeurent très basses : 4.000 F. par an en Grèce, 3.000 F. par an au Portugal et 2.200 F. par an en Espagne ; l'Italie, pour sa part, se situe à un niveau intermédiaire (de 3.000 F. minimum à 16.000 F. par an après 35 ans d'activité) mais qui peut s'avérer en fait assez bas compte tenu du niveau des prix de consommation atteint dans ce pays.

Enfin, on évoquera comme dernier exemple des disparités de protection sociale, le cas du "minimum de ressources". On sait que, sous la pression notamment des Etats du Sud qui ignorent cette prestation (et ne souhaitent pas se presser de l'instituer), la référence à un droit de tout citoyen à un minimum de ressources a été écartée de la Charte adoptée au Conseil de Strasbourg. De fait, si certains Etats membres ont progressivement mis en place ce type de prestations (la Grande-Bretagne dès 1948 !), d'autres l'ignorent complètement. Le tableau suivant permet d'évaluer les montants moyens d'une allocation généralement

"différentielle" ou variant avec les caractéristiques des situations individuelles.

. *Le montant du revenu minimum dans quelques pays de la C.E.E. (couple avec 2 enfants)*

Pays (année de création du RMG)	Nombre de ménages bénéficiaires (en % de la population)	Montant mensuel en monnaie nationale (en francs français)	Montant moyen mensuel en FF
Pays-Bas (1963)	620.000 en 1985 (4,5%)	2.300 FL en 1987 (7.000 FF)	4.000 FF
R.F.A. (1961)	1 million en 1983 (1,6%) 0,5 million en 1973	2.000 DM en 1987 (6.400 FF)	1.600 FF
Danemark (1933)	115.000 en 1977	7.400 DKK en 1988 (6.500 FF)	
France (1988)	570.000 (estimation) (3%)	4.200 FF	1.335 FF
Belgique (1974)	45.000 en 1985 (0,6%)	3.100 FF pour un couple sans enfants (hors prest. familiales)	1.260 FF
Royaume-Uni (1948)	4,6 millions en 1985 (8,1%)	348 livres en 1986 1 couple avec 2 enf. de plus de 11 ans (3.850 FF)	1.420 FF
Irlande (1977)	46.000 en 1983 (1,3% en 1984) 29.000 en 1977	(2.500 FF en 1984)	.

Source : Conseil de l'Europe

Les cinq autres Etats membres de la Communauté ignorent quant à eux les prestations servies sous la seule condition de ressources insuffisantes et en dehors de droits tirés de liens de travail, de situation de famille ou d'infirmité.

On ne saurait trop souligner l'importance de ces disparités : non seulement elles compliquent à l'évidence un rapprochement souhaitable pour cimenter un "modèle européen" de citoyenneté, pour égaliser les conditions de concurrence et pour faciliter la libre circulation de tous les citoyens communautaires, mais elles peuvent susciter le "dumping social", voire l'exploitation des régimes les plus généreux, induire des délocalisations vers les Etats les moins exigeants et exercer une pression à la baisse sur les garanties acquises dans d'autres Etats.

La pérennisation de ces mécanismes pervers, et des inégalités de protection qui les sous-tendent, quoique revendiquée par les Etats qui croient y trouver un "avantage comparatif" et quoique justifiée par la jurisprudence de la Cour de Justice dans une interprétation dévoyée du principe de l'égalité de traitement, semble bien éloignée de l'esprit du Traité et de l'Acte unique européen.

D - Corriger les différences et bâtir l'Europe sociale par les interventions communautaires ?

Devant la difficulté de réduire les disparités de structure des régimes de protection sociale, de montant des prestations, difficulté que ne se hâtent d'ailleurs pas de résoudre les Etats qui voient un "avantage comparatif" dans leurs coûts salariaux liés à un faible niveau de garanties sociales, certains attendent le renforcement de l'Europe sociale d'un développement des interventions structurelles de la Communauté.

On sait que la réforme des fonds structurels (FEDER et Fonds social) a été conduite précisément au nom de l'objectif de "cohésion économique et sociale". Les options retenues sont à la fois l'augmentation des dotations pour parvenir à un doublement en termes réels entre 1987 et 1992, la définition d'objectifs précis et, enfin, la concentration des interventions dont l'essentiel profiterait aux "régions en retard de développement", outre une réforme des procédures d'attribution.

- Le Fonds social

Institué par le Traité de Rome, le Fonds social a connu une évolution sensible depuis l'adhésion de nouveaux Etats membres, au niveau de développement très inférieur aux moyennes de la Communauté initiale. D'aide aux ajustements, son action a évolué vers une politique nettement plus redistributrice, concentrée au profit des "Etats périphériques", assortie de moyens considérablement augmentés.

Selon l'article 1er du règlement 2052/88 du Conseil consacrant la réforme des interventions structurelles, "L'action que mène la Communauté avec l'aide des fonds structurels, de la B.E.I. et des autres instruments financiers existants vise à permettre la réalisation des objectifs généraux énoncés aux articles 130 A et 130 C du Traité, en contribuant à la réalisation des cinq objectifs prioritaires suivants :

1. promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement, ci-après dénommé "objectif n° 1" ;
2. reconvertir les régions, régions frontalières ou parties de régions (y compris les bassins d'emploi et les communautés urbaines) gravement affectées par le déclin industriel, ci-après dénommé "objectif n° 2" ;
3. combattre le chômage de longue durée, ci-après dénommé "objectif n° 3" ;
4. faciliter l'insertion professionnelle des jeunes, ci-après dénommé "objectif n° 4" ;
5. dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune,
 - a) accélérer l'adaptation des structures agricoles,
 - b) promouvoir le développement des zones rurales,ci-après dénommés "objectifs n° 5 a) et n° 5 b)."

Si, pour le développement ou la restructuration des régions couvertes par les objectifs n° 1, 2 et 5 b), l'intervention de tous les fonds est prévue, y compris l'intervention du F.S.E., le F.S.E. demeure exclusivement responsable pour la promotion des objectifs n° 3 et 4 prévus par l'article 1er du règlement n° 2052/88, à savoir la lutte contre le chômage de longue durée (objectif n° 3) et l'insertion professionnelle des jeunes (objectif n° 4).

Il s'agit, dans le cas de ces deux objectifs, de faire face, partout dans la Communauté, à travers le financement de la formation professionnelle ainsi que des aides à l'embauche et à la création d'activités d'indépendants, à deux problèmes préoccupants que constituent le chômage de longue durée de près de 6 millions de personnes dans la Communauté ainsi que de plus de 5 millions de personnes de moins de 25 ans qui sont à la recherche d'un emploi.

Définies par des "cadres communautaires d'appui" arrêtés par concertation entre la Commission et les Etats membres, et bénéficiant de financements pluriannuels, les actions retenues au titre des interventions du Fonds social européen pour la période 1990-1992 ont été présentées ainsi par la Commission le 20 décembre 1990 :

Objectif n° 3

- Actions combinant plusieurs types de mesures, y compris la motivation et l'orientation de manière que la formation soit un facteur réel d'intégration professionnelle et sociale ;
- actions qui encouragent le potentiel local de développement de l'emploi et qui sont mises en oeuvre dans le cadre d'un consensus entre les différents partenaires concernés par les problèmes de l'emploi ;
- actions destinées à encourager les activités indépendantes ;
- actions qui permettent à de jeunes femmes de trouver des emplois dans des secteurs où elles sont sous-représentées ;
- actions qui facilitent l'intégration des travailleurs handicapés et migrants dans le marché de l'emploi.

Objectif n° 4

- Activités de formation qui s'adressent à des jeunes ayant achevé leur scolarité obligatoire sans obtenir de qualifications et qui visent à leur assurer des qualifications qui leur permettront de trouver un premier emploi stable ;
- opérations qui alternent des phases de formation théorique et des périodes d'expérience pratique dans des entreprises ;
- actions qui permettent à de jeunes femmes de trouver des emplois dans des secteurs où elles sont sous-représentées ;
- actions qui facilitent l'intégration des travailleurs handicapés et migrants dans le marché de l'emploi ;
- enfin, formation permettant d'acquérir les qualifications demandées par les employeurs dans de nouvelles technologies.

Plus généralement, une préférence a été donnée aux actions transnationales, à celles qui contribuent à la modernisation de l'appareil de production, en particulier dans les P.M.E., et à la formation à des technologies modernes, notamment à celles qui sont

liées aux programmes communautaires de recherche et de développement.

En 1989, la ventilation des crédits du Fonds s'est établie ainsi :

1. Répartition par catégories d'actions (en millions d'Ecus)

a) Actions en faveur de jeunes (-25 ans)	
régions désavantagées	1.236,00
autres régions	1.332,00
b) Actions en faveur de personnes de plus de 25 ans	
régions défavorisées	396,50
autres régions	441,50
Actions spécifiques	118,00
	3.524,00

TOTAL

2. Répartition des montants approuvés par Etat membre (en millions d'Ecus)

Etat membre	Total	%
Belgique	47,7	1,35
R.F.A.	188,2	5,34
DK	33,4	0,95
Grèce	310,0	8,80
Espagne	602,3	17,09
France	437,2	12,41 (1)
Italie	593,1	16,83
Irlande	235,0	6,67
Luxembourg	2,5	0,07
Pays-Bas	88,7	2,52
Portugal	346,5	9,83
Royaume-Uni	639,3	18,14
TOTAL	3.523,9	100,00

(1) Si la part allouée à la France dans les concours du Fonds social peut apparaître relativement importante, il faut rappeler que cette part est très réduite en revanche pour le F.E.D.E.R., dont la dotation globale est, elle, beaucoup plus importante que celle du Fonds social.

Sans doute ces interventions, outre les effets directs qu'elles visent, pourraient-elles contribuer, en réduisant les disparités socio-économiques dans l'espace communautaire, à favoriser une convergence des politiques voire des réglementations sociales, si difficiles à rapprocher actuellement, comme on l'a vu. Mais il convient de souligner ici que le renforcement des moyens du Fonds social européen ne saurait être avalisé sans que soit recherchée une réelle efficacité de ses interventions.

Deux documents récents ne manquent pas de retenir l'attention à ce sujet, le rapport de la Cour des Comptes des Communautés européennes qui consacre chaque année un chapitre au Fonds social, et le rapport de la Commission de contrôle budgétaire du Parlement européen.

On empruntera au rapport de la Cour des Comptes pour 1988 (J.O.C.E. du 12.12.89, ch. 9, p. 121 et s.) les citations suivantes :

"La cour insiste sur le fait :

"que les formulaires administratifs présentent un niveau de détails insuffisants pour permettre d'apprécier la conformité des demandes de concours avec les règles communautaires et plus spécifiquement en ce qui concerne les éléments financiers qui ne fournissent aucune référence ni ne correspondent aucunement au plan comptable ;

"qu'en outre, ces formulaires ne sont pas toujours correctement et/ou complètement remplis. C'est ainsi que, dans de nombreux cas par exemple, les types de formation prévus ainsi que les principaux métiers enseignés ne sont pas mentionnés ; de même, le nombre de personnes pour lesquelles des perspectives réelles d'emploi existent après la fin de leur participation à l'action est rarement indiqué de manière précise.

"Etant donné que les décisions d'agrément et de paiement sont prises par la Commission uniquement au vu des dossiers, il est nécessaire que les formulaires soient remplis de manière rigoureuse. La Cour considère, par exemple, que la localisation des actions ou le contenu des programmes de formation professionnelle doivent figurer dans la demande de concours et dans la demande de paiement de solde."

En ce qui concerne les actions à caractère novateur (décidées par la Commission), la Cour note que ce caractère a pu être considéré comme établi du seul fait du "manque d'expérience du promoteur en matière de formation". Du neuf, sans doute, mais du raisonnable ?

La Cour signale encore "une quantité importante d'interventions ponctuelles qui n'ont le plus souvent aucune suite, ni même aucune chance de survie...". L'abondance même des crédits n'incite guère en effet à la sélectivité :

"L'ensemble des règles de sélection dans les différentes orientations adoptées par la Commission de 1984 à 1988 pour la gestion du F.S.E. en ce qui concerne les actions spécifiques n'ont pas dû être mises en oeuvre. Tous les dossiers retenus comme recevables et éligibles ont fait l'objet d'une décision d'agrément compte tenu du montant suffisant des crédits disponibles.

"C'est ainsi, par exemple, que, dans ces différentes orientations, la Commission a fixé une limite de 100 personnes au plus, comme critère de sélection des actions spécifiques. On constate que, de 1984 à 1988, les agréments relatifs à des dossiers concernant plus de 100 personnes représentent plus du tiers du nombre total de bénéficiaires des actions spécifiques (une action spécifique a concerné, par exemple, 8.000 personnes). Dans les rapports d'activité du F.S.E., la Commission constate d'ailleurs que certains projets ont été scindés artificiellement en plusieurs opérations pour respecter formellement cette limite de 100 personnes. Si les demandes de concours concernant plus de 100 personnes avaient été éliminées, c'est plus de 50 millions d'Ecus qui n'auraient pas été utilisés et le taux d'utilisation des crédits d'engagement serait passé de 68 à 59%."

La Cour relève encore le flou dans l'appréciation des critères d'éligibilité, le manque de suivi, et "la faiblesse du contenu de la certification factuelle et comptable des indications fournies dans les demandes de solde."

Enfin, la Cour remarque qu'"il n'existe toujours pas de système d'évaluation des actions auxquelles le F.S.E. apporte son concours, ni sur le plan général ni sur le plan expérimental des actions spécifiques."

Encore, ne s'agit-il que d'un examen de la régularité des engagements et des dépenses.

Le rapport de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen (Doc.A 2-0297/88) n'est pas moins sévère. Après avoir commenté le poids et les causes de non consommation de crédits, le rapport s'interroge sur les défauts constatés :

"Comment le Fonds social a-t-il pu financer des projets inexistant (hypothèse a)) ou dont le coût réel a été inférieur au coût autorisé (cas le plus fréquent dans l'hypothèse b), ou pour lesquels des dépenses ont été justifiées de manière irrégulière (hypothèse c)) pour un montant

de près de 2 milliards d'Ecus (si l'on fait la somme des dégagements indiqués) ?

Relevant, avec la Cour, que les priorités du Fonds sont mal définies et "ne reposent pas sur une analyse coût/efficacité", le rapport du Parlement ne craint pas de soulever une question difficile, celle des irrégularités et des fraudes :

"Un dixième environ des dégagements effectués par le Fonds social au cours de la période 1986/1987 (plus de 100 millions d'Ecus) était dû, selon le Commissaire compétent, à des factures irrégulières, deux dixièmes (plus de 200 millions d'Ecus) étaient dus à des factures ne correspondant pas aux montants autorisés. Dans ces cas, il est difficile de savoir s'il s'agit de simples irrégularités, d'inexactitudes dans la détermination des coûts ou, enfin, de véritables fraudes. S'il existe des cas de fraudes présumées (des enquêtes judiciaires sont en cours au Portugal, où des mandats d'arrêts ont même été lancés, ainsi qu'en Italie), il est impossible, voire superflu, dans la plupart des cas, d'effectuer une enquête pour déterminer s'il existe une intention de frauder. En revanche, il est plus utile de s'attacher à la question du renforcement du contrôle et de l'application des sanctions."

Le rapporteur, soulignant que seul un unique fonctionnaire de catégorie "B" s'occupe, au niveau communautaire, des contrôles concernant le Fonds, considère que ce problème constitue "une des carences majeures" de l'action communautaire.

Et le rapport de conclure : "en ce qui concerne les irrégularités, la situation au Fonds social est grave et le système des contrôles nationaux et communautaires est totalement insuffisant ; une réorganisation est nécessaire pour ce qui concerne les bases juridiques, les structures internes de la Commission et les sanctions."

Sans doute la Commission est-elle consciente de cette faiblesse de l'action structurelle (les mêmes critiques pouvant être adressées au F.E.D.E.R.) et propose-t-elle de participer à l'évaluation et au suivi des projets ainsi que de développer des mécanismes de contrôles, mais il y a là le risque de s'engager dans la spirale bien connue des économies administrées qui, pour corriger les effets pervers de la bureaucratie... n'imaginent rien d'autre qu'un renforcement de la bureaucratie.

En tout état de cause, il faut souligner, à l'heure où les crédits des fonds structurels et du Fonds social en particulier connaissent une très vive augmentation, que la crête asymptote des courbes de financement ne suffit pas à faire une politique sociale et que, dans ce domaine plus encore que dans les autres, le gaspillage est choquant, tant les besoins sont criants.

Ces observations valent pour les autres organes communautaires qui concourent à la politique sociale : le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle, qui siège à Berlin, et la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, qui siège à Dublin. Pour disposer de crédits moins importants que le Fonds, leur gestion ne doit pas en être moins rigoureuse, comme le montre le rapport de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen (cf. Doc. A 3-69/90 du 22 mars 1990).

Enfin, il convient de s'interroger sur l'opportunité de créer une nouvelle institution communautaire, l'"observatoire européen de l'emploi" figurant dans le programme de mise en oeuvre de la Charte sociale et en cours d'examen.

En effet, le Fonds social voué principalement à la lutte contre le chômage devrait pouvoir disposer, pour éclairer son action, de toutes les données sur l'évolution de l'emploi dans les Etats membres par région, secteur, âge, sexe, métier, etc. Le redéploiement, voire le renforcement de ses moyens institutionnels ne serait-il pas préférable en terme d'efficacité, et du Fonds et de la politique communautaire, à la multiplication d'organes aux compétences plus ou moins parallèles ?

Il serait fâcheux que les difficultés mêmes de la coordination des politiques sociales et de réglementations nationales, ne détournent de l'objectif indispensable de "rapprochement dans le progrès", et que ce renoncement soit masqué par l'illusion d'un activisme communautaire exprimé en une multiplication de crédits et d'organismes à l'efficacité incertaine.

Enfin, l'application du principe de subsidiarité doit conduire à cette recherche d'efficacité, en préférant souvent la mise en réseau d'organismes existants, décentralisés et expérimentés à la superposition de niveaux régionaux, professionnels, nationaux et communautaires fonctionnant plus ou moins en "doublons".

E - Des actions exemplaires

Si le rapprochement des systèmes de protection sociale apparaît comme une tâche ardue et si certains moyens d'action communautaire comme le Fonds social semblent insuffisamment adaptés à leurs missions, on doit souligner que des actions exemplaires n'en ont pas moins été conduites au niveau communautaire et devraient sans doute être développées.

Il convient de souligner l'impulsion décisive donnée à nombre de ces actions par la partie française, soit que l'initiative lui

en revienne, soit qu'elles aient connu de nouveaux développements sous la présidence française au second semestre 1989.

On citera par exemple les programmes communautaires de lutte contre l'exclusion sociale, de lutte contre le cancer et contre le SIDA, les actions en faveur des personnes handicapées et la politique familiale. Un important conseil "affaires sociales" était réuni par M. Claude EVIN le 29 septembre 1989, sous présidence française, et consacrait des débats à plusieurs aspects de l'Europe sociale.

- Lutte contre l'exclusion sociale

Une Résolution affirmant les principes communs et organisant une concertation entre Etats membres et la Commission a été adoptée à l'unanimité.

Si l'instauration d'un minimum de ressources n'est pas encore généralisée, et si même, l'indication claire de ce progrès n'a pu être inscrite dans la Charte communautaire, les Douze mènent cependant des actions communes contre la pauvreté. Ainsi a été adopté le 29 mars 1990, le "troisième programme d'action contre la pauvreté", doté de 55 millions d'Ecus, prévoyant une "mise en réseau" de 39 projets sélectionnés, 9 antennes désignées dans les Etats membres.

- Politique familiale et démographie

Lors du même conseil du 29 septembre 1989, un débat était consacré aux questions démographiques et familiales débouchant sur des conclusions visant à inclure la prise en compte de ces aspects dans les politiques communautaires.

- Personnes handicapées

Le Conseil du 29 septembre 1989 consacrait un premier débat à la coordination des politiques nationales, confirmant la nécessité d'une prise en compte globale (éducation, logement, transports, loisirs...).

Le conseil affaires générales a arrêté également sous présidence française le 19 décembre 1989, le renouvellement des programmes "Handynet" qui coordonnent les informations et les aides techniques destinées "aux personnes atteintes d'un handicap moteur, visuel, auditif, mental ou de communication".

Le conseil des Ministres de l'éducation, réuni le 31 mai 1990, à son tour a adopté une résolution consacrée plus particulièrement à l'intégration des enfants et des jeunes affectés d'un

handicap dans les systèmes d'enseignement, marquant une préférence pour l'intégration prioritaire dans le système général.

- Deuxième programme "Europe contre le cancer"

La présidence française, très attachée à l'adoption de ce programme, l'avait inscrit au Conseil "Santé" réuni par M. Claude EVIN, le 13 novembre 1989. Une orientation commune a été adoptée à l'unanimité sur ce programme, doté de 50 millions d'Ecus, et dont l'exécution sera suivie par un comité consultatif.

Ce programme se situe dans le prolongement direct du 1er programme, fruit d'une initiative franco-italienne ayant fait l'objet d'une impulsion politique donnée par le Conseil européen.

Ce programme engage tout à la fois :

1. Des actions de prévention dans les domaines suivants :
 - prévention du tabagisme,
 - nutrition et cancer,
 - lutte contre les agents cancérigènes,
 - dépistage systématique et détection précoce,
 - enregistrement de cancers et actions similaires.
2. Des actions d'information et d'éducation de la santé :

notamment par la mise à jour du code européen contre le cancer.
3. Des actions de formation des professionnels de la santé.

- Lutte contre le SIDA

Sur une initiative française, le même Conseil du 13 novembre 1989 a adopté à l'unanimité une résolution qui vise trois objectifs :

1. poursuivre l'amélioration du dispositif de surveillance épidémiologique ;
2. rappeler les principes communs de lutte contre le SIDA : l'importance de la prévention, le refus du dépistage systématique et obligatoire et de toute discrimination à l'encontre des personnes atteintes... ;

3. donner l'impulsion nécessaire pour "qu'un programme communautaire" remplace à terme les actions de lutte contre le SIDA menées dans des cadres séparés (cf. recherche et coopération internationale).

*

* *

Exemplaires, ces actions communautaires le sont à plus d'un titre : visant des problèmes qui ignorent à l'évidence les frontières, elles mobilisent des organismes nationaux à l'expérience éprouvée. Favorisant leur coordination, l'échange d'informations, voire des collaborations, ou le développement de recherches et d'actions nouvelles en commun, non seulement elles potentialisent les moyens existants (qu'on songe à la lutte contre le cancer), mais elles participent puissamment au développement d'une conscience européenne tant chez les chercheurs et tous ceux qui collaborent à ces actions, que chez les citoyens appelés à en recueillir le bénéfice.

Quelle meilleure manifestation de l'émergence d'un modèle européen de développement social peut-on donner tant aux citoyens de la Communauté qu'à l'extérieur du territoire des Douze ?

L'Europe de 1992 ne peut être qu'un grand marché, où circuleraient capitaux et marchandises et où se libéreraient les mécanismes de la concurrence. Ce doit être aussi, voire d'abord, un espace de solidarité où la protection des plus faibles est garantie.

Il ne s'agit pas seulement de l'objectif d'une "politique d'accompagnement" mais d'une condition indispensable à la réussite de l'entreprise commune.

IV - LES CONCLUSIONS DE LA DELEGATION

- Rappelant que l'objectif initial du Traité de Rome était le progrès économique et social de l'ensemble des Etats adhérents, le marché commun n'étant que le moyen choisi pour parvenir à ce progrès et que le Traité comportait d'emblée un Titre consacré à la politique sociale,
- rappelant que les Etats fondateurs de la Communauté s'engageaient à "promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'oeuvre permettant leur réalisation dans le progrès", et instituant à cet effet le Fonds social européen,
- soulignant que l'Acte unique européen a réaffirmé avec une particulière solennité cet objectif, les Etats signataires se déclarant "déterminés à améliorer la situation économique et sociale par l'approfondissement des politiques communes et par la poursuite d'objectifs nouveaux",
- soulignant que la confirmation de cet objectif s'est traduite non seulement par deux nouveaux articles complétant le titre traitant de la politique sociale, mais aussi par la création d'un titre consacré à la cohésion économique et sociale de l'ensemble communautaire,
- rappelant encore le rôle moteur de la partie française pour que le développement du marché commun ne se fasse pas au détriment de la solidarité avec les individus, les régions ou les secteurs économiques les plus fragiles,

LA DELEGATION,

- considère que la réalisation du grand marché sans frontières en 1993 n'a de sens que si elle s'accomplit dans le progrès social, selon le voeu des fondateurs du Traité de Rome et des signataires de l'Acte unique ;
- souligne au surplus que le progrès social ne doit pas être regardé seulement comme un sous-produit du développement d'une économie performante, mais qu'il en est une condition essentielle et qu'il est au surplus un élément au "modèle européen" fait d'équilibre entre la satisfaction des consommateurs, l'efficacité des facteurs de production et la solidarité avec les plus faibles ;
- souligne cependant que la Communauté à six, fondée dans une période de croissance et entre Etats aux niveaux de

développement comparables, ne fit pas de la politique sociale une priorité de l'action communautaire ;

- constate que l'évolution de ces données comme l'anticipation de l'impact sectoriel d'une concurrence renforcée, des concentrations et du progrès technique rendent sans doute plus nécessaires des mesures d'accompagnement dans le domaine social ;
- se félicite de la proposition, sous la Présidence française, au Sommet de Strasbourg, de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, adoptée par les États de la Communauté, à l'exception de la Grande-Bretagne ;
- approuve la définition du programme de mise en oeuvre de cette Charte ;
- constate cependant que la Charte comme le programme proposé par la Commission des Communautés appellent différentes observations :

. quant à l'étendue des droits :

- les instruments proposés n'intéresseraient plus que les travailleurs, laissant de côté les actions en faveur de la famille ou des personnes âgées par exemple ;
- cette Charte pourrait dès lors apparaître comme en retrait par rapport à la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe, alors même que les États de la Communauté, dans le préambule de l'Acte unique européen, déclaraient fonder leur action sur les droits fondamentaux reconnus dans cette Charte ;

. quant à la base juridique :

- toute interprétation extensive du Traité de Rome et de l'Acte unique doit être écartée par respect, d'une part, du contrat passé avec les représentations démocratiques nationales lors des débats de ratification ; et, d'autre part, pour parer au risque récurrent de confusion générale des compétences et des procédures ;
- dès lors, seules les mesures intéressant la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs peuvent être fondées sur l'article 118 A du Traité et, seules, elles relèvent de l'adoption à la majorité qualifiée ;

- les autres dispositions intéressant la libre circulation des personnes ainsi que les droits et intérêts des travailleurs salariés sont en effet expressément soustraits par l'Acte unique européen à la procédure de droit commun et continuent de relever de l'adoption à l'unanimité ; de même que, aux termes de l'article 51 du Traité, les mesures de coordination des régimes de sécurité sociale.

LA DELEGATION

- tient à souligner qu'en l'absence d'harmonisation de systèmes de protection sociale profondément différents tant par leur organisation que par le montant et la répartition des prestations servies, la règle de la majorité pourrait aboutir à pénaliser l'Etat le plus "généreux" en lui imposant de véritables transferts au profit d'Etats moins soucieux de protection sociale ; souligne en particulier les risques pour la partie française ;
- prend acte de l'accord intervenu au sujet du paiement des allocations familiales françaises à des enfants ne résidant pas sur le territoire français et approuve la distinction faite entre les allocations proprement dites et les prestations étroitement liées aux conditions de vie en France, dont le transfert serait injustifié ;
- considère plus généralement que si les prestations non contributives ne doivent pas être liées à une condition de nationalité, elles peuvent légitimement comporter une clause de durée de résidence et exclure toute exportabilité ;

Au sujet du Fonds social et des interventions communautaires, LA DELEGATION :

- rappelle les observations de la Cour des Comptes Européenne au sujet du Fonds social européen comme des Centres de Berlin et de Dublin et estime que les incertitudes de gestion relevées par la Cour doivent être corrigées avant toute augmentation des moyens mis à la disposition de ces institutions ;
- souligne que la "régionalisation" progressive du Fonds social ne peut aboutir qu'à une confusion dans les interventions communautaires, au détriment de sa mission spécifique ;
- marque sa préférence pour la pleine utilisation, voire le renforcement, des institutions communautaires existantes plutôt que pour la création de nouveaux organismes ;

- souligne les conclusions des Conseils de Madrid et de Strasbourg qui appelaient la Commission à tenir compte du principe de subsidiarité afin que l'articulation des normes sociales communautaires avec les règles nationales ou les relations contractuelles vise à la plus grande efficacité ;
- estime que la "dimension sociale" doit être l'un des paramètres de toutes les politiques communautaires ;
- souligne, à cet égard, l'impact de la politique extérieure commune, notamment dans les secteurs à forte composante "travail" comme l'automobile ;
- ne peut que marquer sa préoccupation quand la Commission octroie sur le FEDER une subvention, représentant 25% de l'investissement total, à un constructeur japonais d'automobiles installant une usine tournevis sur le territoire communautaire et, dans le même temps, enjoint aux Etats membres de supprimer toute restriction aux importations en provenance d'un Etat demeuré, quant à lui, largement protectionniste ;
- confirme à cet égard les conclusions précédemment adoptées par la Délégation, sur le rapport de M. Robert PONTILLON, au sujet des relations entre la Communauté et le Japon, ainsi que les conclusions adoptées sur le rapport de M. Jacques GENTON au sujet de l'Uruguay round ;
- considère également que, dans le cadre de l'Uruguay Round où la Commission négocie pour les Etats membres, l'abandon de tout contrôle des importations de produits textiles doit être évalué au regard de son impact sur l'emploi communautaire dans ce secteur déjà éprouvé ;
- considère en effet que cette prise en compte de l'impact social de l'action communautaire est plus pertinente et plus efficace que le développement institutionnel proposé avec la création d'un nouvel organisme communautaire, l'"observatoire de l'emploi" qui s'ajouterait aux services de la Commission et aux Centres de Dublin et de Berlin, à l'efficacité pourtant mise en cause par la Cour des comptes européenne ;
- estime que le principe de subsidiarité impose de rechercher plutôt la mise en réseau des organismes existants, communautaires, nationaux, voire régionaux, en vue de l'échange de leurs données et de leurs expériences ainsi que la coordination d'actions décentralisées, donc plus efficaces économiquement et plus adaptées à des besoins sociaux différenciés ;

- considère encore que la lutte contre le "dumping social" ne doit pas seulement s'exercer à l'égard du commerce avec les partenaires extérieurs de la Communauté, mais également entre Etats membres ;
- souligne la portée de la récente jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés selon laquelle est licite la concurrence d'une entreprise d'un Etat membre obtenant un contrat de sous-traitance en raison de ses faibles coûts salariaux, inférieurs à ceux de l'Etat membre de réalisation du contrat ;
- déplore l'abandon, dans la rédaction finale de la Charte sociale, de l'exigence d'égalité des garanties sociales et des conditions de travail en cas de sous-traitance ou dans l'accès aux marchés publics, abandon demandé par les délégations des Etats qui sont au premier rang des bénéficiaires tant des fonds communautaires dont la France est un contributeur important, que des transferts de prestations sociales servies par le régime français, sans contrepartie ;
- estime que cette situation ne peut être regardée que comme provisoire, la solidarité communautaire devant s'exercer à moyen terme tant à l'égard des sujétions que des bénéfices ;
- met en garde contre une conception de l'Europe sociale qui signifierait pour certains Etats membres le bénéfice de transferts accrus et l'exemption de toute harmonisation du droit social, tandis que les autres Etats alimenteraient ces subventions du produit de prélèvements fiscaux alourdis et devraient subir une pression à la baisse sur les garanties du droit du travail et les prestations sociales, pour faire face à la concurrence des Etats aux régimes sociaux moins développés ;
- considère, en conséquence, que les subventions du Fonds social ainsi que tout transfert communautaire devraient comporter pour l'Etat bénéficiaire l'engagement de réformes en vue d'une convergence des régimes de protection sociale et des garanties du droit du travail ; la Délégation souhaite, en effet, que progresse sinon une stricte harmonisation des régimes de protection sociale, d'ailleurs non prévue par le Traité, du moins une mise à niveau par des incitations à l'égalisation dans le progrès tant des garanties du droit du travail que des divers avantages sociaux.

Au sujet de la libre circulation des citoyens dans l'espace communautaire, LA DELEGATION :

- se félicite de l'accord intervenu pour l'extension des droits des retraités, des étudiants et des non-actifs ;
- considère que la convergence des régimes de protection sociale de ces catégories (bourses, compléments de retraites, etc...) permettra seule d'éviter des flux à la charge des Etats disposant des prestations les plus généreuses ;
- souhaite que les Etats ne comportant pas ou peu de protection sociale à l'égard des non-actifs soient invités à les instituer, en particulier une couverture sociale suffisante et une garantie de ressources minimales ;
- souligne en effet que la généralisation des droits de libre circulation et de séjour ne doit pas aboutir à des fraudes entraînant une sorte de "tourisme social" mais être un élément du rapprochement dans le progrès des régimes de protection sociale, au bénéfice de tous les citoyens de la Communauté et d'abord de ceux qui en sont encore exclus ;
- souhaite que soient activement poursuivis les travaux en vue d'une coordination des régimes de retraite complémentaire ;

Au sujet du Programme de mise en oeuvre de la Charte communautaire des droits sociaux, **LA DÉLÉGATION :**

- approuve les mesures proposées, souhaitant qu'elles se traduisent rapidement dans le droit de tous les Etats membres, dans le respect du principe de subsidiarité ;
- mais regrette que ce programme ne comporte pas de véritable action en faveur des familles, des personnes âgées autres que les retraités, et des exclus ;
- souhaite en conséquence que ce programme soit ultérieurement complété et que les Parlements nationaux soient associés tant aux décisions sur les financements nécessaires qu'à la définition des droits reconnus à tous les citoyens européens, afin d'instituer un espace communautaire qui ne peut être perçu comme une véritable communauté que s'il est aussi un espace de solidarité.