



GROUPE DE TRAVAIL DU SECRETARIAT GENERAL

TASK-FORCE
" CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE "

LE SECRETARIAT

JF/bo/200/96

Luxembourg, le 1er février 1996



(2ème mise à jour)

PE 165.816
Or. EN

25211K

Les "fiches thématiques" établies par la Task-force "Conférence intergouvernementale" du Secrétariat général du Parlement européen ont pour but de rassembler, sous une forme synthétique et ordonnée, les propositions/suggestions faites par les autorités des Etats membres, les institutions de l'Union et les observateurs spécialisés - sur les thèmes qui pourront figurer à l'ordre du jour de la CIG/96.

Ces fiches sont tenues à jour au fur et à mesure de l'évolution des négociations.

Fiches parues:

- Cour de Justice	n° 1
- Commission	n° 2
- Cour de Comptes, CES, CDR	n° 3
- Intégration différenciée	n° 4
- PESC	n° 5
- Rôle des Parlements nationaux	n° 6
- La hiérarchie des normes	n° 7
- La procédure de codécision	n° 8
- CAIJ	n° 9
- La citoyenneté européenne	n° 10
- UEO, sécurité et défense	n° 11
- Les services publics	n° 12
- La politique sociale	n° 13
- Le Parlement européen	n° 14
- Le Conseil européen	n° 15
- Le Conseil de l'Union	n° 16
- Le budget et la CIG	n° 17
- La CIG et la transparence	n° 18
- La subsidiarité et la répartition des compétences	n° 19
- La personnalité juridique et la représentation extérieure de l'Union	n° 20
- La comitologie	n° 21
- Les droits fondamentaux	n° 22
- La CIG et le caractère démocratique de l'Union	n° 23
- La cohérence de l'action extérieure de l'UE au titre des 1er et 2e piliers	n° 24
- La CIG et l'efficacité de l'Union	n° 25

**FICHE THEMATIQUE
SUR
LA POLITIQUE SOCIALE
ET LA CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE 1996**

1. Objet: Politique sociale

2. Situation antérieure dans la Communauté:

- a) Traité de Rome. En matière de politique sociale, le traité de Rome adoptait une approche minimaliste. Il prévoyait des mesures spécifiques en ses articles 48, 49 et 51 (libre circulation et sécurité sociale des travailleurs) ainsi qu'en ses articles 123-127 (Fonds social européen). Il comportait un titre consacré à la politique sociale, mais à l'exception de son article 119 (égalité de rémunérations), ses dispositions revêtaient un caractère général et conféraient à la Communauté une base juridique instable pour construire toute forme de politique sociale communautaire cohérente. Les problèmes sociaux étaient considérés comme des épiphénomènes par rapport à l'économie de marché et l'amélioration des niveaux de vie des travailleurs était considérée comme un sous-produit du fonctionnement du marché commun. Aussi, au cours de la période qui s'étend de 1958 à 1974, les seuls résultats tangibles ont été l'introduction de la libre circulation de la main-d'oeuvre, l'assurance sociale en faveur des travailleurs concernés ainsi que la création du Fonds social européen.

L'adoption d'un premier programme d'action sociale en 1974, dans lequel le Conseil soulignait la nécessité d'une coopération étroite en matière de politique sociale donna l'impulsion à une politique sociale plus active dans les années 70. Bien que la législation sociale ait pour base juridique les articles 100 et 235 (réclamant l'unanimité, à l'exception de la libre circulation des travailleurs, qui demandait la majorité qualifiée), le Conseil adopta néanmoins un éventail de directives et de programmes d'action.

- b) L'Acte unique européen (juillet 1987) élargissait les compétences de la Communauté en ajoutant un article 118 A qui permettait de soumettre la législation relative à la sécurité et à la santé des travailleurs sur leur lieu de travail au vote à la majorité qualifiée, ce qui a facilité la mise en oeuvre d'une série de directives dans ce domaine. L'article 130A dispose que la cohésion économique et sociale est essentielle pour promouvoir le développement harmonieux de la Communauté. Pour y parvenir, les articles 130B, C et D prévoyaient la réorganisation complète des fonds à finalité structurelle, y compris du Fonds social.
- c) La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs. Les réformes contenues dans l'Acte unique n'étaient toutefois pas suffisantes pour

faire face aux changements que le marché intérieur allait entraîner pour les travailleurs, de sorte que onze États membres (le Royaume-Uni n'y a pas adhéré) adoptèrent la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs en décembre 1989 (s'inspirant principalement des conventions de l'OIT). Bien que cette Charte soit une déclaration d'intention politique, elle a induit la Commission, qui en raison de l'inactivité du Conseil avait proposé très peu de propositions contraignantes depuis le début des années 1980, à élaborer un programme d'action et toute une série de dispositions nouvelles furent lentement adoptées, bien que des directives importantes, telles que la directive sur le "détachement des travailleurs" et sur le "travail atypique" soient toujours bloquées.

- d) Le traité sur l'Union européenne a élargi les compétences de la Communauté dans le domaine de la politique sociale et de l'emploi. Dans ses "principes", il est maintenant indiqué que l'action de la Communauté doit comporter une politique dans le domaine social. Les attributions du Fonds social ont été étendues et les procédures de "coopération" et de "codécision" s'appliquent maintenant à l'éducation et à la formation professionnelle. En outre, un "accord relatif à la politique sociale" a été annexé au traité, par le biais d'un protocole. Cet accord qui s'applique à l'ensemble des États membres, à l'exception du Royaume-Uni, étend le champ d'action de l'Union. En particulier, il étend l'utilisation du vote à la majorité qualifiée en lieu et place du vote à l'unanimité. Ce qui signifie que le traité contient maintenant deux bases juridiques distinctes dans le domaine de la politique sociale, ce qui a rendu malaisé l'adoption de textes législatifs. Il n'a été fait appel à cet accord que dans deux cas, l'un d'entre eux étant l'importante directive sur les comités d'entreprise européens.

3. Position des États membres:

1. Belgique: À ce stade, il n'existe encore aucune position officielle, mais le gouvernement belge a publié une note concernant la CIG. Cette note offre un cadre de référence pour la discussion des sujets et idées qui seront à l'ordre du jour de la CIG. En effet, les points de vue exposés ne constituent qu'une première expression de la position belge. Cette position sera affinée et corrigée dans un dialogue avec le Parlement, les régions et communautés, au fur et à mesure que progressent les négociations. Dans la note, le gouvernement belge indique qu'une construction européenne viable au service des citoyens européens doit pouvoir s'appuyer sur un socle européen minimum commun au niveau social, environnemental et fiscal comportant l'intégration du protocole social dans le traité sur l'Union, confirmation institutionnelle des résultats du dialogue social, harmonisation des dispositions sociales vers le haut, insertion de critères de convergence sociale, insertion des clauses sociale et environnementale dans la politique commerciale commune, définition et concrétisation du service universel, lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le renforcement de l'Union dans les domaines social, fiscal et environnemental prend toute son importance en matière de financement alternatif de la sécurité sociale et pourra également contribuer à l'allègement des coûts de production. L'harmonisation dans ces matières doit pouvoir se réaliser à la majorité qualifiée. "Le renforcement de cet équilibre revêt une importance fondamentale pour la viabilité de l'Union". Tous les États membres qui profitent des avantages du marché

unique doivent par conséquent appliquer intégralement les règles sociales, écologiques et fiscales européennes. Sinon apparaît le danger d'une concurrence à la baisse au niveau social, écologique et fiscal qui met le marché unique en péril. Étant donné que le gouvernement tient à renforcer l'équilibre entre les droits et obligations au sein de l'Union, il rejette l'idée d'une Europe à la carte".

Le gouvernement belge est disposé à envisager certaines propositions d'élargissement du nombre des droits du citoyen, comme:

- l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et à d'autres conventions définissant des droits et libertés fondamentaux, y compris la charte sociale ou l'inscription au traité d'une liste de libertés et de droits fondamentaux;
- un allongement limité de la liste actuelle des droits et obligations figurant dans le traité, comme la lutte contre le racisme et la xénophobie.

2. Danemark: Le 30 novembre 1995, le gouvernement danois publiait son mémorandum sur la conférence intergouvernementale: bases de négociation -une Europe ouverte. En vertu de ce mémorandum, la CIG doit avoir pour objectif principal de jeter les bases de l'élargissement, mais le gouvernement danois a l'intime conviction que la CIG devrait également englober les problèmes que les citoyens ont à coeur: par exemple: l'emploi, la protection de l'environnement, la lutte contre la criminalité internationale et une sécurité intérieure et extérieure accrue pour les citoyens.

Le chômage y est-il dit en substance est le problème le plus grave auquel les États membres soient confrontés aujourd'hui. Les États membres conviennent qu'une croissance économique stable est une nécessité, mais non la condition préalable à une solution au problème du chômage. Un effort de complémentarité, de coordination s'avère nécessaire.

Toute stratégie européenne en matière d'emploi doit être basée sur deux éléments: les États membres doivent poursuivre une politique économique axée sur la stabilité et pratiquer une politique du marché de l'emploi ainsi qu'une politique de formation actives.

Il conviendrait que les efforts déjà entamés à Copenhague, Essen et Cannes pour améliorer la situation de l'emploi soient accentués lors de la CIG de 1996. La CIG permet une modification du traité en vue d'un renforcement des chances de l'Union européenne et des États membres d'accroître la coordination des actions vers la croissance et le développement de l'emploi. Celles-ci devraient essentiellement être poursuivies au plan national. Mais un effort accru de l'Union européenne est nécessaire pour soutenir les mesures nationales et, par conséquent, garantir un résultat efficace.

Le nouveau traité devrait consacrer un chapitre spécifique à l'emploi, confirmer l'objectif d'un niveau d'emploi élevé et être centré sur cette tâche commune qui réclame une coordination des efforts. Dans le prolongement des décisions déjà prises, le gouvernement danois restera actif et s'emploiera à ce que les principes

de base d'une telle coordination des efforts des États membres soient inclus dans un chapitre sur l'emploi.

La "politique du marché de l'emploi" est un facteur important de la coopération au sein de l'UE. Le nouveau protocole ajouté en 1992 n'a pas répondu à l'attente. Le gouvernement danois estime qu'il convient de retranscrire le protocole dans les dispositions du traité proprement dites. Ce qui ferait progresser le marché de l'emploi.

Il devrait être possible de mettre en oeuvre les directives de l'UE grâce à la conclusion par les parties concernées par le marché de l'emploi, d'accords qui pourraient avoir les mêmes effets que la législation proprement dite. Le modèle représenté par le marché danois de l'emploi est respectueux de ces principes.

Le gouvernement danois préconise également d'inclure dans le traité des dispositions sur les droits fondamentaux des travailleurs.

Il convient également d'envisager l'inclusion dans le préambule du traité des principaux droits de l'homme et des principaux droits démocratiques.

3. Allemagne: Le 21 février 1995, M. Klaus Kinkel, ministre allemand des Affaires étrangères, a exposé la philosophie qui sous-tend les priorités gouvernementales adoptées le 11 novembre 1994⁽¹⁾ (voir également la rubrique France: lettre conjointe adressée à M. Felipe Gonzalez, ainsi que la rubrique Italie: déclaration commune du 15 juillet 1995). La conférence intergouvernementale doit se laisser guider par le principe de la proximité en ce qui concerne les décisions européennes, par les principes de la transparence en matière de procédures et de contrôle démocratique. Elle ne doit pas dégénérer en un débat purement technocratique. Il convient de garantir la sécurité des implantations économiques par l'amélioration des conditions-cadres de la croissance et de l'emploi.

Le gouvernement fédéral préconise que tous les États membres participent à l'accord relatif à la politique sociale. En ce qui concerne la mise en oeuvre d'une législation-cadre en matière de politique sociale, il ne tolérera aucune édulcoration des normes sociales allemandes. Pour cette raison et dans la perspective d'un développement ultérieur de la politique sociale commune, il demande une harmonisation instaurant des normes sociales minimales.

4. Grèce: En janvier 1995, le gouvernement grec présentait un document définissant ses positions de base en ce qui concerne la CIG de 1996. S'agissant de l'emploi, le document soulignait que dans le contexte de la politique sociale communautaire, Maastricht avait jeté les bases de nouvelles politiques dans les domaines de l'innovation technologique et de l'emploi, qu'il serait maintenant nécessaire d'examiner le problème de l'emploi comme un phénomène macroéconomique, en lui conférant une dimension européenne, reposant sur un niveau d'intégration plus élevé. Dans le domaine politique, la proposition grecque

⁽¹⁾ Agence Europe du 22 février 1995.

préconise de mieux protéger les droits des travailleurs, d'encourager l'égalité entre hommes et femmes et d'introduire des réglementations spécifiques en ce qui concerne le travail à temps partiel et le travail des femmes enceintes.

5. Espagne: La présidence espagnole du groupe de réflexion et le ministre espagnol des Affaires étrangères ont présenté le 2 mars 1995 devant la commission mixte Congrès-Sénat du parlement espagnol sur l'Union européenne un document de 100 pages devant servir de base de discussion sur la CIG de 1996.

Ce document aborde les mécanismes de la solidarité et la cohésion économique et sociale et, dans l'hypothèse où ces thèmes, bien qu'en principe ils ne figurent pas à l'ordre du jour de la conférence, seraient examinés dans le cas d'une réforme approfondie et d'un examen des problèmes financiers engendrés par l'élargissement, il est proposé que soient pris en compte les thèmes suivants: l'élimination complète des effets dégressifs de la troisième source de recettes, la TVA, l'accroissement des fonds structurels et des fonds de cohésion, l'introduction d'une cinquième source de recettes constituée progressivement, et le cas échéant, l'examen d'autres alternatives, telles que l'introduction d'un "mécanisme de compensation" fiscal. En réalité, le document considère comme improbable avant l'an 2000 la modification des dispositions de la cohésion économique et sociale, si elle n'est pas entraînée par la dynamique de nouveaux élargissements.

En ce qui concerne les domaines politiques qui ne relèvent pas de l'économie pure, tels que l'éducation, la santé et la culture, l'Espagne demandera certainement leur développement et, en conséquence, toute tentative de diminution des compétences de l'Union sera rejetée. S'agissant des domaines politiques qui représentent des charges élevées pour les économies nationales, tels que l'environnement, la protection des consommateurs, la recherche et le développement, la politique sociale, la fiscalité et les réseaux transeuropéens, le document espagnol considère qu'en raison de ses grandes implications politiques, économiques et sociales, le problème le plus grave est celui du passage du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée en ce qui concerne les prises de décision. Il semble par conséquent que l'Espagne mettra particulièrement l'accent sur les dérogations qu'il convient de conserver pour les votes à l'unanimité et simultanément ou alternativement, sur le système de la pondération des voix qui assure la meilleure protection des intérêts nationaux.

En ce qui concerne le thème de la citoyenneté de l'Union et des droits fondamentaux, le texte propose deux options pratiques: il convient, soit d'étendre le catalogue des droits contenus dans l'actuel chapitre consacré à la "citoyenneté de l'Union" en incluant notamment un article spécifique condamnant le racisme et la xénophobie, soit d'introduire une charte des droits fondamentaux des citoyens de l'Union qui comprenne, dans la perspective d'élargissements futurs, tous les droits considérés comme fondamentaux dans le cadre de l'acquis communautaire, dont la protection serait à la fois garantie par l'Union et les États membres.

6. **France:** Le gouvernement français doit maintenant présenter un document officiel.

À l'occasion du Sommet franco-allemand de Baden-Baden, M. Jacques Chirac, président de la République française et M. Helmut Kohl, chancelier de la République fédérale d'Allemagne ont adressé, le 6 décembre 1995, une lettre au Président du Conseil européen, M. Felipe Gonzalez. Dans celle-ci, ils confirment les objectifs prioritaires qui sont ceux de leur gouvernement en ce qui concerne le Conseil européen de Madrid des 15 et 16 décembre et proposent également que la conférence intergouvernementale soit centrée sur les quatre objectifs prioritaires suivants: la politique extérieure et de sécurité commune, la création d'un espace unitaire en Europe où la libre circulation des citoyens pourra être garantie par une procédure commune; un aménagement plus efficace des institutions et le renforcement de l'Union en la rendant plus proche du citoyen et en lui donnant un meilleur ancrage démocratique.

7. **Irlande:** Il n'existe aucun document officiel à ce jour. Dans une allocution prononcée le 16 juin 1995, M. Gay Michell T.D., ministre d'État chargé des Affaires européennes, qui représentait le gouvernement irlandais au sein du groupe de réflexion sur la CIG a déclaré en substance, lors d'une réunion du séminaire d'information sur un réseau européen anti-pauvreté qu'en général l'Irlande avait la ferme conviction que les dispositions sociales du traité devaient s'appliquer dans l'ensemble de l'Union, que le refus par la Grande-Bretagne de l'accord relatif à la politique sociale a constitué en Irlande une préoccupation, que ces dispositions doivent être considérées comme un complément aux dispositions du traité sur la création du marché intérieur et sur la création de l'Union économique et monétaire. Selon lui, les politiques sociale, économique et monétaire ne s'excluent pas mutuellement, mais se renforcent les unes les autres. Une Union qui ignorerait les besoins des défavorisés ne soignerait ni ses propres intérêts, ni ceux de l'Irlande. Elle ne se conformerait pas à l'approche communautaire de l'intégration, fondée sur la solidarité entre les différentes couches de la société. Toutefois, lorsqu'il s'agira d'examiner les amendements au traité qui peuvent être introduits dans le domaine de la politique sociale, il ne faudra pas oublier que la CIG fonctionne sur la base de l'unanimité. Il faut également se rappeler que si de nouvelles dispositions sociales ne sont pas appliquées dans l'ensemble des États membres, elles peuvent alors faire diverger les conditions de la concurrence entre ceux-ci et aller directement à l'encontre de l'objectif de la mise en place d'un système équitable dans l'Union européenne.

8. **Italie:** La déclaration faite par le gouvernement le 23 février 1995 sur les problèmes de politique étrangère et la conférence intergouvernementale arrête des orientations sur quatre thèmes, au nombre desquels figure l'Europe des peuples. Le gouvernement italien demande que les dispositions du Traité soient organisées selon un nouveau système technique et juridique pour en rendre la compréhension plus aisée par l'opinion publique et pour que certains principes constitutionnels essentiels soient exposés d'une manière explicite, notamment celui des droits fondamentaux des citoyens européens. La déclaration du gouvernement italien du 23 mai 1995 sur la conférence intergouvernementale, visant à reconsidérer le Traité de Maastricht stipule qu'il convient de dresser une

liste complète des droits et des libertés fondamentaux, de manière à ce que la citoyenneté européenne inclue, toutes les formes du droit d'expression, d'association, d'activité et la libre circulation des citoyens, en particulier en ce qui concerne les droits civils, les relations avec les institutions, l'éducation, l'emploi et la famille.

La déclaration commune sur la CIG de 1996, faite le 15 juillet 1995 par les ministres des Affaires étrangères d'Allemagne et d'Italie, stipulait, en ce qui concerne la citoyenneté européenne, qu'il conviendrait de codifier les droits et libertés fondamentaux et de confier à la Cour de justice la responsabilité de leur protection.

9. Luxembourg: Le point 8 sur la dimension sociale dans l'Aide-mémoire du gouvernement luxembourgeois sur la CIG du 30 juin 1995: "Le gouvernement luxembourgeois attache à la dimension sociale et à la politique communautaire la même importance qu'aux autres grandes ambitions de l'Union européenne. Il ne conçoit pas qu'un État membre puisse rester à l'écart d'une des grandes finalités de la construction européenne. Il considère en effet qu'une approche commune de tous les États membres, traduction de la solidarité, est indispensable pour promouvoir un véritable progrès social au sein de l'Union européenne.

Le gouvernement demeure profondément attaché aux principes de la Charte sociale et au dialogue social. La révision du traité de Maastricht doit être mise à profit pour rendre plus efficaces les mécanismes permettant d'établir un socle de droits sociaux minimaux.

Sur ce plan des structures, il importe de réduire le nombre de niveaux que les propositions doivent parcourir au cours de leur procédure d'élaboration, d'où une accélération du processus décisionnel."

10. Autriche: Les "Leitlinien zu den voraussichtlichen Themen der Regierungskonferenz 1996" (Directives sur les thèmes probables de la Conférence intergouvernementale de 1996) soulignent la nécessité d'instaurer de meilleures conditions en ce qui concerne la lutte contre le chômage. Le refus du Royaume-Uni n'est pas acceptable et il conviendrait d'intégrer le protocole social dans le traité. Le PE est considéré comme le défenseur des normes sociales élevées et ses pouvoirs et compétences en la matière devraient être développés. Le gouvernement préconise un élargissement de la procédure visée à l'article 189 B (sous une forme simplifiée), de manière à couvrir tous les domaines de la politique sociale et de la politique du marché de l'emploi communautaire. Le gouvernement autrichien propose également d'établir des normes minimales en ce qui concerne la protection contre le racisme et la xénophobie.
11. Portugal: Il n'existe encore aucun document officiel, mais toutes les déclarations faites par des représentants du gouvernement au sein de la commission des affaires européennes de l'Assemblée de la République font clairement ressortir que le Portugal insistera sur la réalisation de la liberté totale en matière de circulation, sur le renforcement de la cohésion économique et sociale entre les

États membres afin de garantir à leurs ressortissants un niveau de vie et des conditions de travail comparables. Dans le journal "Publico" du 4 juin 1995, l'ancien premier ministre du Portugal, M. Anibal A. Carvuco Silva proposait que l'Union européenne élabore une véritable charte des citoyens destinée à l'ensemble des Européens, charte créant une zone sans frontières ou serait reconnue l'égalité des droits et des chances.

12. **Finlande:** Le Comité consultatif préparant la participation de la Finlande a publié le 18 septembre 1995 un document de base reprenant les idées préliminaires de la Finlande, qui peuvent servir de bases pour d'autres travaux. Selon ce mémorandum, il convient de trouver de nouveaux moyens de sauvegarder le développement économique et de donner plus de place à l'emploi, ainsi qu'aux problèmes environnementaux communs. Dans ce domaine, l'Union pourrait jouer un rôle plus essentiel en complétant les politiques nationales. Des propositions ont été faites en ce qui concerne la création d'une administration de l'emploi communautaire, dotée de son budget propre, la mise au point de mécanismes financiers d'investissements paneuropéens et la constitution de fonds distincts pour l'emploi. Il convient de soumettre à un examen conjoint rigoureux la viabilité de ces propositions et de reconsidérer le recours aux fonds actuels destinés à soutenir l'emploi, en faisant une utilisation plus sage.

Le rôle joué par l'Union dans le renforcement de l'égalité entre les sexes doit être développé par le biais de la CIG. Le protocole sur la politique sociale doit être intégré dans le traité, puisqu'il s'est avéré que l'accord qui a créé deux bases juridiques différentes était inefficace. Il convient de réagir négativement aux propositions préconisant de résoudre les problèmes de la sécurité sociale par le truchement de divers fonds communautaires. Au niveau de la Communauté, il convient d'encourager le développement du dialogue social et le respect, aussi large que possible, du principe tripartite, également lorsqu'il s'agit de problèmes relevant de la sécurité sociale.

D'une façon plus générale, compte tenu de l'évolution de l'Union économique, il conviendrait de déterminer s'il y a nécessité de développer des politiques sociales au plan communautaire, en tant que fonction complémentaire.

Enfin, en ce qui concerne l'Union européenne, la Finlande propose en substance de réaliser une étude sur la façon de renforcer les droits de l'homme et les libertés fondamentales des citoyens de l'Union et autres personnes résidant légalement dans l'Union. Ces mesures pourraient comprendre l'accession de l'Union à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe et la confirmation de certains droits fondamentaux (par exemple, le principe d'égalité) dans le Traité. La liste des droits de l'homme fondamentaux ne doit pas être exhaustive, mais elle pourrait instituer un certain nombre de droits-clés, en les clarifiant et en leur donnant une forme légalement plus contraignante.

L'idée de l'inclusion, sous l'une ou l'autre forme, d'une disposition interdisant le racisme et la xénophobie dans le Traité (Initiative du Parlement européen, 1991) doit être soutenue.

13. Suède: Le 30 novembre 1995, le gouvernement suédois a présenté devant son parlement un rapport concernant la préparation de la CIG de 1996 et certaines positions fondamentales de la Suède à l'égard de certains problèmes sur lesquels la conférence pourrait se pencher.

Selon ce rapport, un défi crucial de la CIG sera de faire en sorte que la coopération au sein de l'UE soit davantage centrée sur les besoins des populations et des problèmes quotidiens. Nombreux sont ceux qui aujourd'hui considèrent l'Union européenne et ses activités comme éloignées et abstraites. L'Union européenne ne pourra être largement soutenue par ses citoyens, soutien qui fait défaut aujourd'hui, que si la coopération engendre des résultats concrets qui contribuent à la sécurité et à la prospérité des populations. Aussi l'Union européenne doit-elle s'attacher davantage à développer l'emploi et à améliorer l'environnement, à promouvoir la compétitivité et les échanges commerciaux, à renforcer la politique étrangère et de sécurité commune, à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes, à combattre la criminalité internationale et à renforcer la position des consommateurs et des salariés dans le marché commun.

Emploi: le problème intérieur le plus important qui se pose aujourd'hui à l'Union européenne et à ses États membres est le taux élevé du chômage. Ne pas parvenir à une solution constituerait une menace pour une stabilité sociale et économique continue et, en dernière analyse, pour la démocratie même. Des mesures économiques bien équilibrées et une politique du marché du travail active peuvent créer les conditions préalables à de forts taux de croissance et d'emploi, si elles sont assorties d'un chômage peu élevé. La lutte contre le chômage élevé en Europe est un objectif majeur de la coopération au sein de l'UE, un objectif qui devrait également être encouragé dans le cadre de la conférence intergouvernementale.

En vertu de l'article 2 du traité de Rome, des taux de croissance et d'emploi élevés sont des objectifs centraux pour la Communauté. Dans le cadre de la CIG, il convient de s'interroger si les objectifs énoncés dans cet article sont suffisamment soulignés dans d'autres parties du traité et si ce traité prévoit les moyens appropriés pour les atteindre.

L'insertion dans le traité d'une nouvelle section sur la politique de l'emploi donnerait à ce problème plus de poids dans une perspective à long terme. Une telle section fixerait les objectifs communs, des procédures communes et consacrerait l'engagement pris conjointement d'observer certains principes en matière de politique de l'emploi. Le traité devrait instaurer des mécanismes plus solides permettant d'assurer la coordination entre les ministres des Finances et les ministres de l'Emploi et il conviendrait de mettre sur pied un comité spécial pour l'emploi constitué de représentants opérant au niveau des sous-secrétariats d'État des ministères des finances et de l'emploi. Il faut s'efforcer d'atteindre une meilleure coordination de la politique économique pour parvenir à un taux de croissance et d'emploi plus élevé et plus homogène.

Des procédures permettant de contrôler les politiques économiques des États membres existent maintenant dans le cadre de la surveillance multilatérale. Toutefois, le contrôle de l'emploi ne revêt pas le même poids ou la même forme

concrète que la surveillance d'autres aspects de la politique économique. Le traité devrait donc être amendé de manière à permettre le renforcement des procédures de contrôle des politiques de l'emploi des États membres et de la Communauté.

Les droits des travailleurs: la Suède devrait s'employer à obtenir l'inclusion dans le traité d'un protocole sur la politique sociale. En liaison avec les négociations relatives à son adhésion, elle avait reçu des assurances en ce qui concerne les pratiques consacrées sur le marché du travail suédois et, en particulier, en ce qui concerne le système permettant de déterminer les conditions de travail s'inscrivant dans le cadre des conventions de travail collectives conclues par les parties concernées.

Les conventions conclues en matière d'emploi entre les employeurs et les représentants des travailleurs joueront un rôle crucial dans le relèvement des défis auxquels l'Europe est confrontée. Grâce à leur souplesse, des conventions collectives peuvent fréquemment mieux fonctionner qu'une législation, en particulier dans une Europe en mutation rapide.

Le gouvernement considère par conséquent que l'introduction d'amendements dans le traité devrait être discutée. Cela signifierait que les conventions collectives auraient une valeur équivalente à celle des actes législatifs dans le pays où la situation le permet, c'est-à-dire là où ces conventions sont nombreuses et où elles ont force légale dans le cadre de la législation nationale.

Selon le gouvernement, les possibilités dont disposent les organisations patronales et les organisations de travailleurs de prendre des mesures dans le domaine industriel devraient rester hors du champ de compétence de la législation de l'UE. Toutefois, il est important qu'à titre individuel, des États membres introduisent au plan national des règles qui permettent l'adoption de mesures internationales bienveillantes. Il entend par conséquent soulever ce problème lors de la conférence intergouvernementale.

Problèmes de la jeunesse: À l'heure actuelle, le mandat donné à l'Union européenne pour mettre sur pied des activités intéressant les jeunes gens est très limité. L'article 23 du traité de Rome, dont relèvent les problèmes de la jeunesse de l'UE, dispose simplement que l'objectif des mesures communautaires devrait être de promouvoir les échanges de jeunes gens et l'échange de leurs dirigeants. Il conviendrait d'envisager dans les traités des mesures destinées à renforcer la coopération dans le domaine des problèmes de la jeunesse. Les initiatives déployées dans le cadre des diverses politiques de l'Union, par exemple les mesures de lutte contre le chômage, devraient également se situer dans une perspective prenant davantage la jeunesse en compte.

Les problèmes des handicapés: La conférence devrait être centrée sur les problèmes des handicapés afin que les personnes atteintes de dysfonctionnements aient également une opportunité réelle de profiter des quatre libertés du marché unique. Le gouvernement estime que ce paramètre devrait être pris en considération dans toutes les décisions pertinentes de la CE, mais

que celle-ci ne devrait pas être habilitée à légiférer en matière de politique à l'égard des personnes handicapées.

Égalité entre hommes et femmes: Il entre dans les intentions de la Suède d'œuvrer au renforcement des sections pertinentes du traité de Rome ayant trait à l'égalité entre hommes et femmes. Elle a entre autres buts de faire de l'égalité, un objectif déterminant de l'Union européenne et de déclarer ouvertement que l'aspect égalité doit être pris en compte dans toutes les activités de la Communauté.

4. Rapport du groupe de réflexion (5 décembre 1995):

Le groupe est parvenu à la conclusion que la prochaine réforme devra doter l'Union des moyens nécessaires pour s'attaquer aux problèmes qui préoccupent le plus les Européens. La majorité des représentants personnels font figurer parmi les problèmes qui réclament une réponse urgente **le chômage, l'exclusion sociale, le déficit en matière de sécurité intérieure et la dégradation de l'environnement.**

Une autre réponse nécessaire au défi que constitue l'éloignement entre le citoyen et l'Union doit être recherchée dans une application correcte et systématique des principes **de démocratie, d'efficacité, de transparence, de subsidiarité et de solidarité** dans l'Union européenne.

Emploi

Le groupe souligne qu'il est nécessaire et urgent de répondre au défi de la création d'emplois, qui représente une exigence pressante des citoyens.

L'augmentation de la **compétitivité**, qui est encouragée par l'intégration européenne, est la clé pour la création d'emplois. Toutefois, s'il faut reconnaître que c'est surtout au niveau local des entreprises que l'on peut agir dans ce domaine, il n'en demeure pas moins que c'est toujours aux États qu'il incombe, en premier lieu, d'assurer la cohésion économique et sociale et de venir en aide aux exclus. Cela étant, l'Union ne peut ignorer les effets économiques et sociaux des politiques nationales. Bien que l'Union n'ait pas de solution miracle à apporter au chômage, elle peut coordonner et mobiliser les efforts dans une direction commune. Le Groupe considère donc qu'il convient de continuer dans la voie tracée par le Livre blanc sur la compétitivité et de poursuivre l'examen de la problématique de l'emploi engagé lors du Conseil européen d'Essen et qui a déjà constitué le point principal de l'ordre du jour des derniers Conseils européens.

Le Groupe est également d'accord pour estimer que l'emploi n'est pas aujourd'hui une politique sectorielle, mais un objectif qu'il convient de renforcer, de même que le résultat global des politiques menées par la Communauté. À cet égard, l'article 2 du TCE dispose que la mission du marché unique, de l'UEM et de toutes les politiques est de promouvoir un niveau d'emploi et de protection sociale élevé. Actuellement, différentes politiques peuvent apporter une contribution particulière à cet effort, notamment la politique de la concurrence, la politique de l'environnement, les fonds structurels, l'éducation et la recherche.

Le Groupe considère donc que la Commission, le Conseil "ECOFIN" et le Conseil "Affaires sociales" devraient continuer à consacrer à ce problème toute l'attention dont ils ont fait preuve jusqu'ici. Leur activité de supervision, de coordination et d'information courante devrait déboucher sur la mise en place d'un cadre de stratégies communes et de renforcement des volets économiques et sociaux de l'Union, qui devrait se retrouver dans les grandes orientations des politiques économiques visées à l'article 103 du TCE.

Certains membres suggèrent que la compétitivité soit mentionnée à l'article B du traité.

Une large majorité des membres propose que l'on insiste davantage, dans les bases juridiques des politiques précitées, sur l'objectif de la création d'emplois. En tout état de cause, de nombreux membres considèrent que la Communauté devrait soumettre ses propositions et l'exécution de ses politiques à un contrôle d'efficacité en termes de capacité à créer des emplois, conformément à l'article 2.

Pour certains membres, la création d'emplois devrait figurer parmi les tâches visées à l'article 3 du traité.

Plusieurs membres vont plus loin et préconisent, en outre, l'insertion dans le TUE d'un chapitre sur la politique de l'emploi. De ce point de vue, il conviendrait, selon certains, de créer un Haut comité de l'emploi, ayant le même rang que le Comité monétaire et chargé de surveiller l'incidence des politiques et financements de l'Union sur la situation de l'emploi. Cela impliquerait un développement approprié dans l'intégration économique et sociale de l'Union dans le respect total des dispositions de l'UEM.

À l'opposé, certains membres estiment que l'introduction dans le traité de nouvelles dispositions sur la politique de l'emploi n'est ni nécessaire ni de nature à améliorer la compétitivité et la création d'emplois; ils soulignent que la création d'emplois résulte d'une compétitivité et d'une flexibilité accrues de l'économie et d'une réduction de la charge bureaucratique. Ils estiment en outre que la politique en matière d'emploi est un problème, que les États membres doivent régler eux-mêmes à la lumière des circonstances qui sont les leurs. De ce point de vue, la création d'emplois reviendrait, au niveau de l'Union, à améliorer dans la pratique la manière et les moyens de coordonner les politiques nationales."

Les droits sociaux

"Une large majorité du Groupe souligne la nécessité d'incorporer dans le titre VIII du traité CE l'Accord sur la politique sociale, considéré comme l'expression de valeurs européennes communes, afin qu'un climat social sain puisse accompagner l'intégration économique. Un membre n'accepte pas cette incorporation, estimant qu'elle réduirait la compétitivité.

Certains membres du Groupe ont évoqué d'autres modalités possibles de reconnaissance dans ce domaine. Parmi ces modalités figurent l'insertion dans le traité de droits à caractère socio-économique et, concrètement, l'intégration

au traité de la **Charte sociale européenne**, du **droit au travail**, du **droit à un environnement sain**. Certains membres ont même suggéré d'inclure dans le traité l'interdiction de la **peine de mort**.

Plusieurs représentants ont également proposé que les ressortissants de **pays tiers** établis sur le territoire de l'Union bénéficient d'un **statut spécial** assorti de certains droits (droits de libre circulation et de résidence). Certains membres subordonnent leur approbation à l'existence d'une politique commune en matière d'immigration.

Droits de l'homme et droits fondamentaux

Dans ce domaine, une approche fondamentale consisterait, en premier lieu, à expliciter le principe général du respect des **droits fondamentaux**, énoncé à l'article F.2 et à le rendre plus opérationnel. Ce principe s'applique clairement à tous les habitants de l'Union, qu'ils soient citoyens de l'Union ou citoyens de pays tiers. Le sentiment général qui prévaut au sein du groupe c'est qu'au cours de la période préalable à un élargissement, il y a nécessité urgente de garantir le respect intégral des droits fondamentaux, tant dans les relations entre l'Union et les États membres qu'entre les États et les individus. C'est une idée assez répandue au sein du groupe que l'Union devrait adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme. Rappelons que l'avis de la Cour de justice a été demandé sur cette question. À l'opposé de ce sentiment majoritaire, quelques membres font ressortir les avantages que présente l'inclusion d'une déclaration des droits ("**Bill of Rights**") dans le dispositif ou dans une annexe ou dans le préambule.

Non-discrimination

En vue de permettre à l'Union de continuer à incarner les valeurs communes de l'Europe, le Groupe a analysé les aspects suivants:

- . une clause générale de non discrimination (complétant la non discrimination en raison de la nationalité prévue à l'article 6) élargie de manière à englober, outre la nationalité, des facteurs tels que le sexe, la race, la religion, un handicap, l'âge et l'orientation sexuelle;
- . le renforcement et l'extension à tous les domaines, au-delà de la simple égalité dans la rémunération du travail, prévue à l'article 119, du principe général de **l'égalité entre les hommes et les femmes**, qui devrait être formulé dans le traité d'une manière positive et non seulement comme le résultat d'une interdiction de discrimination. À ce sujet, certains membres souhaitent que le traité prévoie que toutes les politiques et tous les programmes de l'Union doivent prendre en compte l'égalité entre hommes et femmes;
- . une condamnation expresse, dans le traité, du **racisme**, de la **xénophobie** (y compris une référence directe à l'**antisémitisme**) et de l'**intolérance** par une disposition analogue à la proposition de 1993 suggérée par le Parlement européen;

- la prise en considération particulière des personnes souffrant de handicaps, tant par une mention dans la clause de non discrimination figurant à l'article 6 du TUE que par l'introduction de dispositions pertinentes dans l'un de ses chapitres. En pareil cas, il faudrait, selon certains membres du Groupe, prévoir une clause permettant de se prémunir contre toute conséquence économique disproportionnée qui pourrait résulter d'une telle disposition.

Toutes ces possibilités ont recueilli le soutien de la majorité des membres du Groupe; sous réserve d'une évaluation plus fouillée de leurs conséquences juridiques et économiques par la conférence. Un membre, toutefois, estime qu'il est inutile de prévoir des références nouvelles ou renforcées dans ces domaines sensibles et que des mesures nationales sont les plus aptes à garantir les droits en question."

Dans sa grande majorité, le groupe estime que la citoyenneté de l'Union est un facteur essentiel permettant de rendre le Traité acceptable aux yeux de l'opinion publique et il soutient par conséquent son développement. Pour ce faire, il convient d'approfondir les **droits spécifiques** des citoyens de l'Union déjà inclus dans le Traité (réalisation de la liberté intégrale en matière de circulation et de résidence, complétant la protection diplomatique et consulaire dans les pays tiers), d'inclure de nouveaux droits et de simplifier les articles du Traité relatifs à la citoyenneté. Les citoyens devraient se voir accorder un droit d'information spécifique en ce qui concerne les problèmes de l'Union et son fonctionnement.

À l'opposé de cette position majoritaire, quelques membres soulignent que la citoyenneté de l'Union est perçue, dans quelques États membres, comme une menace pour l'identité nationale et ils estiment qu'il est inopportun d'en développer la teneur ou l'existence du concept.

Le Groupe propose que le Traité indique même plus clairement que la citoyenneté de l'Union ne remplace pas la citoyenneté nationale.

Mécanismes de décision

"En ce qui concerne la **législation communautaire**, une grande majorité du Groupe se montre disposée à envisager que la majorité qualifiée devienne la règle générale pour des raisons d'efficacité, car cela faciliterait la prise de décisions et permettrait, selon certains, une cohérence accrue entre le développement atteint par le marché intérieur (majorité qualifiée) et le développement de ses politiques dans le domaine social, fiscal et environnemental (pour lesquelles l'unanimité est souvent de rigueur).

Certains membres justifient des exceptions en vue de protéger des intérêts sensibles; et un membre ne voit pas l'utilité d'étendre le vote à la majorité qualifiée, affirmant que la prise de décision n'en serait pas plus efficace qu'avec l'unanimité."

5. Position de la Commission

Dans une réaction de trois pages datée du 6 décembre 1995 au rapport du groupe de réflexion, la Commission déclare apporter son ferme soutien aux idées générales qu'il contient. Quelques domaines (emploi, environnement, etc.) seront examinés en profondeur lors de la Conférence et la Commission s'en félicite. Elle insistera également sur l'adhésion aux objectifs communs et sur le cadre institutionnel unique, bien qu'il conviendra d'étudier le problème d'une plus grande flexibilité dans la perspective d'une plus grande diversité dans le cadre d'une Union élargie.

S'agissant des citoyens et de l'Union, la Commission déclare qu'adapter ce que l'Union est à même d'offrir aux attentes des citoyens est l'une de ses préoccupations constantes. Il y a plusieurs façons de concevoir la chose, entre autres, en promouvant les valeurs européennes; la Commission figure au nombre de ceux qui croient que le traité devrait énoncer ces valeurs et que l'Union devrait les protéger soit en adhérant en tant que telle à la convention européenne des droits de l'homme ou en mettant en oeuvre sa propre déclaration des droits ("Bill of Rights"). En tout cas, un certain nombre de valeurs doivent être exprimées clairement, telles que l'égalité de droits entre hommes et femmes, la non discrimination et la mise hors la loi du racisme et de la xénophobie.

6. Position de la présidence du Conseil:

Une note introductive émanant du COREPER et du Secrétaire général du Conseil, adressée au Conseil "Affaires générales" des 10 et 11 avril 1995 (5082/95 du 5 avril 1995) a permis de mettre en lumière, en ce qui concerne la politique sociale, les points suivants: 1) il existe deux bases juridiques pour la politique sociale, 2) il n'a pas été possible de convenir de l'inclusion des ressortissants des pays tiers conformément au principe de base visé à l'article 8a.

7. Position du PE: Résolution du 17 mai 1995 sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne dans la perspective de la CIG de 1996:

"Les dispositions monétaires devraient (...) être contrebalancées par une coordination renforcée des politiques économiques (...) et par une articulation nette avec l'article 2 du traité affirmant que toutes les institutions de l'Union doivent oeuvrer en vue de (...) promouvoir un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États membres". (...) "Ouvrer au plein emploi devrait être un objectif exprès des États membres de l'Union, et il conviendrait de créer un Comité de l'emploi, doté des mêmes pouvoirs que le Comité monétaire. (...) "Il convient de donner plus de substance au concept de citoyenneté de l'UE." (...).

(...) "Il faut faire porter les dispositions du traité sur l'égalité des droits non seulement sur les droits économiques, mais sur tous les aspects de l'égalité des femmes. En outre, le traité devrait comporter un rejet clair du racisme, de la

xénophobie, du sexisme (...) et de toutes les formes de discrimination et garantir une protection juridique suffisante de toutes les personnes résidant dans l'Union européenne contre la discrimination." (...)

(...) "Le principe de la cohésion économique et sociale devrait être renforcé dans le traité. La politique sociale devrait constituer un domaine fondamental de compétence de l'Union européenne (avec l'inclusion de la Charte sociale et la suppression de l'option de non-participation offerte au Royaume-Uni) et elle devrait être mieux intégrée à la politique économique dans son ensemble. Il conviendrait d'améliorer la politique d'égalité des chances en reformulant l'article 119 du traité de manière à en étendre le champ d'application à tous les aspects de l'emploi et de la sécurité sociale." (...)

(...) "Il ne devrait y avoir que trois procédures décisionnelles, à savoir les procédures de codécision, d'avis conforme et de consultation. Il conviendrait de supprimer la procédure actuelle de coopération (...) et la procédure de consultation devrait être réservée aux décisions touchant à la politique étrangère commune et de sécurité."

8. Résumé des principaux problèmes:

- 1) Insistance sur les aspects de l'emploi et de la création d'emplois et insertion dans le traité de dispositions spécifiques.
- 2) Inclusion de l'accord social dans le traité.
- 3) Inclusion dans le traité du contenu de la Charte sociale européenne.
- 4) Révision des mécanismes de prise de décision en ce qui concerne les problèmes sociaux.
- 5) Insistance plus grande sur les droits de l'homme, les libertés fondamentales et la non-discrimination en raison du sexe, de la race, de la religion, de l'orientation sexuelle, de l'âge, d'un handicap et sur la condamnation du racisme et de la xénophobie.

* * * * *

Pour toute information complémentaire concernant cette fiche, veuillez vous adresser à Mme Pernille WINTHER, Direction générale de la recherche, Direction A, Division des Affaires sociales et de l'emploi, tél. 4300-2568 (LUX).