

EUROPE SOCIALE

Les aspects sociaux
du marché intérieur

Volume II

SUPPLÉMENT 7/89



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EMPLOI
DES AFFAIRES SOCIALES ET DE L'ÉDUCATION

EUROPE SOCIALE

**Les aspects sociaux
du marché intérieur**

Volume II

**Synthèse des six premiers séminaires
qui ont eu lieu à Bruxelles
en novembre et décembre 1987 et janvier, avril,
mai et juin 1988**

SUPPLÉMENT 7/89



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

**DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EMPLOI,
DES RELATIONS INDUSTRIELLES ET DES AFFAIRES SOCIALES**

Cette publication est éditée aussi dans les langues suivantes:

DE ISBN 92-826-0893-X

EN ISBN 92-826-0894-8

Les informations contenues dans cette publication ne reflètent pas nécessairement la position ou l'opinion de la Commission des Communautés européennes.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1989

© CECA—CEE—CEEA, Bruxelles • Luxembourg, 1989

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

N° de catalogue: CE-NC-89-007-FR-C

ISBN 92-826-0895-6

Printed in Belgium

AVANT-PROPOS

Depuis plus d'un an, la Direction Générale de l'Emploi, des Relations industrielles et des Affaires Sociales au sein de la Commission des Communautés européennes a pris l'initiative de mettre sur pied un cycle de 12 séminaires d'analyse et de prospective sur les aspects sociaux du grand marché intérieur. L'objectif de cette initiative est de générer une large confrontation non institutionnelle, susceptible d'enrichir le débat sur cette dimension essentielle pour l'avenir de la cohésion communautaire.

Pour concrétiser les résultats de ces travaux, il a été jugé utile de diffuser l'ensemble des notes de synthèses réalisées à la suite des différents séminaires.

Il faut à cet égard souligner que le contenu de cette publication ne reflète pas nécessairement l'avis de la Commission.

Le présent supplément de l'Europe Sociale contient les synthèses des six premiers séminaires. Il reprend ainsi les trois synthèses qui avaient été publiées dans le supplément 7/88 de cette même revue sous le titre "Les aspects sociaux du marché intérieur, volume I" mais sous une forme différente, actualisée et enrichie d'informations complémentaires.

Dans un prochain supplément de l'Europe Sociale, les synthèses des six autres séminaires seront publiées.

Grâce à ces publications, la Commission des Communautés européennes souhaite rendre disponible un ensemble d'informations, de réflexions et de propositions qui, elle l'espère, seront susceptibles d'enrichir le débat sur la prise en compte de cette dimension essentielle pour l'avenir de la cohésion communautaire.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES / DG V



INTRODUCTION



LES ASPECTS SOCIAUX DU MARCHÉ INTÉRIEUR

Synthèse des séminaires organisés par la Direction Générale V de la Commission des Communautés européennes, Division de la Politique de l'Emploi et du Marché du Travail

NOTE DE PRÉSENTATION

Comme l'a rappelé le Conseil Européen de Hanovre, en juin 1988, la prise en compte de la dimension sociale du marché intérieur est une condition décisive pour la réussite de ce dernier.

Dans cet esprit et à plusieurs reprises, le Président de la Commission, Jacques Delors, a présenté une série de propositions destinées à bien marquer la dimension sociale du marché intérieur. Il a, en particulier, mis en avant la nécessité de :

- * développer des politiques structurelles destinées à renforcer la cohésion régionale en Europe
- * créer un statut de société de droit européen incluant la participation des travailleurs
- * établir une charte communautaire des droits des travailleurs
- * poursuivre le dialogue social
- * harmoniser vers le haut des conditions de santé, de sécurité et d'hygiène sur le lieu de travail.

D'autres propositions ont par ailleurs été formulées dans un document de travail sur la dimension sociale du marché intérieur, qui fut adopté par la Commission le 14 septembre 1988 (1).

Dans ce contexte, il faut toutefois constater que la complexité de la prise en compte de la dimension sociale du marché intérieur -et les formes multiples sous lesquelles elle doit être envisagée- soulèvent encore de nombreuses interrogations sur la définition des priorités et des moyens à mettre en oeuvre pour concrétiser ces propositions.

(1) Et il faut également rappeler que des travaux de réflexion ont déjà été menés auparavant sur ce même thème au sein des services de la Commission. Le rapport de synthèse de cette analyse, intitulé "La dimension sociale du marché intérieure" a été publié en 1988 dans un numéro spécial de la revue "Europe Sociale", éditée par la CCE, DG V.



C'est pour tenter de répondre à ces questions qu'ont été lancés ces séminaires ouverts à une large gamme d'acteurs sociaux et économiques de la Communauté. Car il apparaît de plus en plus clairement que la prise en compte essentielle de la dimension sociale du marché intérieur ne peut se traduire dans les faits que si elle est l'affaire de tous les Européens.

1. QUI SONT LES ACTEURS DE CES SEMINAIRES DE REFLEXION ?

Ces travaux réunissent des experts issus du monde universitaire, de hauts fonctionnaires des administrations nationales et communautaires, des responsables politiques et des acteurs sociaux issus des organisations professionnelles ou syndicales.

2. QUELS SONT LEURS BUTS ?

L'achèvement du grand marché intérieur marquera l'évolution européenne tout au long de la prochaine décennie. Dans cette perspective décisive, la réflexion sur l'avenir à moyen et à long terme des politiques sociales reste largement à définir dans sa forme et dans son contenu.

* A l'heure actuelle, les outils d'analyse, les méthodes d'approches, les tableaux de bord permettant de cerner la nature des problèmes qui vont se poser en termes d'harmonisation et de convergence des différentes politiques sociales se révèlent singulièrement insuffisants. Il est donc impératif de construire des instruments aptes à proposer une expertise sérieuse dans ce domaine.

* L'intérêt de ce débat, très largement ouvert à des participants venus d'horizons distincts, est de favoriser l'émergence et la formulation des enjeux réels et fondamentaux des politiques sociales à construire. Et ce plus facilement que dans le cadre de négociations "officielles" : de telles discussions peuvent constituer, à cet égard, un précieux outil de "préfiguration" des contours possibles pour des négociations futures.

3. SUR QUELLES QUESTIONS S'ARTICULENT LES REFLEXIONS ?

Le fil conducteur des discussions est triple. Il s'agit de :

* déterminer l'impact social des quatre libertés fondamentales de circulation - celle des personnes, des biens, des services et des capitaux - que requiert la réalisation de l'Europe sans frontières.

* établir une grille d'analyse dans laquelle sont étudiés:

- un certain nombre de groupes ou de découpages sociaux constituant des entités plus sensibles aux mutations à venir : jeunes, chômeurs de longues durée,



femmes, pauvres, personnes âgées, travailleurs migrants, consommateurs, familles.

- les changements qui se produiront en termes d'emploi, à la fois sur le plan quantitatif et qualitatif (statuts et conditions).
- les aspects régionaux et locaux, ainsi que les aspects sectoriels (y compris dans la forme des entreprises).

* centrer les réflexions sur les propositions qui peuvent en résulter pour les politiques communautaires à moyen et long terme. Celles-ci peuvent concerner des mesures d'harmonisation, des objectifs de convergence et de coordination, des transferts financiers, des échanges d'information, etc.

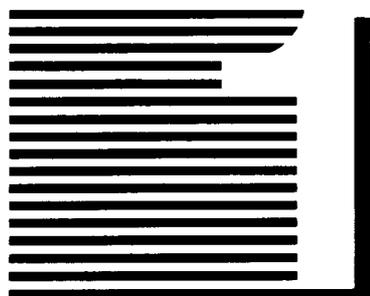
D. LES THEMES ABORDES DANS LES DIFFERENTS SEMINAIRES

L'organisation des séminaires - confiée par la DG V à l'association privée FERE-Consultants - a commencé depuis novembre 1987 et se poursuivra jusqu'au premier semestre 1989. Douze rencontres ont ainsi été programmées sur les thèmes suivants :

1. Economie et social : la nécessité d'une double cohésion au sein de la Communauté (29/4/88)
2. La mobilité géographique dans la Communauté (8/12/87)
3. La place des politiques sociales dans les dynamiques locales de développement (19/11/87)
4. Les nouveaux métiers et qualifications (24/6/88)
5. L'opportunité d'un socle minimum des règles sociales dans la Communauté (13/1/88)
6. Le travail au noir, fraude ou forme ultime de flexibilité ? (31/5/88)
7. La protection sociale et le marché intérieur (27/10/88)
8. L'espace européen des relations industrielles (25/11/88)
9. L'éducation et la formation, facteurs de cohésion économique et sociale au sein de marché intérieur (14/12/88)
10. Les politiques spécifiques en faveur de groupes sociaux ciblés (24/2/89)
11. Les politiques spécifiques en faveur d'un développement régional équilibré (28/4/89)
12. Le lien entre les politiques macro et micro économiques pour le développement de l'emploi. (12/5/89)

Les trois derniers séminaires, prévus dans le courant du premier semestre 1989, constitueront en pratique un exercice de synthèse des propositions et orientations qui se dégagent des neuf rencontres initiales.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES / DG V



ECONOMIE ET SOCIAL :
LA NÉCESSITÉ
D'UNE DOUBLE COHÉSION
AU SEIN
DE LA COMMUNAUTÉ



SOMMAIRE

SYNTHESE

I. LE CONTEXTE

1. UNE DONNEE FONDAMENTALE : LE POIDS DU CHOMAGE
2. LES DISTORSIONS D'UNE SOCIETE DUALE
3. LES POLITIQUES SOCIALES SUR LA BRECHE

II. L'IMPACT DU MARCHÉ INTERIEUR

1. UN FACTEUR DE CROISSANCE ET D'ACCELERATION DES MUTATIONS
2. L'OPTIQUE ECONOMIQUE
3. L'OPTIQUE SOCIALE
 - A. L'EVOLUTION TEMPORELLE : UNE "COURBE EN J"
 - B. COMMENT SE REPARTIRONT LES BENEFICES DE 1992 ?
 - C. COMMENT PRENDRE EN COMPTE LA TOTALITE DE LA DIMENSION SOCIALE DU MARCHÉ INTERIEUR ?

III. ORIENTATIONS ET PROPOSITIONS

1. LA PRISE EN COMPTE DES ASPECTS SOCIAUX EST UN VOLET INDISPENSABLE DE LA COHESION DE LA COMMUNAUTE
2. LES PRIORITES POUR LA COMMISSION
 - A. LA MISSION D'IDENTIFICATION DES ACTIONS A MENER
 - B. ENCOURAGER LE DIALOGUE



SYNTHESE

La première donnée à laquelle on se trouve confronté pour la prise en compte de la dimension sociale du marché intérieur est certainement celle de l'importance du phénomène du chômage qui, depuis plusieurs années, constitue la toile de fond de toute la problématique sociale dans tous les pays de la Communauté.

Compte tenu du caractère structurel de cette crise de l'emploi, elle tend à installer dans nos sociétés des situations durables de dualisme social, avec une ligne de démarcation entre ceux qui bénéficient d'un revenu et ceux qui, faute d'emploi, sont rejetés dans une zone de pauvreté et d'exclusion. Une telle tendance interpelle toutes les politiques sociales traditionnelles qui ont prévalu jusqu'ici en Europe.

L'élargissement du marché intérieur va pour sa part entraîner une dynamique nouvelle de libéralisation des échanges et de liberté de circulation de personnes. Que ce soit sur la plan économique ou social, il faut en mesurer les effets aussi bien en termes d'effets directs et immédiats qu'indirects et différés. Du point de vue de l'emploi et des effets sociaux, il faut s'attendre en effet à deux types d'évolution :

- d'abord une évolution de l'emploi à retardement (c'est-à-dire où les effets négatifs de restructuration agiront les premiers, en devançant les effets positifs qui ne seront sensibles que par la suite).
- ensuite, une accentuation de certains déséquilibres dans la répartition des revenus entre les groupes sociaux et entre les régions.

En termes d'orientations et de propositions pour l'action de la Commission des Communautés européennes, la prise en compte des aspects sociaux du marché intérieur apparaît donc comme un volet indispensable de la réalisation de la cohésion de la Communauté, inscrite dans le processus d'achèvement du marché intérieur.

Dans ce contexte, la tâche de la Commission est d'abord une mission d'identification des actions à mener.

Elle est ensuite d'encourager le dialogue indispensable qui doit se réaliser sur ce thème entre les acteurs politiques et sociaux.



I. LE CONTEXTE

1. UNE DONNEE FONDAMENTALE : LE POIDS DU CHOMAGE

Un fait s'impose d'emblée : le contexte social dans lequel la Communauté prépare la réalisation du marché intérieur est placé en premier lieu sous le signe d'un niveau de chômage très élevé et stagnant.

Certes, on dénote depuis trois ans une relative amélioration de l'emploi dans la Communauté des Douze. Et corrélativement à cette évolution, on a pu enregistrer un infléchissement de la courbe croissante du chômage.

Toutefois, cette progression nouvelle des emplois offerts se déroule à un rythme trop lent pour désencombrer le marché du travail. Car il faut également tenir compte d'un phénomène de chômage caché : alors que le ratio "emploi sur population en âge de travailler" atteint 70 % dans un pays comme le Japon, il n'est que de 57 % en Europe.

L'important niveau de chômage dont souffre la Communauté dans son ensemble s'explique par deux types de causes :

* L'économie européenne a connu une longue période de croissance faible et instable et a été très sensible aux déséquilibres du marché international.

* Mais à côté de ces raisons conjoncturelles, les causes structurelles du chômage jouent un rôle capital: on peut notamment citer des facteurs comme l'évolution démographique, la montée du taux d'activité de la population féminine, le déplacement des activités économiques vers le secteur des services, les mutations technologiques, l'amélioration incessante de la productivité du travail (qui est elle-même liée à une augmentation relative du coût du facteur travail par rapport à celui du capital).

Une cause structurelle souvent citée également est le manque de flexibilité du marché du travail. Cependant, certains pays, telle la Suède, en dépit d'un marché rigide de l'emploi, ont su éviter un taux de chômage élevé grâce à une gestion prévisionnelle et des politiques industrielles adéquates.

2. LES DISTORSIONS D'UNE SOCIETE DUALE

Depuis plusieurs années, les économies européennes subissent donc la pression de nombreuses difficultés. Face à la montée du chômage, une réponse fréquente a été d'y opposer des actions strictement défensives de maintien de l'emploi. Ce type de politique a provoqué une tendance générale à la réduction de l'offre d'emploi. Avec, pour conséquence, une partition de la population en âge de travailler en quatre groupes distincts :



- le groupe des individus bénéficiant d'un emploi stable, protégé et bien rémunéré ;
- celui des individus disposant d'un emploi "atypique", c'est-à-dire marqué par l'instabilité, une faible protection et une rémunération souvent plus basse ;
- les chômeurs et les exclus du marché du travail ;
- les inactifs.

En réalité, un critère de discrimination encore plus simple établit aujourd'hui une ligne de démarcation très nette : celle du revenu. Il y a d'une part ceux qui ont une activité, quelqu'en soit le type (y compris le travail en noir), et donc peuvent disposer de ressources. Et de l'autre, une zone de pauvreté et d'exclusion -au sein de laquelle le seul revenu éventuel provient de mécanismes de transfert ou de redistribution- et qui tend à se développer.

Un phénomène révélateur est, à cet égard, l'importance prise par le chômage de longue durée ou de très longue durée (respectivement 50 % et 30 % des effectifs de chômeurs dans la Communauté). Un autre chiffre inquiétant est le poids des jeunes qui représentent 37 % des effectifs en chômage. Il faut signaler aussi l'inégale répartition de l'emploi au détriment des femmes.

Socialement parlant, il est évident que le développement de cette société duale se paie par de graves tensions internes, nées d'une accentuation des frustrations ainsi que de la détérioration des formations acquises et des aptitudes des individus. Avec, au bout du compte, la menace d'une montée d'attitudes violentes.

3. LES POLITIQUES SOCIALES SUR LA BRECHE

Face à cette apparition du dualisme social, les sociétés européennes continuent à proposer des politiques sociales traditionnelles, conçues - de façon variable selon les Etats membres - pour garantir une certaine redistribution et assurer une relative solidarité interne.

Cependant l'interventionnisme en matière sociale se heurte fondamentalement à un double défi :

- * d'une part les besoins d'assistance ne cessent de croître du fait du chômage (en particulier de celui de longue durée), de la nouvelle pauvreté et du vieillissement de la population. Or, au même moment, les budgets des politiques sociales doivent faire face à une stagnation importante de leurs moyens.
- * d'autre part, les mesures mises en oeuvre par ces politiques souffrent de plus en plus d'une inadaptation par rapport aux évolutions économiques, sociales, et culturelles.

Ainsi, la tentation de renforcer la fonction d'efficacité des politiques sociales se manifeste au détriment de leur objectif de solidarité. En réalité, l'important n'est pas de dissocier ces deux aspects, mais bien de les intégrer. La politique sociale ne peut pas distribuer ce qui n'a pas été créé. Mais, en revanche, une société peut-elle créer de la richesse sans ordre et sans cohésion sociale ?



**LE PROGRAMME D'ACTION
DE LA COMMUNAUTE
EN FAVEUR
DES CHOMEURS DE LONGUE DUREE**

Dans ses conclusions du 1 décembre 1987, le Conseil a invité la Commission a présenter un programme d'action visant à identifier et à diffuser les expériences les plus positives des programmes nationaux existant en faveur des chômeurs de longue durée. Le but est d'arriver à définir de cette manière une approche communautaire de ce problème.

Depuis décembre 1988, la Commission soutient la mise en place et l'animation d'un réseau européen de projets, d'initiatives et de programmes initiés dans les pays de la Communauté en faveur des chômeurs de longue durée. Le réseau permet d'offrir, aux divers interlocuteurs agissant dans ce domaine, à la fois une capacité d'expertise, une tribune européenne et un accès à l'information. A travers un large recensement des actions développées par les pouvoirs locaux, régionaux ou nationaux dans la Communauté, l'un des aspects essentiels de ce programme est d'aider à la création d'un savoir-faire apte à répondre à ce problème et d'assurer les possibilités de transferts de "produits" utilisables tant par les acteurs en contact avec le terrain que par les décideurs politiques.

En collaboration avec divers services de la Commission, le programme d'action est animé par le "Centre for Employment Initiatives" (mise en place et promotion du réseau) et par le "PA Cambridge Economic Consultant" (évaluation et mise en oeuvre d'une recherche concertée à l'échelle communautaire).

Contacts :

* William ROE, The Centre for Employment Initiatives, 29 Queen Street, EDINBURGH EH21JX, UK, tél.: + 44 31 225 3144

* Barry MOORE, PA Cambridge, 14 Millers Yard, 10-11 Mill Lane, Cambridge CB21RQ, UK, tél. : + 44 223 311 649

* Information : ELISE, 34 rue Breydel, B-1040 Bruxelles, tél : + 32 2 230 52 34



II. L'IMPACT DU MARCHÉ INTERIEUR

1. UN FACTEUR DE CROISSANCE ET D'ACCELERATION DES MUTATIONS

L'achèvement du marché intérieur repose d'abord sur une dynamique de libéralisation des échanges, grâce à la réalisation des "quatre libertés de circulation" - celles des biens, de services, des capitaux et des personnes.

Par la relance d'un développement économique, prenant sa source au sein même de la Communauté, cette démarche va contribuer de façon active à accélérer l'intégration européenne, notamment en accentuant la nécessité de :

- * renforcer de la coopération entre les politiques économiques en liaison avec un système monétaire européen consolidé
- * modifier les réponses sclérosées et défensives face à l'installation d'une société dans laquelle le nombre des exclus et des marginaux s'est accru.

A cet égard, dans tous les pays, les partenaires sociaux et politiques ont dès le départ apporté un large soutien à ce projet de croissance et ont montré qu'ils en comprenaient l'enjeu et l'opportunité.

Cet appui de principe n'empêche pas, toutefois, certaines réticences lorsqu'il s'agit d'abattre concrètement les obstacles protectionnistes. Aussi sa mise en oeuvre et sa réussite passent par une démonstration des bénéfices potentiels que l'on peut en attendre. C'est pour répondre à cette nécessité que la Commission de Communautés européennes a fait établir le fameux rapport "Cecchini", dont le but était de mettre en lumière "les coûts de la non Europe" (1).

2. L'OPTIQUE ECONOMIQUE

En matière économique, les incidences de l'achèvement du marché intérieur s'articulent principalement sur le "couple prix-coûts", et ce par le biais de trois types d'effets :

- * D'abord des effets directs et immédiats résultant de l'application des diverses directives, indépendamment de toute évolution comportementale des individus. Par exemple, une baisse des coûts fera suite à la suppression des contrôles en douane.
- * Ensuite des effets directs mais différés. Egalement conséquences des mesures adoptées, ils impliqueront une réaction d'adaptation progressive des acteurs économiques aux nouvelles situations.

1) Rapport publié sous le titre "1992 : la Nouvelle Economie Européenne", dans la revue "Economie Européenne", éditée par la CCE, DG II, numéro 35, mars 1988.



Par exemple, la suppression des entraves techniques provoquera un accroissement de concurrence, qui aura ensuite un effet d'ajustement sur les marges commerciales.

* Il faut, enfin, considérer des effets indirects dynamiques, induisant également des réactions de comportement des individus : ainsi les baisses des coûts feront varier les volumes et la répartition des échanges intra-communautaires, en entraînant des effets de spécialisation et de concentration (qui vont à leur tour avoir une influence sur les prix).

Tous ces effets de réduction de coûts et de prix ne peuvent qu'avoir, à terme, un impact positif sur les revenus réels et stimuleront des demandes nouvelles de biens et services. Celles-ci pourront être satisfaites grâce aux ressources économisées. Ainsi grâce à une meilleure allocation du potentiel de production, la réalisation du marché intérieur doit permettre, selon les résultats de l'étude sur le "coût de la non-Europe", une augmentation du produit intérieur brut de 4,5 % pour l'ensemble de la Communauté.

Quelles sont, dans ce contexte d'une nouvelle croissance, les conséquences attendues sur le terrain de l'emploi ? Dans un premier temps, les gains avancés par l'étude citée sont évalués à 1,8 million d'emplois créés, soit une hausse de 1,5 %. Ce taux relativement modéré résulte du fait que la réalisation du "Livre Blanc" (1) est d'abord une politique d'offre destinée à améliorer l'allocation des ressources.

Toutefois, la croissance de l'économie européenne dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur aura également une influence favorable sur les soldes des budgets publics. Toujours selon cette étude, l'utilisation de ce bonus budgétaire au profit d'une stratégie de relance (politique de demande) renforçant les perspectives des investisseurs, devrait permettre de créer cette fois de 3 à 4 millions d'emplois supplémentaires.

Grâce à cette approche macroéconomique -dont les résultats restent très agrégés- il est donc possible de montrer assez clairement les opportunités offertes par la perspective du grand marché. A ce stade, leur concrétisation nécessite cependant que diverses conditions soient remplies, tel le renforcement de la politique de concurrence et la convergence des fiscalités indirectes entre les Etats membres.

3. L'OPTIQUE SOCIALE

On peut reprocher à l'approche du "coût de la non Europe" -tout comme aux autres études économiques réalisées à ce jour- de ne donner à l'emploi et au volet social qu'un rôle de "variable d'ajustement", sans essayer d'affiner davantage l'analyse. Il faut en effet essayer de préciser davantage quel sera l'impact de 1992 sur certaines régions et sur certains groupes socio-professionnels qui

(1) Le "Livre blanc" est le nom donné au recueil des quelque 300 directives qui doivent être prises d'ici la fin de 1992 pour assurer la réalisation du grand marché intérieur.



risquent de supporter plus fortement que d'autres les coûts d'ajustement de cette mutation.

Car il faut admettre que l'achèvement du marché intérieur peut entraîner aussi, à court ou moyen terme, des effets négatifs localisés. Au tout premier degré, par exemple, pour le personnel des services aux passages des frontières.

On peut prévoir également que la baisse du coût du crédit - résultant de la libération des mouvements de capitaux - constitue un élément accordant un avantage relatif au facteur "capital" par rapport au facteur "travail". Et surtout, il est certain que "l'effet d'offre" évoqué ci-avant (restructuration des secteurs, création d'économies d'échelles, mouvement de concentration des entreprises, etc...) sous-tend des gains de productivité. Et donc une possibilité - "toutes choses restant égales par ailleurs" - de baisse de l'emploi avant que les effets positifs ne se fassent sentir.

Bref, il faut s'attendre à ce que l'instauration du grand marché puisse provoquer deux types d'inconvénients :

- * d'abord, une évolution de l'emploi à retardement qui présentera donc "une courbe en J" (c'est-à-dire où les effets négatifs des restructurations agiront les premiers en devançant les effets positifs qui ne seront sensibles que par la suite).

- * ensuite une accentuation de certains déséquilibres dans la répartition des revenus entre les groupes sociaux et entre les régions.

A. L'évolution temporelle : une "courbe en J"

Tout comme dans le domaine économique examiné ci-avant, on peut considérer cette fois que l'incidence de 1992 s'articulera sur un "couple emploi-adaptabilité", qui se développera à nouveau par le biais de trois types d'effets :

- * des effets directs et immédiats : c'est l'exemple simple de ce qui peut arriver dans les services douaniers ;

- * des effets directs différés, découlant du réaménagement des échanges et de la production. Selon que l'on raisonne en termes "d'économies d'échelle" ou en termes "d'avantages comparatifs", deux catégories de réorganisations économiques, -avec des impacts sociaux d'ampleur différente- sont ici prévisibles (voir encadré ci-après).

- * enfin, des effets indirects dynamiques, découlant du gain de croissance endogène réalisé grâce à une meilleure allocation des ressources. C'est à ce stade que le marché intérieur devient créateur d'emploi.

Cette tendance positive ne pourra toutefois se faire sentir qu'à plus long terme, et il faut donc s'attendre à ce que, dans un premier temps, l'évolution des incidences de 1992 sur l'emploi réponde effectivement à la forme déjà évoquée d'une "courbe en J". Ceci sera particulièrement vrai si la croissance économique extérieure à la Communauté reste faible. On doit cependant rappeler que si le marché intérieur n'est pas réalisé, le fait d'éviter ces effets négatifs à court et moyen terme, n'empêchera pas à long terme un "solde négatif de la non-Europe" qui a été largement démontré.



ECONOMIES D'ECHELLE ET AVANTAGES COMPARATIFS

La reprise du commerce intra-industriel attribuable aux concentrations et aux économies d'échelle suscitées par le marché intérieur, impliquera une adaptation des forces de travail. Selon les secteurs et les régions, la variation du nombre d'emplois dépendra notamment de la flexibilité horaire de la main d'oeuvre et du taux d'utilisation de la capacité de production des entreprises. Les effets seront donc à la fois de nature qualitative (nouvelles formes de flexibilité fonctionnelle, création de nouvelles qualifications, etc.) et quantitative.

Mais cet impact sera cependant moins important que celui du développement du commerce inter-industriel qui sera fondé sur une restructuration de la production en fonction des avantages comparatifs respectifs des régions de la Communauté dans le nouveau contexte du marché intérieur. Compte tenu de l'hétérogénéité régionale de départ existant au sein de l'Europe des Douze, les phénomènes de "délocalisations" des entreprises qui en découleront, comportent des risques d'inadéquation sur le marché du travail. Et donc des perspectives de chômage temporaires.

B. Comment se répartiront les bénéfices de 1992 ?

Le second aspect -peut-être le plus important- des questions soulevées par le marché intérieur dans le domaine social a trait à la distribution des gains qu'il va créer. Le problème de la répartition des bénéfices -mais aussi des coûts- de 1992 peut se poser à plusieurs niveaux : entre les régions, entre les entreprises d'un secteur, entre les grandes entreprises et les PME, entre les différentes formes ou statuts d'emplois, entre les groupes sociaux...

a. L'approche régionale apparaît comme la plus pertinente pour appréhender pratiquement les difficultés d'adaptation qui risquent de survenir. Le scénario à forte probabilité est celui d'une bipolarisation entre, d'une part des zones qui bénéficieront d'une croissance cumulative, et d'autre part des zones subissant un déclin inversement proportionnel.

A la base de l'inégalité de la répartition des gains de la croissance entre les régions, il faut analyser les différences des conditions initiales de développement et des modes de gestion du domaine social qui y prévalent. En particulier, les diversités régionales les plus déséquilibrantes sont celles existant dans :

- les conditions économiques (différences dans la taille des entreprises, les infrastructures...)
- les caractéristiques du monde du travail (différences dans le droit du travail, les formes de contrats, les coûts du facteur travail, les niveaux de formation...)
- le fonctionnement des rouages institutionnels (implication plus ou moins grande de l'Etat et des partenaires sociaux dans la définition et mise en oeuvre des politiques sociales)
- les mécanismes de redistribution sociale et de prises en charge des exclus.

b. Un second point de vue important est celui de la répartition des gains au niveau sectoriel. Un certain nombre de discours alarmants sont tenus sur ce thème. Dans le rapport qui a été publié par la Commission Européenne sur "La dimension Sociale du Marché Intérieur" (voir la Revue "Europe Sociale", numé-



ro spécial, 1988, CCE, DG V), les services de la Commission ont procédé à un premier repérage des "sensibilités sectorielles" qui permet de dédramatiser ces appréhensions. Cette analyse décèle cependant une série de secteurs structurellement sensibles (représentant plus ou moins 50 % de l'emploi industriel) qui subiront vraisemblablement un impact sur le plan social.

C. Comment prendre en compte la totalité de la dimension sociale du marché intérieur ?

Le volume global de l'emploi et sa distribution ne constituent pas les seules variables à prendre en compte pour appréhender les impacts sociaux du marché intérieur. Dans ce même rapport sur la "Dimension sociale du marché intérieur", les services de la Commission considère que l'analyse de l'impact social de 1992 doit couvrir trois aspects :

- * la réalisation de la libre circulation effective des personnes au sein de la Communauté
- * les conséquences sociales des dispositions prises pour arriver à l'achèvement du marché intérieur (les décisions en matière de normes, de droit des sociétés, ...)
- * l'anticipation et les modalités d'accompagnement des mutations sociales prévisibles qui seront engendrées ou accélérées par 1992. C'est dire si cette dimension sociale est une notion à la fois complexe et multiforme, où interviennent aussi des variables telles que la formation, la santé, la sécurité, la mobilité géographique...

Complexe, la dimension sociale du marché intérieur l'est certainement : parce qu'il n'est pas facile d'apprécier, dans ce domaine, quels sont les effets spécifiques attribuables à 1992. Souvent, en effet, les mutations économiques et sociales à venir que connaîtra la Communauté durant la prochaine décennie auront tout autant leur source dans des facteurs préexistants ou exogènes, dont les effets se superposeront à la dynamique du grand marché.

Multiforme, cette dimension l'est également, et ce à double titre. Elle couvre d'abord une grande variété de paramètres du champ social, tels :

- * le volume de l'emploi et les facteurs avec lesquels il interfère (y compris la création d'entreprises, le développement local, les politiques macroéconomiques et la gestion prévisionnelle).
- * la distribution géographique de l'emploi
- * sa distribution par groupes sociaux (femmes, jeunes, chômeurs de longue durée, groupes exclus du marché du travail...)
- * les types ou formes d'emploi (durée du travail...)
- * les fonctions et les domaines de travail (en lien avec la formation)
- * les aspects santé et sécurité
- * la libre circulation des personnes et le développement d'un espace de mobilité professionnelle européenne (des salariés, des indépendants, des inactifs...)
- * la démocratie industrielle (information, dialogue...)

Ensuite la mise en oeuvre d'actions dans le domaine social peut prendre des formes très diverses :



- * l'harmonisation recourant aux procédures de type législatif
- * l'harmonisation conventionnelle (procédures d'extension des conventions collectives, établissement de relations conventionnelles européennes, ...)
- * les processus de convergence, qui constituent la raison d'être et la tâche privilégiée du dialogue social
- * les actions de coopération gouvernementales (résolutions)
- * les transferts financiers (rôle du Fonds Social Européen)
- * les échanges d'informations (réalisations d'études, créations "d'observatoires"...))

**1992 :
LA GRANDE MUTATION
DES FONDS STRUCTURELS**

En corollaire à l'objectif d'achèvement du grand marché intérieur pour 1992, l'Acte Unique Européen a souligné la priorité essentielle d'un renforcement de la cohésion économique et sociale de la Communauté. Pour ce faire, une réforme des fonds structurels a été entreprise afin d'accroître leur efficacité au service de cet impératif.

Avec chacun leur spécificité propre, ces trois instruments d'interventions financières de la Communauté -le Fonds Social Européen (FSE), le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) et la section "Orientation" du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA)- sont ainsi appelés à intensifier leurs actions, tant d'un point de vue social que régional et local.

En termes de moyens financiers comme en termes de stratégie, la portée de la réforme mise en oeuvre pour renforcer le rôle des fonds structurels est considérable :

* le Conseil a d'ores et déjà décidé de doubler leur budget d'ici l'avènement du marché unique. Ce bond en avant représente un passage du niveau actuel de 7 milliards d'ECUs à 14 milliards en 1992.

* leurs interventions seront concentrées sur cinq objectifs prioritaires, traduisant les besoins les plus urgents auxquels la Communauté est confrontée pour renforcer sa cohésion. A savoir :

- le rattrapage des régions en retard de développement
- la reconversion des régions industrielles en déclin
- la lutte contre le chômage de longue durée
- l'insertion professionnelle des jeunes
- l'adaptation des structures agricoles et le développement des zones rurales.

* l'efficacité et l'impact des interventions seront améliorés grâce à une approche nouvelle de leur conception. En ce domaine, la Commission a fixé quatre grands principes :

- la complémentarité, c'est-à-dire la nécessité de lier avant tout l'action communautaire à celles proposées et menées par les instances nationales.
- le partenariat : à tous les stades de leur mise en oeuvre, les interventions doivent s'appuyer sur une concertation et une implication active des bénéficiaires.
- la programmation : plutôt qu'une multiplication de projets ponctuels, la cohérence des actions ne peut être atteinte qu'en s'inscrivant dans des programmes pluriannuels d'une ampleur suffisante.
- l'intégration : on recherchera un maximum d'efficacité en faisant jouer toutes les synergies possibles entre les types d'actions, entre les soutiens dont elles bénéficient et entre les partenaires qui peuvent les dynamiser.



II. ORIENTATIONS ET PROPOSITIONS

1. LA PRISE EN COMPTE DES ASPECTS SOCIAUX EST UN VOLET INDISPENSABLE DE LA COHESION DE LA COMMUNAUTE

Les acteurs politiques, sociaux et économiques sont de plus en plus nombreux à reconnaître la nécessité d'une prise en compte de la dimension sociale du marché intérieur. Ce dernier constituera un facteur d'accélération des mutations sociales en cours, telles la montée du rôle du secteur des services dans l'économie, l'augmentation de la demande pour des qualifications toujours plus développées et la révision de l'organisation du travail.

1992 sera aussi un puissant révélateur des forces et des faiblesses dans le domaine économique et social, et ce défi comporte des risques de voir s'exacerber les disparités déjà existantes aujourd'hui. Des mesures d'accompagnement permettant de préserver et de renforcer la cohésion économique et sociale sont donc nécessaires.

Cet objectif de cohésion a été explicitement voulu dans l'Acte Unique Européen, dont il tire son fondement juridique. Le renforcement de la cohésion, conçu comme un processus de convergence dans le progrès, met en lumière l'existence d'un modèle social européen qui accorde à la solidarité une place prépondérante.

Mais ce n'est pas seulement pour "pallier" aux conséquences que peut avoir le marché intérieur qu'il faut plaider en faveur d'une prise en compte de ses aspects sociaux. C'est tout autant pour permettre sa réussite et pour en tirer un maximum de profit. Cette nécessité ressort de plusieurs des points qui ont été analysés ci-avant :

A. les réponses même partielles aux questions de distributions géographique et temporelle des bénéfices du marché intérieur modèleront le comportement des acteurs et permettront d'anticiper et d'accompagner les mutations à venir. Il ne suffit pas en effet d'établir les perspectives à moyen terme d'un climat économique amélioré pour la société dans son ensemble. Encore faut-il aussi que chacun puisse prétendre participer à ce renouveau. Ainsi le partage d'une vision optimiste sur les perspectives offertes par le marché intérieur doit permettre un changement positif des mentalités. Ce dernier est une occasion, par exemple, de faire évoluer les politiques et la gestion du marché du travail d'une conception défensive de pur "maintien de l'emploi" à une stratégie offensive de création d'emploi. Ce qui n'est pas acceptable dans un environnement économique statique ou dégradé, le devient dans une situation de croissance.



LES "FACONS DE VOIR" LA DIMENSION SOCIALE DU MARCHÉ INTERIEUR

* Les pays méridionaux de la Communauté sont généralement soucieux de veiller à ce que la politique d'harmonisation (impliquant des standards plus élevés) n'entraîne pas une augmentation du chômage déjà très élevé qu'ils subissent par rapport au reste de l'Europe.

* Certains Etats membres, pour des raisons historiques et culturelles, ont traditionnellement opté pour des modes de régulation du domaine social qui ne recourent que rarement à des instruments légaux. Ils ont donc des réticences à l'harmonisation législative des différents systèmes en vigueur dans les autres pays de la Communauté.

* Le monde des travailleurs souhaite la création d'un "socle minimal" de règles sociales qui empêchera le "rabortage" des normes sociales les plus avancées. Il insiste également pour que la création du marché intérieur s'accompagne d'une stratégie de relance et d'une politique prévisionnelle, ainsi que d'un développement des actions d'éducation et de formation.

De manière moins unanime, il faut mentionner aussi la revendication de la réduction de la durée du travail à 35 heures avec compensation salariale et de la fixation de certaines limites opposées à la flexibilité du travail. Certaines exigences sont aussi avancées en matière de participation.

* Les employeurs pour leur part craignent que l'on ne cède à la tentation de percevoir les bénéfices du marché intérieur avant de les avoir perçus. Leurs préférences vont aux actions qui ne risquent pas d'entraver les changements à venir mais au contraire peuvent les faciliter. Ils soutiennent volontiers tous les programmes d'éducation et de formation qui peuvent à leur yeux dessiner les profils d'une génération nouvelle d'"euro-travailleurs" et d'"euro-managers".

Le monde patronal penche en général également en faveur d'une décentralisation des actions et redoute les décisions "prises de Bruxelles". Cependant, un domaine intéressant beaucoup les entrepreneurs est celui de l'action que la Communauté peut mener en faveur d'une harmonisation de certaines normes sociales, à condition qu'elle se réalise par un alignement sur les "meilleures pratiques". Dans un contexte d'internationalisation croissante des entreprises, et donc de celui de la gestion du personnel, une telle standardisation représenterait en effet une perspective appréciable d'économie.



B. Face au risque d'accroissement temporaire du chômage entraîné par les concentrations et délocalisations d'entreprises, la nécessité d'une intervention conçue à temps, coordonnée avec l'ensemble des partenaires sociaux, peut permettre des restructurations bénéfiques. Et dans le cadre de ce dialogue indispensable, l'acceptation sociale des mutations - demandée aux acteurs - suppose aussi une reconnaissance des limites d'acceptabilité.

De plus, une gestion des effets de la redistribution régionale de la production, des emplois et des revenus aidera à éviter que des freins ne soient mis à la réalisation du marché intérieur ou aux indispensables restructurations causées par d'autres facteurs..

C. Pour que la dynamique positive des effets indirects qui seront engendrés par 1992 puisse jouer à fond, les entreprises devront subir d'importantes adaptations, dont une part non négligeable sera en réalité demandée aux forces de travail. Cela se traduira notamment en termes de formation, de flexibilité, de mobilité professionnelle et géographique, .

Tous ces éléments forment donc les aspects sociaux, non seulement nécessaires, mais indispensables pour la réussite de l'objectif 1992.

LE TRAVAIL DE RÉFLEXION SUR LA DIMENSION SOCIALE AU NIVEAU DE LA CCE

Parmi les diverses démarches de réflexion entreprises par la Commission sur la dimension sociale de 1992 -et outre les présents séminaires- on peut signaler principalement :

* Les travaux du groupe interservices qui s'est réuni de juillet 1987 à janvier 1988 et dont est issu le rapport -déjà mentionné- sur la "Dimension sociale du Marché Intérieur". Ce dernier a analysé trois aspects principaux :

- la libre circulation des personnes
- un premier repérage des domaines sensibles, et plus particulièrement dans une optique sectorielle.
- une réflexion sur la place future des relations professionnelles et leur articulation avec la législation.

Le rapport propose aussi un programme d'action davantage orienté vers le court terme.

* La réalisation d'une quarantaine d'études (terminées, en cours ou en projet) dans différents services de la Commission sur des thèmes liés directement ou indirectement à la dimension sociale du marché intérieur.

* Un document de réflexion présenté par le Vice-Président de la Commission, Manuel Marin, qui a permis d'entamer des consultations avec les milieux économiques et sociaux. Ce document pose un cadre méthodologique de la prise en compte de la dimension sociale (types de mesures et d'instruments) et comporte une liste d'actions à entreprendre à partir de l'année 1988.



2. LES PRIORITES POUR LA COMMISSION

A. La mission d'identification des actions a mener

Il ressort de tous les éléments d'analyse disponibles à ce jour, que c'est l'ensemble de la politique sociale communautaire qui est interpellé par l'achèvement du marché intérieur. Cette constatation plaide pour la mise sur pied d'un programme à moyen et long terme. Cependant, avant d'en fixer les actions, la complexité des facteurs qui déterminent les aspects sociaux de 1992, exigent une phase d'identification des domaines prioritaires, des développements possibles et des besoins d'interventions. C'est pourquoi la Commission a engagé un vaste échange d'idées, d'informations et de préoccupations sur ce thème (voir encadré ci-avant).

B. Encourager le dialogue

En second lieu, la mission des autorités communautaires est certainement de favoriser le dialogue indispensable entre les partenaires politiques et sociaux. Car, si la majorité des différents acteurs semble aujourd'hui convaincue de l'importance à accorder à la dimension sociale du marché intérieur, la façon de concrétiser cette dernière varie très fort d'un groupe à l'autre comme en témoigne un encadré précédent.

Face à cette variété des approches, la nécessité d'un débat susceptible de dégager les orientations autour desquelles peut naître un consensus, apparaît comme un préalable important. Et c'est principalement pour alimenter ce dialogue que l'initiative de la présente série de séminaires a été prise.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES / DG V



LA MOBILITE
GEOGRAPHIQUE ET
SES IMPLICATIONS SOCIALES



SOMMAIRE

I. LE CONTEXTE

1. DE L'HERITAGE DU PASSE AUX CHANGEMENTS CONTEMPORAINS...
2. L'ARRET DES RAPPORTS DE MOBILITE "SUD-NORD" ET SES CAUSES
3. "VISCOSITE" ET MOBILITE EN EUROPE DU NORD

II. L'IMPACT DU MARCHÉ INTERIEUR

1. LES DONNEES NOUVELLES DE LA MOBILITE :
LES TECHNOPOLES GAGNANTES.
2. CHOMER AU PAYS OU CHOISIR L'AVENTURE.

III. PROPOSITIONS ET ORIENTATIONS

1. LA NECESSITE DE REGULER LES MECANISMES MIGRATOIRES.
2. LES POLITIQUES POSSIBLES
 - A. DEVELOPPER LA POLITIQUE FRONTALIERE
 - B. EQUILIBRER LE "BRAIN DRAIN" NORD-SUD.
 - C. SE POSITIONNER SUR L'IMMIGRATION EN PROVENANCE DU
TIERS MONDE
 - D. CONTROLER LES EFFETS DE L'UNIFORMISATION DES NORMES
 - E. AMELIORER LES MOYENS D'EDUCATION ET DE FORMATION
 - F. PREPARER LA MOBILITE DES PROFESSIONS LIBERALES
 - G. MIEUX CONNAITRE LA MOBILITE



SYNTHESE

Quel sera l'impact du grand marché intérieur sur la mobilité géographique du travail dans la Communauté ?

Pour tenter de répondre à cette question, il faut d'abord rappeler que les marchés du travail en Europe sont jusqu'ici restés extrêmement déterminés par l'hétérogénéité des réglementations nationales. Dans ce contexte, s'est développée une longue tradition de mobilité intraeuropéenne en provenance des pays du Sud vers ceux du Nord, mais au cours de la dernière décennie ce mouvement s'est quasiment tari.

A l'heure actuelle, les possibilités de mobilité semblent partout assez réduites pour tous les travailleurs peu qualifiés. En revanche, une nouvelle forme de mobilité de plus en plus affirmée se développe pour les catégories professionnelles bénéficiant de formations et de qualifications adaptées.

L'impact du marché intérieur sur la localisation des activités économiques dynamiques dans un réseau de technopoles performantes face à d'autres régions plus périphériques, risque d'amener une polarisation de plus en plus renforcée du marché du travail.

Il importe donc que le développement de la mobilité géographique de l'emploi soit sérieusement pris en compte dans le processus d'achèvement du marché intérieur. Les pistes de réflexion pour une action communautaire visant à renforcer toutes les possibilités de libre circulation des personnes sont très larges et plusieurs d'entre elles sont ici proposées.



I. LE CONTEXTE

1. DE L'HERITAGE DU PASSE AUX CHANGEMENTS CONTEMPORAINS...

Le marché du travail en Europe a toujours été -et est encore- fortement marqué par les réglementations des Etats nationaux. Cette hétérogénéité a largement influencé les flux migratoires européens, dont les causes sont par ailleurs situées dans des facteurs bien antérieurs à la construction de la Communauté.

Dans cette perspective historique, deux grandes tendances ont caractérisé auparavant la mobilité géographique en Europe :

* Les migrations les plus significatives se sont en premier lieu opérées surtout selon des mouvements transnationaux en provenance de l'Europe du Sud vers celle du Nord. Longtemps, l'Espagne, la Grèce, le Portugal, le Sud de l'Italie ont été à l'origine d'émigrations massives vers des régions plus centrales de l'Europe, telles l'Italie du Nord, la France, l'Allemagne et le Benelux.

* Le cas particulier des régions frontalières excepté, la mobilité du facteur travail au sein des pays européens septentrionaux s'est en revanche beaucoup plus limitée à des mouvements intranationaux (à l'exception aussi de l'émigration irlandaise, traditionnellement importante vers la Grande-Bretagne).

Dans tous les cas, la cause profonde de ces mouvements a largement reposé sur une longue transformation des modes de production. Le recul des besoins en main d'oeuvre du secteur agricole a alimenté l'exode vers les foyers de grandes concentrations industrielles en pleine croissance.

Mais cette vision classique des phénomènes de mobilité géographique dans la Communauté doit aujourd'hui être largement révisée. Ceci en raison d'une transformation récente des flux migratoires, qui s'est développée à partir de la décennie soixante dix. De façon très sensible, les courants traditionnels se sont ralentis, modifiés, parfois inversés. Et la nature même des phénomènes migratoires se trouve en pleine évolution.

2. L'ARRET DES RAPPORTS DE MOBILITE "SUD-NORD" ET SES CAUSES

Une des premières constatations notables est le fait que les flux d'émigrations classiques de travailleurs peu qualifiés en provenance des pays du Sud de la Communauté (Italie, Grèce, Espagne Portugal) vers les bassins d'emplois fortement industrialisés du Nord se sont désormais quasiment taris. Ce phénomène, progressif tout au long de la période de l'après-guerre, est devenu une évidence marquante au cours de la dernière décennie. Dans certains cas, on assiste de façon sensible à un retour au pays d'anciens migrants.



**ITALIE :
FORTE MOBILITE INTERIEURE,
EMIGRATION IMMINENTE.**

Le Sud de l'Italie, agricole et peu industrialisé, fut un important réservoir de main d'oeuvre : de l'après-guerre au milieu des années 70, 60% des émigrants italiens venaient des provinces du Sud de la péninsule. Au cours de ces trente années, le flux s'est progressivement tari : de 160.000 personnes par an au début, il est tombé à 13.000 en fin de période.

A partir de 1970, le solde migratoire s'est inversé avec le retour au pays des premiers migrants et l'arrivée en Italie de travailleurs extra-européens.

Un phénomène nouveau, apparu au début des années 80, est constitué par le départ de jeunes nordistes (20-29 ans), plutôt qualifiés, vers des marchés du travail en Suisse et en Allemagne.

Aujourd'hui, la mobilité géographique intérieure est bien plus importante que l'émigration: chaque année 1,2 millions d'Italiens changent de ville alors que 50.000 quittent le pays.

Si le taux de chômage est de 8% en Italie du Nord, il est le double dans le Sud et avoisinerait 19-20%. Cette donnée peut être le point de départ d'une nouvelle émigration vers l'Europe du Nord.

**GRECE :
EMIGRATION ARRETEE,
FORTE TERTIARISATION INFORMELLE.**

La Grèce a connu une évolution similaire à celle l'Italie: émigration massive (près d'un million de personnes, dont 80% en Allemagne) jusqu'en 1975 ; déclin ensuite de ce flux migratoire, et retour des migrants, conjointement à l'arrivée - souvent illégale - de travailleurs extra-européens. Plus récemment, la Grèce a connu l'émigration de travailleurs qualifiés vers de gros chantiers du Proche-Orient.

Les régions dominées par le secteur primaire pourraient générer de nouveaux flux migratoires dans un avenir proche. Ceux-ci seraient certainement orientés vers l'extérieur du pays, en raison de l'absence de pôles industriels autres que celui d'Athènes, de l'utilisation de main d'oeuvre extra-européenne dans l'hôtellerie et les services, et de la teneur des investissements industriels, qui restent sans effet sur l'emploi.



**ESPAGNE :
L'INVERSION DES MIGRATIONS.**

Pendant les années soixante et jusqu'au premier choc pétrolier, un million de travailleurs espagnols ont cherché du travail en dehors de leur pays. Lorsque les offres d'emplois se sont ensuite tarées dans le Nord, le mouvement s'est inversé, et l'actuelle décennie est celle du retour.

Entre 1971 et 1986, les demandes d'émigration pour raisons économiques sont passées de 130.000 à seulement 9.000. De plus, cette dernière année, 19.000 Espagnols sont définitivement rentrés au pays (dont 10.500 provenant de la Communauté).

L'Espagne connaît actuellement une immigration extra-européenne et même européenne, de Grande-Bretagne notamment. En 1986, 17.000 permis de travail, surtout dans le secteur tertiaire, ont été accordés à des travailleurs originaires de la Communauté.

L'extension, depuis une décennie, des mesures nationales de protection sociale a contribué à diminuer la pression à l'émigration. Les flux intérieurs s'orientent plutôt vers l'agglomération madrilène et les zones littorales. Par contre, les grands centres industriels n'attirent plus et nombre d'actifs de deux pôles économiques parmi les plus (le Pays Basque et la Catalogne) sont repartis vers certaines zones rurales.

**PORTUGAL :
EMIGRATION D'EXPERTISE,
MAIS L'EXODE RURAL SE POURSUIT.**

Des quatre pays méditerranéens, le Portugal a nourri la plus forte émigration : 2 millions de travailleurs durant les 35 dernières années. Mais, là aussi, le flux s'est ralenti dans le courant des années soixante-dix.

Par contre, le Portugal marque sa différence par la destination finale de son émigration : Amérique, Suisse, Moyen-Orient. Parmi les pays communautaires, c'est la France et la République Fédérale qui accueillirent le plus de travailleurs portugais.

Plus récemment, le Portugal a connu une émigration d'expertise, propre à des catégories socio-professionnelles très qualifiées.

Les flux migratoires intérieurs sont de trois types. L'un des régions intérieures vers le littoral. Un second au profit des zones développées de Lisbonne et de Porto. Le troisième s'opère en faveur des petites villes de l'intérieur qui accueillent une partie de l'exode rural.

Le secteur primaire devrait connaître encore une diminution substantielle de ses effectifs.



L'analyse de ce changement doit évidemment être menée cas par cas, et l'on se reportera à cet égard aux encadrés qui dessinent succinctement l'évolution constatée dans les quatre pays concernés.

Des facteurs généraux concernant les raisons de cette mutation de la mobilité Sud Nord -qui a concerné près de six millions de personnes jusqu'en 1975- doivent cependant être soulignés :

- * d'une part, ce phénomène s'explique bien évidemment par les transformations importantes des modes de production et des besoins en main d'oeuvre dans les pays d'accueil du Nord, qui se sont traduits par une chute des offres d'emploi non qualifiés

- * d'autre part, il trouve aussi ses racines dans les développements socio-économiques intervenus au sein des pays d'origine eux-mêmes. Quelques uns d'entre eux méritent être épinglés :

- La dynamique économique propre à ces pays a permis la naissance de pôles industriels et/ou tertiaires qui ont offerts des débouchés de travail.

- Et -fait central- la mise en place dans l'Europe du Sud de politiques sociales (sécurité sociale, droits syndicaux, amélioration des salaires, équipements sociaux, politique d'éducation et de formation...) a contribué à freiner les tendances à l'émigration.

- Il faut également évoquer le développement d'infrastructures urbaines, ou encore l'accession à la propriété foncière ou immobilière. qui représentent autant de facteurs de stabilisation de la population.

On ne peut cependant en conclure que les pays du Sud n'offrent plus aujourd'hui d'importantes potentialités migratoires. Cette mobilité latente pourrait se vérifier en cas de reprise de l'offre d'emploi au sein même de ces pays ou au sein de l'Europe du Nord. A cet égard, il faut rappeler que le secteur agricole y demeure encore quantitativement important et que, malgré une baisse certaine de la pression démographique, cette dernière demeure sensible.

D'autres faits doivent encore être soulignés :

- * en lieu et place des anciens flux migratoires de travailleurs non qualifiés, une nouvelle catégorie de mobilité intéressant les migrants formés et qualifiés prend aujourd'hui une importance non négligeable.

- * à l'instar de ce qui se passe dans les pays du Nord (voir ci-après), l'Europe du Sud tend à se polariser également, et connaît d'importants déséquilibres géographiques. Ainsi s'établit une profonde distorsion entre régions à forte concentration d'activités industrielles et tertiaires et des "déserts intérieurs" fragilisés par un secteur agricole peu compétitif. En parallèle, se développe dans le domaine des services une économie "informelle", souvent précaire, contribuant à renforcer le caractère dual de ces sociétés (non sans analogie, de nouveau, avec ce qui se passe au Nord).

- * l'arrivée de migrants extra-européens se remarque dans chacun des pays de la Méditerranée, jusqu'ici épargnés par ces flux migratoires traditionnellement situés dans le Nord. Et l'on peut se demander si le fonctionnement du grand marché européen, après 1992, ne risque pas d'amplifier ce phénomène en exerçant un effet d'attraction amplifiée sur ces flux externes.



FRANCE :
LA POLARISATION INTER-URBAINE.

Le cas français se rapproche de la situation allemande. L'immigration a été arrêtée depuis une douzaine d'années et la mobilité intérieure a culminé vers 1975, pour diminuer ensuite.

L'urbanisation s'est stabilisée. L'attraction de l'Île de France est encore sensible pour les jeunes actifs mais ceux-ci retournent souvent dans leur région d'origine ou vers le Sud après quelques années. Jusque dans les années soixante, on a pu constater des mouvements de travailleurs vers le Nord et l'Est du pays; ces régions sont ensuite devenues zones d'émigration en raison de la crise des industries traditionnelles (charbon, fer, textile, chantiers navals). L'Ouest breton et les pays de Loire semblent stabilisés. Les régions Rhône-Alpes, méditerranéennes et du Sud-Ouest sont attractives en raison de conditions de vie agréables, des pôles universitaires qui y ont été développés et d'un degré de tertiarisation élevé.

Si l'émigration française reste faible, il faut noter la présence de quelque 100 000 travailleurs frontaliers.

REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE :
SEULS LES CADRES SE DELOCALISENT.

Durant les années cinquante et soixante, la République Fédérale d'Allemagne a accueilli nombre de réfugiés en provenance des pays de l'Est (surtout de République Démocratique Allemande) ainsi que des travailleurs turcs, portugais et italiens. Ces immigrants ont également gonflé les flux migratoires internes, selon un axe Nord-Sud, en raison notamment de la fermeture des industries manufacturières septentrionales.

Au cours des années soixante-dix, l'immigration a pris fin. Aujourd'hui, dans un contexte de démographie déclinante, et avec l'arrêt de l'exode rural, un léger mouvement migratoire réapparaît du fait de l'arrivée de travailleurs provenant du Sud-Est asiatique.

Il est possible que les pôles de haute technologie (tel celui de Munich) attirent des populations européennes très qualifiées - ce qui posera le problème du regroupement familial, actuellement refusé par les autorités de Bonn.

Si le taux de chômage est plus élevé dans le Nord du pays, on ne constate cependant pas de réel mouvement vers le Sud. Seuls les ingénieurs et les cadres acceptent ces délocalisations en raison du caractère national, voire international, de leurs qualifications. Le travail moins ou peu qualifié est plus sédentaire, davantage captif des marchés locaux et de l'économie informelle.



3. "VISCOSITE" ET MOBILITE EN EUROPE DU NORD

L'Europe du Nord a donc perdu son rôle de terre d'accueil à la fois pour la main d'oeuvre en provenance du Sud du Continent et pour les flux d'immigrés extra-européens, qui ont pendant longtemps constitué un apport migratoire très important, dans plusieurs pays septentrionaux. Il faut signaler aussi que certains d'entre eux ont enregistré, au cours de la dernière décennie (voir ci-après les cas de l'Allemagne et de la France), une baisse importante de leur propre mobilité intérieure.

Cette "viscosité" du facteur travail, même à l'échelle nationale, est caractéristique des emplois peu ou pas qualifiés. Même en cas de chômage, les travailleurs de ces catégories sont très fortement "captifs" des marchés locaux où ils peuvent parfois recourir à l'économie informelle.

Cette baisse de la mobilité est, en revanche, contrebalancée par la montée caractéristique des déplacements des travailleurs les plus qualifiés -ingénieurs, cadres, etc. Cette donnée est, toutefois, générale à l'ensemble des pays de la Communauté.

On assiste par contre à un phénomène de polarisation des emplois les plus qualifiés dans les grandes villes, où qu'elles se situent. Ainsi l'espace économique performant semble se structurer en réseaux interurbains plutôt que sur de vastes régions économiques.



II. L'IMPACT DU MARCHÉ INTERIEUR

L'examen des changements récents dans les phénomènes migratoires au sein de la Communauté conduit à poser deux questions importantes dans la perspective de 1992 :

Comment l'existence du grand marché agira-t-elle sur les flux migratoires intra-européens ?

Dans quelle mesure les effets du marché intérieur sur la localisation des entreprises et des activités économiques seront-ils susceptibles, soit d'attirer les ressources humaines excédentaires ou "périphériques" de l'actuelle Communauté, soit de mobiliser en partie ces ressources là où elles se trouvent ?

Pour apporter des éléments de réponses à ces interrogations, il faut en tout état de cause réfléchir sur les nouvelles conditions de la mobilité géographique en Europe.

1. LES DONNEES NOUVELLES DE LA MOBILITE : LES TECHNOPOLES GAGNANTES.

L'évolution des structures et des modes de production est le facteur déterminant de la mobilité et de ses caractéristiques. A l'exode rural massif des années cinquante et soixante, et à la croissance relativement uniforme des concentrations citadines, succède une redistribution des cartes susceptible d'activer un exode urbain.

Des régions entières sont touchées par la désindustrialisation et connaissent des crises graves de l'emploi. La mécanisation informatisée remplace de nombreux postes de travail peu qualifié. Et, ce sont des qualifications différentes, adaptées aux tâches de contrôle et de surveillance, qui sont dès lors requises par cette production de plus en plus automatisée.

Les activités de pointe se regroupent. La création d'emploi résulte principalement du dynamisme de petites et moyennes entreprises qui tendent à s'agglomérer autour d'un nombre limité de centres actifs (phénomène des technopoles).

La localisation des institutions de formation joue un rôle important dans la constitution de ces nouvelles aires de développement où s'installent les jeunes les plus qualifiés. Certains centres urbains se renforcent donc au détriment d'autres villes, trop liées à des branches d'activités en déclin.



MOBILITE ET STABILITE : DES ANTITHESES COMPLEMENTAIRES

La "mobilité géographique" s'associe de plus en plus à une "mobilité professionnelle", c'est-à-dire au changement de métier, de qualifications, de conditions de travail et de rémunérations, ou encore à la "mobilité d'emploi" caractérisée par des changements d'employeur et d'entreprise.

Ces dynamiques de mobilité se sont largement atténuées depuis une quinzaine d'années, du fait du ralentissement et de l'irrégularité de la croissance économique en Europe. Ainsi, différents travaux se sont davantage penchés sur les caractéristiques de l'antinomie de la mobilité : la stabilité.

En France et en Allemagne (1), la stabilité de l'emploi est plus forte dans les tranches d'âge 35 à 55 ans que chez les plus jeunes; dans les emplois à plein-temps que pour les travaux à durée limitée, à temps partiel ou à domicile; pour les hommes que pour les femmes; dans les grandes entreprises que dans les PME.

La stabilité est caractérisée par des salaires plus élevés ; en Allemagne, un salarié bénéficiant d'une situation stable gagne 32% de plus par jour de travail qu'un travailleur à emploi instable.

Elle est enfin plus marquée pour les travailleurs propriétaires de leur résidence que pour les locataires. Des études portant sur le Royaume-Uni et l'Allemagne ont montré que l'accès à la propriété, souvent encouragée par les pouvoirs publics, constituait un facteur de limitation de la mobilité géographique des travailleurs.

(1) P. Choffel: "Stabilité des emplois et évolution individuelle des Salaires": une observation sur la période 1976-80. INSEE. Unité de Recherche n 180 Juin 1985, et U. Cramer : 1986, Nuremberg.

Une nouvelle polarisation économique émerge à travers l'espace européen. Les villes se reclassent les unes par rapport aux autres, et certaines seront marginalisées. Les centres de recherche, de commandement et d'innovation se regroupent ou s'organisent en réseaux interdépendants.

Le grand marché européen ne peut que renforcer l'évolution des appareils productifs les plus performants, devenus plus économes en main d'oeuvre. On devrait donc assister, dans l'avenir, à des mouvements de main d'oeuvre hautement qualifiée polarisés sur les grands centres de développement et de décisions économiques.

Par contre, pour les travailleurs moins qualifiés, le passage d'un marché de l'emploi à un autre devient de plus en plus difficile. On peut parler aujourd'hui d'une véritable segmentation des marchés du travail et de l'emploi. Le schéma classique qui, à un niveau géographique, faisait passer les migrants de la campagne aux villes de taille croissante et permettait, à un niveau sectoriel, leur transition du secteur bâtiment-travaux publics à celui de l'industrie manufacturière, devient inopérant. C'est la barrière des qualifications qui découpe désormais les marchés.

La "tertiarisation" des économies européennes, liée à la désindustrialisation, ne devrait pas modifier considérablement cette situation. Bien plus hétérogène que ne le fut la révolution industrielle, la "révolution des services" contient une faible dimension migratoire. Son caractère international et exportateur concerne une petite frange du marché du travail, ici encore pour des opéra-



teurs très qualifiés. Pour l'instant la dynamique des services génère plutôt des emplois locaux précaires, dont l'effet régulateur sur la pauvreté et la marginalité est souvent temporaire. Les flux qui découleront de cette tertiarisation seront vraisemblablement de faible intensité.

2. CHOMER AU PAYS OU CHOISIR L'AVENTURE.

Néanmoins, avec un taux de chômage moyen d'un peu plus de 10 % sur l'ensemble de la Communauté, mais avec de grandes disparités selon les bassins d'emploi, les flux de mobilité pourraient s'exprimer de manière progressive. Ils se caractériseraient par des statuts précaires, emplois de courtes durées, sous-traitance, travail à domicile, ou des activités informelles.

Des populations jeunes de l'Europe méridionale, originaires de régions à fort taux de chômage, pourraient ainsi se diriger, de manière beaucoup plus diffuse que dans les périodes antérieures, vers des bassins d'emploi d'Europe du Nord, cherchant alors une insertion dans les espaces productifs en déclin. Significative de ce phénomène est la pénétration récente de travailleurs portugais dans les régions de l'Ouest de la France, peu touchées jusque là par l'immigration. Ces mouvements peuvent avoir, à terme, une influence sur la re-composition de paysages sociologiques et démographiques. Les pyramides des âges indiquent en effet un vieillissement sensible des populations du Nord de l'Europe par rapport à la vitalité relative du Sud.

Ce rapide survol du fonctionnement des marchés du travail permet d'identifier trois types de populations susceptibles de mobilité lors de la mise en place du grand marché intérieur européen.

A. Le premier est proche des anciens modes migratoires de l'ère industrielle. Figés par la raréfaction de l'offre d'emplois peu qualifiés, d'importants potentiels migratoires se maintiennent -tant au Nord qu'au Sud de l'Europe- dans les zones à taux de chômage élevés.

D'où le risque de marginalisation voire d'exclusion pour ces travailleurs obligés de rester "chômer au pays" plutôt que de s'insérer dans des flux migratoires dont ils ne peuvent assumer le coût (déplacements, réinstallation, quête du travail dans un milieu plus dépensier).

"Au pays", ceux-ci sont souvent, de surcroît, assurés de réseaux élémentaires de solidarité. C'est ainsi, par exemple, que l'on peut constater que les chômeurs du Nord de l'Angleterre ne se rendent pas dans le Sud du pays.

B. Le second type de flux est constitué par l'essor significatif d'une mobilité propre aux travailleurs les plus qualifiés vers les pôles urbains classiques (Londres, Paris, Munich, Lisbonne, Athènes...) ou vers les nouvelles technopoles.

C. Le troisième, enfin, concerne le maintien d'une ouverture européenne, de fait, à des travailleurs extra-européens peu qualifiés, originaires de pays en développement. Leur arrivée étant souvent informelle -voire clandestine et illégale- ces derniers peuvent trouver à s'employer dans des postes difficiles.



dangereux et instables, dans les secteurs secondaire et tertiaire, à proximité ou au sein même des nouveaux pôles de développement.

La concrétisation de ces différents potentiels de mobilité sera évidemment fonction des scénarios économiques qui se mettront en place dans le cadre européen global et dans le contexte de chaque pays, à la suite de l'instauration du grand marché.

**COMETT, ERASMUS, YES :
TROIS PROGRAMMES EUROPEENS POUR LA MOBILITE DES JEUNES**

Ceux qui seront confrontés aux exigences de mobilité dans l'Europe du grand marché appartiennent aux jeunes générations actuelles. C'est pourquoi la Communauté a estimé nécessaire de lancer sans tarder trois programmes d'action susceptibles de promouvoir la libre circulation des jeunes dans le cadre des politiques d'éducation et de formation. Le succès remporté par ces initiatives révèle l'importance que revêt la capacité de mobilité aux yeux des futurs citoyens actifs de l'Europe d'après 1992.

ERASMUS (1) et COMETT (2) sont deux programmes plus spécialement destinés aux jeunes et aux enseignants engagés dans des formations universitaires. Le premier veut développer les échanges interuniversitaires et octroie des bourses pour effectuer des périodes intégrées d'études dans des universités d'autres Etats membres.

Le second est destiné à promouvoir la coopération entre les universités et les entreprises à une échelle transeuropéenne. Son but est de permettre à des universitaires de poursuivre des formations au cœur même d'entreprises d'autre pays membres et de développer de nouvelles formules de formation avancée.

Le troisième programme s'appelle "YES (3) pour l'Europe" et vise plus particulièrement les échanges de jeunes de moins de 25 ans à travers les pays de la Communauté.

(1) European Community Action Scheme for the Mobility of University Students.

(2) Community program in Education and Training for Technology

(3) Youth Exchange Scheme

**MOBILITE ET INFORMATION :
LA REFORME DU SEDOC**

La création d'un marché de l'emploi véritablement européen requiert d'abord l'accès aisé des travailleurs à l'information sur les conditions de travail et les possibilités d'embauche existant dans toute la Communauté.

Depuis 1968, la Communauté a mis en place le réseau SEDOC dont la mission consiste à promouvoir l'échange des offres et des demandes d'emploi au niveau européen. Ce dernier repose sur une coopération entre les administrations nationales chargées de l'emploi dans les pays membres.

Une réforme et une modernisation de ce système, demeuré trop inopérant par rapport aux nécessités de 1992, est actuellement en cours.



III. PROPOSITIONS ET ORIENTATIONS

1. LA NECESSITE DE REGULER LES MECANISMES MIGRATOIRES.

Face aux situations actuelles de la mobilité d'emploi et à leur évolution, la Commission doit définir une réflexion sur les implications sociales du grand marché intérieur. Autant pour étudier et anticiper les évolutions que pour proposer des perspectives et des principes d'action qui atténueront -voire désamorceront- les conflits et tensions. Plusieurs questions se posent.

Comment réguler les modèles migratoires au sein du grand marché pour appuyer une politique de tertiarisation performante, apte à faire reculer le chômage et l'économie informelle ? Quelles conditions de travail, quelles situations salariales, quels statuts de protection sociale et pour quel coût ? Les flux de mobilité de l'emploi se manifesteront-ils dans un environnement de situations hétérogènes ou dans un contexte d'harmonisation progressive ?

N'y aurait-il pas un paradoxe à prescrire des règles améliorant la libre circulation des marchandises, établir un nouveau droit européen des sociétés, rechercher une harmonisation fiscale, ouvrir les marchés publics des Etats et collectivités locales, diffuser des standards propres aux biens et aux services... tout en n'accordant qu'une faible attention aux défis sociaux ?

Les transformations récentes des marchés du travail laissent penser qu'en l'absence de toute intervention régulatrice d'origine européenne, le défaut de cohésion sociale et socio-culturelle ferait courir le risque d'un échec économique au grand marché intérieur.

La libre circulation des salariés et le libre établissement des travailleurs indépendants dans la Communauté sont bien inscrites dans le Traité de Rome et l'Acte Unique Européen. Mais, malgré les importants acquis communautaires pour la libre circulation des salariés et de certaines professions libérales (1), il n'existe pas de politique sociale commune, à l'exemple de la politique agricole commune, ou de la politique extérieure commune.

Le principe de libre circulation postule l'abolition des discriminations fondées sur la nationalité entre les travailleurs des Etats-membres. L'emploi, les rémunérations, mais aussi l'exercice des libertés collectives, la législation du travail et divers droits relatifs à la vie sociale (logement, sécurité sociale, indemnisation du chômage, pensions et retraites) sont autant de champs d'investigation pour une intervention régulatrice de la Communauté. Mais l'europanisation d'une démarche régulatrice se pose au moment où, au sein de plusieurs

(1) Voir 1ère partie de la "Dimension Sociale du Marché Intérieur", in numéro spécial d'"Europe Sociale".



contextes nationaux le principe de l'intervention publique dans le domaine social fait l'objet de réserves. Aussi l'avenir du grand marché intérieur n'est-il pas tracé dans ce domaine. Et la Commission avance prudemment dans le secteur de la politique sociale européenne malgré le pragmatisme qui préside à ses travaux, ou peut-être à cause de lui.

2. LES POLITIQUES POSSIBLES

A. Développer la politique frontalière.

Malgré l'opération pôle européen des trois frontières (Belgique, Luxembourg et France), la politique frontalière européenne a des effets trop limités. Dans les années à venir l'acuité de cette question sera renforcée. Le développement de moyens de communications rapides (TGV, Eurotunnel) étendront les hinterlands frontaliers. On relève sur plusieurs frontières européennes la proximité de pôles économiques contrastés et ce phénomène peut avoir un impact important au regard des phénomènes de mobilité potentielle. Ainsi, demain, l'Eurotunnel confrontera-t-il le Sud-Est anglais technologique à des régions belges et françaises en crise/reconversion. La Commission pourrait proposer des mesures anticipant la gènescence d'antagonismes en contribuant à l'intégration économique et sociale de tels espaces.

B. Equilibrer le "brain drain" nord-sud.

La Commission pourrait étudier la mobilité des travailleurs les plus qualifiés. Des travailleurs du Nord aspirent à des emplois dans les pays du Sud, freinant l'accès de ceux-ci aux travailleurs locaux. Inversement des travailleurs du Sud alimentent une fuite de matière grise en cherchant dans le Nord un surcroît de formation avant de retourner dans leur Sud originel. La Commission pourrait étudier les coûts de ces mouvements, les filières de formation, et envisager des transferts davantage maîtrisés entre Nord et Sud : bourses, financement dans le Sud d'instituts de formation et au Nord de structures d'accueil.

C. Se positionner sur l'immigration en provenance du tiers monde.

L'Europe communautaire doit définir et pratiquer une politique commune concernant l'immigration européenne en provenance du tiers-monde. Cette question affecte tous les Etats membres et l'approche du Grand marché intérieur peut développer un effet d'attraction aiguisant les problèmes.

D. Contrôler les effets de l'uniformisation des normes

L'instauration de normes uniformes propres au grand marché intérieur risque d'aggraver la situation sociale dans certaines zones de l'Europe du Sud qui pourraient chercher alors des solutions dans l'économie "informelle"- notamment dans le tourisme.



E. Améliorer les moyens d'éducation et de formation

Une régionalisation excessive des dispositifs de formation, primant l'adaptation aux emplois à court terme dans les entreprises locales, peut constituer une entrave à la mobilité. Une approche plus large des qualifications et des emplois à moyen et long terme pourrait être encouragée par la Commission, avec un fonctionnement en réseaux inter-régionaux des institutions de formation. Ceci permettrait d'esquisser une réflexion prospective sur la localisation des qualifications nouvelles.

F. Préparer la mobilité des professions libérales

La mobilité des professions libérales (médecins, architectes, avocats, vétérinaires...), bien que prévue par le Traité de Rome, reste extrêmement réduite. L'essor de pôles de développement, intégrés dans des réseaux nationaux ou internationaux, pourrait modifier cet état de chose. La Commission se penche actuellement sur la reconnaissance mutuelle des diplômes permettant l'établissement dans un autre Etat. Il s'agit plus, cependant, d'offrir la possibilité de mobilité que de l'encourager. Si, à partir de 1993, une réelle mobilité était recherchée, il faudrait déterminer des modes de régulation de l'accès à certaines professions (il existe, par exemple, un trop grand nombre de médecins en France ou en Italie, pléthore de dentistes aux Pays-Bas ...).

G. Mieux connaître la mobilité

Un certain nombre d'études devraient être conduites en vue d'améliorer, au niveau européen, la connaissance des phénomènes de mobilité et leurs implications. Notamment par l'analyse des facteurs déterminants de la mobilité, en fonction de diverses catégories de populations ou d'individus. Quelques thèmes méritent de retenir, en particulier, l'attention :

- * les méthodes d'analyse de la mobilité
- * les interventions possibles pour améliorer les conditions de l'offre et de la demande d'emploi
- * les futurs besoins des nouveaux pôles de développement et des unités productives dynamiques
- * l'activité féminine et la mobilité
- * la formation et l'orientation des flux de mobilité dans les régions peu développées et peu diversifiées
- * la politique agricole commune et la mobilité des agriculteurs
- * la mobilité des travailleurs immigrés
- * la mobilité liée aux activités de loisirs et de culture
- * l'étude précise de la mobilité dans les régions frontalières
- * la fiscalité indirecte et la mobilité de consommation
- * les conditions et les modalités de réinsertion et de retour de travailleurs ayant migré
- * la mobilité et la culture linguistique.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES / DG V



LA PLACE ET LE RÔLE
DES POLITIQUES SOCIALES
DANS LES DYNAMIQUES
DE DÉVELOPPEMENT LOCAL



SOMMAIRE

I. LE CONTEXTE

1. LES POLITIQUES SOCIALES EN QUESTION
 - A. DE LA LOGIQUE DE COMPENSATION...
 - B. ... A CELLE DE LA GESTION DE LA CRISE
2. LE REGAIN D'INTERET POUR LE LOCAL
3. UN CHEMINEMENT EN TROIS ETAPES
4. LE ROLE STRATEGIQUE DES POUVOIRS PUBLICS

II. L'IMPACT DU GRAND MARCHÉ

1. LA NECESSAIRE PRISE EN COMPTE DES RETOMBÉES LOCALES
2. LA DIMENSION COMMUNAUTAIRE

III. PROPOSITIONS

1. LE RÔLE-CLE DES AGENTS DE DÉVELOPPEMENT
2. CRÉATION D'EMPLOIS ET DÉVELOPPEMENT LOCAL



SYNTHESE

Le développement local ne constitue évidemment pas la seule réponse aux changements économiques induits par l'achèvement du Grand Marché Intérieur. Mais il constitue un facteur essentiel qui a sans doute fait défaut dans l'optique des politiques sociales "classiques" et qui mérite d'être largement pris en compte.

Ce qui n'implique pas que les politiques sociales doivent pour autant se fondre intégralement dans une optique limitée à ce seul point de vue. Elles ont en effet pour mission de continuer aussi à résoudre d'autres problèmes qui ne peuvent être envisagés qu'à un niveau global.

En tout état de cause, un point d'ancrage privilégié de la politique sociale dans le contexte du développement local est la promotion de la création d'emplois, avec tout l'accompagnement "immatériel" qui s'avère indispensable à sa réalisation. C'est pourquoi une proposition d'action communautaire serait de contribuer à assurer la formation des agents de développement responsables, capables d'aider les créateurs d'entreprises.

Au demeurant, il faut se donner les moyens d'analyser les conséquences sociales de l'achèvement du Grand Marché Intérieur. Il s'agit en effet de cerner la nature et l'intensité de ses conséquences, de savoir quels seront les groupes sociaux principalement touchés, de se rendre compte des mécanismes de marginalisation ou d'exclusion qui risquent d'apparaître si l'on n'agit pas à leur rencontre, et de savoir quelles régions seront les premières et les plus touchées par ce bouleversement.

Une telle information est indispensable à une meilleure coordination des actions des fonds FEDER et FSE qui pourraient ainsi être attribués en grande partie à des politiques sociales associées au développement local.

Enfin, il appartient à la Commission de remplir les fonctions classiques de légitimation, information, diffusion des résultats, impulsion et animation, pour catalyser les éléments nécessaires à l'émergence des projets locaux de développement.

Autant d'interrogations sur lesquelles cet exposé essaie d'apporter des éléments de réflexions et de réponses, ainsi que des propositions visant à promouvoir l'action de la Communauté en faveur de la création d'emploi au niveau local.



I. LE CONTEXTE

1. LES POLITIQUES SOCIALES EN QUESTION

Comment les politiques sociales menées en Europe sont-elles à même de faire face aux effets sociaux induits par les changements économiques ? Pour répondre à cette première question, il importe au préalable d'analyser la façon dont ces politiques ont évolué au cours des dernières décennies.

A. De la logique de compensation...

De façon générale, on peut dire que, dans tous les Etats membres, leur trait commun est d'avoir été au départ conçues dans le contexte d'une "logique de compensation" : à l'époque des "golden years", leur finalité consistait à profiter de la dynamique de l'évolution économique pour effectuer des prélèvements sur le système productif et corriger a posteriori les effets sociaux négatifs que la croissance pouvait susciter.

Tant que la prospérité s'est prolongée, les carences sous-jacentes à ce dispositif de rééquilibrage social ne sont guère apparues au grand jour. Avec le recul, on peut toutefois diagnostiquer deux de leurs traits les plus caractéristiques qui sont à l'origine des problèmes actuels dans ce domaine :

* Ces politiques ont pour la plupart été définies de l'extérieur et en dehors de la participation de leurs principaux bénéficiaires dont elles tendent à accentuer la situation de dépendance.

* Elles constituent un catalogue d'interventions ponctuelles répondant de façon sectorielle aux différentes manifestations du domaine social (emploi, formation, logement, pauvreté, etc.). Dans ce contexte, elles font également intervenir une multiplicité d'organismes dotés de buts propres (administrations publiques, collectivités locales, établissements sociaux, organisations caritatives), dont les interventions sociales sont dirigées vers des publics très segmentés (jeunes, chômeurs de longue durée, population immigrée, personnes âgées, etc).

Comment a été prise en compte dans ce système la dimension locale ? On peut dire, en gros, que le local a été simplement perçu en tant que point d'application des diverses mesures sociales définies de façon centralisée. En quelque sorte la prise en compte du local n'a joué qu'un rôle de "terminal" de la politique sociale. Il n'a été rien d'autre qu'une aire géographique où l'échelle des groupes sociaux, des problèmes qu'ils posent et des actions à entreprendre -conçues et mises en oeuvre de façon globale- est simplement réduite.



B. ... à celle de la gestion de la crise

Avec la remise en cause de l'ère de la croissance, les politiques sociales, sont entrées à présent dans une logique de "gestion de la crise". La récession, la restructuration de l'économie et la montée des nouvelles technologies ont accentué de façon drastique les problèmes sociaux et surtout leur traduction concrète sur le terrain du "local" : chômage, manque de formation ou inadéquation des qualifications aux emplois, obstacles à l'insertion des jeunes et des femmes dans le monde professionnel, rejet des travailleurs âgés et immigrés, difficultés de logement et de transports, dégradation de l'habitat, augmentation de la délinquance, faiblesse des ressources et montée alarmante de la pauvreté.

Mais les conditions qui ont présidé à la conception des politiques sociales traditionnelles ne les ont absolument pas préparées à faire face à cette explosion de la demande sociale. Dans un contexte de difficultés budgétaires rendues de plus en plus aiguës par l'accroissement des prélèvements à effectuer sur le système productif, il y a eu certes des tentatives de réponses et d'adaptations aux situations nouvelles. Les voies choisies ont été multiples et parfois contradictoires : on a cherché l'amélioration du système de protection sociale mais on a en même temps resserré les conditions d'attributions des aides ; on s'est efforcé d'établir une différenciation des interventions selon la gravité des problèmes, tout en renforçant les contrôles des droits des attributaires ; on a imposé une gestion plus efficiente des organismes sociaux et procédé, dans certains cas à des transferts des charges financières entre les collectivités.

Mais le problème de fond n'est par pour autant résolu. La crise devenant durable, le dispositif de protection sociale est en fait débordé par des besoins sans cesse croissants à satisfaire, qui ne correspondent plus à sa logique de départ. Et, surtout, il est miné par les effets pervers qu'il contribue lui-même à engendrer.

LES EFFETS PERVERS DES SYSTEMES CLASSIQUES

Les critiques fondamentales que l'on peut adresser aux politiques sociales traditionnelles résident dans la logique même qui les a fondées. La multiplication des prestations sociales et l'accroissement des transferts se contentent de répondre mécaniquement à l'augmentation des aspects négatifs de la vie économique. On se préoccupe d'emploi à l'occasion de licenciements. De formation et de reconversion quand les qualifications sont dépassées. D'aides au revenu, lorsque le cycle de la pauvreté est installée. Ce faisant, on s'est engagé sans le voir dans l'instauration d'une société duale, enfermant les plus faibles dans un cycle d'assistance. Prévu pour assurer une régulation du système productif, et remédier à des situations "anormales", les politiques traditionnelles officialisent la marginalisation sociale et, cependant, se trouvent confrontées à des situations qui ne sont plus minoritaires mais constituent de véritables problèmes de masse.



2. LE REGAIN D'INTERET POUR LE LOCAL

C'est dans ce contexte de remise en cause des systèmes classiques que s'inscrit aujourd'hui le débat sur la place et le rôle qu'il faut accorder à la problématique locale. Car en réalité, une grande partie de l'analyse critique des politiques traditionnelles qui vient d'être faite, a été à l'origine argumentée principalement par les travailleurs sociaux en contact avec les réalités locales. Ceux-ci y ont, les premiers, opposé une approche d'intégration des politiques sociales dans la dynamique du développement local.

Cette nouvelle vision repose sur trois exigences fondamentalement innovantes, qui resituent la réalité sociale dans ses différentes dimensions:

- * d'abord, elle veut prendre en compte les groupes et les personnes qui la composent dans leur intégralité ;
- * ensuite, cette démarche entend se concrétiser au plus près des problèmes, c'est à dire au niveau local ;
- * enfin, elle vise à associer étroitement les volets sociaux et économiques, dans une perspective de développement global.

Dans cette nouvelle optique, "local" ne signifie plus "territoire administrativement limité". La dimension locale devient celle d'un espace propre à la prise de conscience et aux potentialités d'entreprendre. On y trouve donc des convergences d'intérêts, des partenaires susceptibles de se concerter, une possibilité d'atteindre la masse critique nécessaire pour acquérir de l'influence et obtenir un impact.

A l'heure actuelle, cette approche est assez largement reconnue. Les autorités publiques à l'échelon central voient dans l'extension des pratiques du développement local un certain transfert, sinon des charges, du moins des responsabilités politiques face à des problèmes qu'elles ont du mal à résoudre. Au niveau local lui-même, les responsables publics voient aussi leur capacité d'initiatives et leurs compétences élargies. Les organisations caritatives se sentent légitimées comme partenaires à part entière. Et les bénéficiaires des politiques sociales y trouvent une reconnaissance en tant qu'acteurs potentiels de leur destin.

3. UN CHEMINEMENT EN TROIS ETAPES

Le développement local, dans cette perspective, devient un processus de changement social impliquant des variables culturelles, professionnelles et organisationnelles. Schématiquement, on pourrait synthétiser son émergence à travers trois étapes dont le déroulement peut être très variable et présenter un certain nombre de répétitions.

- * Premier temps : prise de conscience d'un problème local. Celle-ci est souvent liée à l'apparition ou l'aggravation d'une crise sociale subie par une fraction croissante de la population et que ne solutionnent pas les mesures classiques. Ce phénomène renforce le sentiment d'appartenance, d'identité et



de collectivité de destin d'un même territoire. Ce dernier peut aussi venir de la perception d'un retard et d'une inégalité vis-à-vis d'autres régions, et donc d'un défi à relever et de la nécessité de mobiliser ses propres ressources.

* Second temps : organisation des solidarités et reconstitution du tissu social. En s'appuyant sur les structures en place ou en créant de nouvelles, davantage dégagées des pesanteurs traditionnelles, il s'agit de réunir un réseau de novateurs porteurs de nouvelles aspirations, capables de s'engager dans l'action, de créer un mouvement d'opinion, de faire accepter une négociation entre les intérêts en présence dans une perspective globale -notamment avec les institutions existantes pour les réinsérer dans un nouveau processus et resituer leur action.

* Troisième temps : passage des aspirations aux objectifs et des objectifs à l'action. Il s'agit là de la phase plus complexe et délicate de décantation et "d'objectivation" des aspirations qui débouche sur l'élaboration et la mise en oeuvre de projets communs, tout en préservant le consensus. Ici la dimension professionnelle, avec ses aspects techniques, prend le relais de l'approche plus politique de la mobilisation initiale.

LES FACTEURS CULTURELS DU DEVELOPPEMENT LOCAL

La mutation suscitée par le développement local implique un changement des mentalités. Elle ne relève pas seulement de la sphère économique mais s'appuie sur des leviers -prise de conscience et de responsabilité des acteurs, recherche des solidarités et du consensus, mobilisation des compétences...-qui renvoient à des variables culturelles et stratégiques (esprit d'initiative, goût du risque, ouverture sur l'extérieur...) différentes selon les régions. De ce fait, les régions qui valorisent déjà les idées d'initiatives, de prise de risque, d'action collective, de mobilité sociale, etc... possèdent un avantage précieux vis-à-vis de celles qui ne connaissent pas encore de tels moteurs de changements.

Processus de déstructuration-restructuration, le développement local passe par une rupture vis-à-vis d'une situation existante. Ce qui implique une évolution qui ne se réalise pas sans crise, notamment parce que des valeurs traditionnelles sont mises en cause au nom de valeurs d'efficacité.

4. LE ROLE STRATEGIQUE DES POUVOIRS PUBLICS

Conscientisation et impulsion n'émanent cependant pas forcément de la communauté locale elle-même. Les responsables publics -élus et fonctionnaires- peuvent y jouer un rôle catalyseur évident. Mais lorsque le coup de pouce est extérieur, il est important que ce soit des acteurs locaux qui continuent à s'approprier l'orientation, l'animation et le contrôle de leur propre développement.



Dans le cas où le développement local est soutenu financièrement par des institutions "supra-locales", les objectifs généraux de développement de ces dernières et ceux des acteurs locaux devront dès lors être confrontés et négociés. Pour ce faire, deux principes devraient prévaloir :

- adéquation n'égale pas identité ; il est utopique de rechercher une fusion totale des objectifs, et il est suffisant de leur trouver une convergence pour les mettre en oeuvre ;
- adéquation n'égale pas substitution ; il appartient aux acteurs locaux de définir leur projet et leur programme d'action ; l'intervention publique n'a pas à infléchir leur démarche, même si elle peut éventuellement accorder son aide sur base de résultats contrôlés.

Les responsables publics, à quelque niveau territorial qu'ils se situent, peuvent donc être appelés à jouer un rôle important dans la politique de développement local et peser sur sa réussite. Jusqu'ici, ils ont été peu préparés à estimer les enjeux et à mettre en oeuvre les processus de déclenchement de ce type de développement. Il est donc tout à fait nécessaire (compte tenu également de l'importance du facteur personnel et du rôle de leader de ces acteurs) de former des responsables publics dans ce domaine. C'est pourquoi ils sont au centre des propositions concrètes faites ci-après.



II. L'IMPACT DU GRAND MARCHÉ

1. LA NECESSAIRE PRISE EN COMPTE DES RETOMBÉES LOCALES

Si le premier objectif du Marché Unique est d'inspiration économique et vise l'accroissement de la compétitivité des entreprises européennes et le renforcement de la croissance, ses conséquences sociales ne peuvent être ignorées.

La dynamique de spécialisation et de concentration des activités productives entraînera une redistribution sectorielle des effectifs salariés, une relocalisation des emplois, et, en même temps, une modification de la répartition des revenus. Ces effets sociaux se manifesteront concrètement à l'échelon local, et l'on peut craindre qu'ils renforcent encore davantage les disparités régionales déjà existantes au sein de la Communauté. Celles qui disposent aujourd'hui des meilleurs atouts économiques et humains en termes de spécialisation et d'infrastructures, mais aussi de savoir-faire, de structures éducatives, d'habitudes culturelles, pourront les faire jouer à plein. Mais les régions déjà les plus distancées seront celles où l'aggravation des conditions sociales risque d'être la plus lourde.

2. LA DIMENSION COMMUNAUTAIRE

Les aspects sociaux de l'échéance de 1992 ne peuvent être appréhendés "ex-post" comme de simples effets des mécanismes économiques. Les dispositions de l'Acte Unique visent à renforcer simultanément la cohésion économique et sociale de la Communauté. Il est indispensable de prendre en compte cette double dimension.

Les effets sociaux induits par la modification des structures économiques sont actuellement évalués par référence à des changements passés et non sur base d'une projection des changements futurs. Ceux-ci sont encore à préciser.

Il s'agit donc de se doter des moyens nécessaires pour préciser -en fonction de divers scénarios d'évolution spatiale et sectorielle des activités productives- l'impact social qu'aura le grand marché, en termes de structure de l'emploi, de distribution des revenus entre les groupes sociaux, de conséquence sur les sociétés locales, de risque de marginalisation de certaines catégories d'individus.



III. PROPOSITIONS

Outre cette tâche de prévision, il est suggéré que la Commission mène une action visant à promouvoir des politiques sociales intégrées au développement local. A cet égard, une proposition essentielle consiste à assurer, par le biais d'actions coordonnées de ses fonds structurels, la formation d'agents de développement capables de repérer et de soutenir les potentialités locales de création d'emplois.

1. LE RÔLE-CLÉ DES AGENTS DE DÉVELOPPEMENT

La création d'emplois ne constitue sans doute pas, même à l'échelon local, le seul volet de la politique sociale. Mais que l'on se place sur le terrain des aspects sociaux du Grand Marché ou sur celui du développement local, l'emploi est véritablement un enjeu central.

Pour créer de l'emploi, on s'accorde aujourd'hui à reconnaître que les efforts en termes d'investissements immatériels sont aussi importants et indispensables que les soutiens financiers. Ce processus repose en effet avant tout sur l'émergence de nouveaux entrepreneurs, qu'il faut savoir accueillir, conseiller, aider, et le cas échéant former pour mener à bien la mise en oeuvre complète de leur d'entreprise.

C'est ici que s'inscrit le rôle clé que peuvent jouer les agents de développement. On peut classer leurs possibilités d'interventions en trois catégories :

- * Des actions de "mise en mouvement" visant à faciliter l'émergence de nouveaux entrepreneurs. Celles-ci ont pour but de créer un environnement favorable, notamment par la collecte et la diffusion des informations susceptibles d'encourager les idées de projets réalisables sur le plan local.

- * Des actions de soutien visant à permettre de passer du stade de l'idée à la réalisation. Ceci, par exemple, dans des domaines tels que le transfert des recherches appliquées de l'université vers l'industrie, l'aide dans l'élaboration du plan d'entreprise, les conseils juridiques, la réunion des fonds propres, etc

- * enfin, la recherche des aides financières externes, notamment liées à la création d'emplois.

Les rôles assumés par les agents de développement local sont donc importants et multiples. Ces derniers doivent être à même de légitimer l'innovation, mobiliser les énergies et les ressources locales, mettre en relations des créateurs et constituer des réseaux, démontrer la validité d'une démarche, diffuser un savoir-faire... Tout cela nécessite l'adoption d'attitudes et l'acquisition de compétences qui justifient la formation adaptée qui pourrait être soutenue au niveau communautaire.



LA COMMUNAUTE ET LES AGENTS DE DEVELOPPEMENT LOCAL

Au sein des programmes spécifiques mis en oeuvre dans le cadre du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), le rôle dévolu aux agents de développements locaux est déjà à l'heure actuelle très important. Ils ont pour mission, grâce aux contacts qu'ils entretiennent avec les responsables locaux à tous les niveaux, d'ouvrir la voie à de nouveaux projets en leur apportant conseils et informations sur les aides publiques disponibles et peuvent contribuer ainsi à leur mise en oeuvre et à leur succès. Ainsi dans la plupart des programmes spécifiques du FEDER mis sur pied par la Commission, et en particulier pour les "PMI" (Programmes Méditerranéens Intégrés), des moyens sont prévus pour la création et le soutien des agences locales de promotion économique.

L'importance que la Commission attache au rôle de ces agences pour le développement endogène des régions, s'est également traduite par le lancement d'un programme particulier de visites d'échanges qui a permis à de nombreux agents de développement d'étudier sur le terrain les expériences menées par des organismes analogues dans des Etats membres autres que le leur. Cette action se poursuit actuellement par l'examen d'un projet de formation permanente qui serait spécifiquement destiné aux agents de développement.

Pour information : s'adresser à Cathérine Leroy, ELISE (Réseau d'information sur les initiatives locales de création d'emploi), 34 rue Breydel, B-1040 Bruxelles, Tél. +32 2 230 52 34

CREATION D'EMPLOIS ET DEVELOPPEMENT LOCAL

Si les démarches des nouveaux entrepreneurs, à l'échelon local, se conjuguent souvent en termes d'innovation, il ne faut cependant pas comprendre ce terme dans son seul sens technique. Il doit être accepté au sens le plus large. L'innovation peut être commerciale (nouveau mode de distribution...) ou sociale (nouvelle organisation du travail...).

Deux remarques, enfin, méritent d'être relevées lorsqu'on parle de créations d'emplois, plus particulièrement dans des zones fragilisées.

* Il existe deux grands types d'activités : celles qui s'adressent à un marché concurrentiel et peuvent, à terme, fonctionner en dehors de toute dépendance économique ; et celles qui ne concernent pas des biens ou services marchands et ne sont pas rentables selon les critères habituels. Le problème se posera donc, dans la perspective d'un nouveau développement local, de trouver les ressources nécessaires à ces dernières

* La création d'emplois est un processus long et difficile, impossible à évaluer à court terme et en se basant uniquement sur des chiffres d'embauche. Le but d'une politique sociale est aussi de recréer un tissu déchiré par les mutations économiques.



2. LE RÔLE DE CATALYSEUR DE LA COMMISSION

Il appartient à la Commission de remplir les fonctions classiques de légitimation, d'information, de diffusion des résultats, d'impulsion et d'animation pour "catalyser" les éléments nécessaires à l'émergence des projets locaux de développement.

**LEDA :
QUAND L'EUROPE
MISE SUR LES RESSOURCES HUMAINES**

LEDA est une initiative originale, lancée il y a trois ans par la Direction Générale "V" de la Commission des C.E. qui se définit comme une "recherche-action" menée dans le cadre de 24 projets-pilotes répartis dans toute la Communauté. Son but : valoriser le levier du développement local pour créer des emplois:

LEDA n'est pas un programme traditionnel destiné à subventionner des opérations de développement local. En descendant "sur le terrain" des projets-pilotes, il vise à étudier les stratégies de développement des acteurs locaux, tout en aidant ces derniers à les formuler et à les mettre en oeuvre.

L'objectif de cette recherche est ensuite de dégager de cette expérience un savoir-faire et des "outils" nouveaux du développement local. Destinés à qui ? Il s'agit d'abord de les diffuser auprès des acteurs locaux eux-mêmes, ceux des projets-pilotes comme ceux d'autres régions de la Communauté. Mais dans un second temps, les enseignements de LEDA sont destinés aussi aux responsables "supra-locaux", à l'échelon de la Communauté et des Etats membres. Pour leur permettre de renforcer l'efficacité de leurs politiques en faveur de l'emploi en y intégrant la dynamique essentielle du développement local.

Contact : Coordination du Programme LEDA, Haris Martinos ou Andrea Caspari, Local and Regional Development Planning , South Bank Technopark, 90 London Road, London SE1 6LN, UK. Tél : + 44 1 922 88 35.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES /DGV



**NOUVEAUX METIERS,
NOUVELLES
QUALIFICATIONS
ET
GRAND MARCHÉ INTÉRIEUR**



SOMMAIRE

I. LE CONTEXTE

1. L'APPROCHE "FAST" : L'EVOLUTION DES EMPLOIS LIEE AU DEVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE.
2. L'APPROCHE "LINDLEY" : L'EVOLUTION DANS LA NATURE ET LES DOMAINES DE L'EMPLOI
3. DES METIERS "EN SITUATION"
 - A. L'APPARITION MASSIVE DES NOUVELLES TECHNOLOGIES
 - B. L'INTERNATIONALISATION DES ECONOMIES
 - C. LA COMPLEXIFICATION DES SYSTEMES D'ORGANISATION ET DE GESTION

II. L'IMPACT DU MARCHÉ INTERIEUR

1. MESURES GENERALES ET MESURES SPECIFIQUES
2. CINQ DOMAINES D'IMPACT ESSENTIELS
3. L'EFFET DES "QUATRE LIBERTES" EN TERMES DE NOUVEAUX METIERS ET QUALIFICATIONS
 - A. LA LIBRE CIRCULATION DES MARCHANDISES
 - B. LA LIBRE PRESTATION DES SERVICES
 - C. LA LIBERTE DES MOUVEMENTS DES CAPITAUX
 - D. LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES

III. PROPOSITIONS ET ORIENTATIONS



SYNTHESE

La crise de l'emploi que traverse l'Europe depuis plusieurs années est liée à des changements très profonds quant à la nature même du travail et des qualifications. A la source de cette gigantesque mutation, on trouve bien entendu l'irruption des nouvelles technologies, notamment dans les domaines de l'information et de la communication. Mais leur impact ne se limite pas à la création de nouvelles qualifications techniques indispensables à leur utilisation. C'est toute l'organisation du système productif dans son ensemble qui subit une transformation radicale. Ce sont de véritables nouveaux métiers qui voient le jour actuellement.

L'impact de l'achèvement du grand marché sur cette évolution sera important. C'est vrai, en particulier, en raison des mesures générales favorisant la liberté de circulation qui entraîneront une internationalisation croissante des économies. En outre, d'autres mesures plus spécifiques, notamment en matière de liberté de circulation des personnes et d'établissement, influenceront directement cette évolution.

Il n'est pas du ressort de la Communauté de créer un "système unifié de formation", qui se substituerait aux systèmes nationaux et régionaux existants. Néanmoins, une série d'actions destinées à accompagner et faciliter les mutations liées à l'achèvement du marché intérieur sont souhaitables et doivent être approfondies.



I. LE CONTEXTE

Avant de situer l'impact potentiel de l'achèvement du grand marché intérieur sur le développement des qualifications et des métiers nouveaux, il importe de bien cerner la nature et les tendances à long terme des évolutions actuelles. Ce constat peut se faire en partant de diverses approches convergentes :

1. L'APPROCHE " FAST" : L'EVOLUTION DES EMPLOIS LIEE AU DEVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE.

Dans une optique à moyen et long terme, les travaux menés dans le cadre du programme communautaire FAST (voir encadré ci-contre) ont notamment eu pour objet l'évaluation des mutations des emplois en relation avec le développement technologique.

A. Dans un premier temps, si l'on se place sur un plan quantitatif, l'équipe FAST estime que l'emploi global ne réagit que lentement à l'évolution technologique. Il faut s'attendre, en effet, à des phénomènes de compensation provenant du "mixage" des nouvelles technologies aux anciennes. Ce phénomène permet tantôt un renouveau de la production, tantôt des gains de productivité et de qualité, qui offrent en définitive une certaine préservation de l'emploi.

B. Mais ce constat doit être nuancé si l'on observe l'évolution qualitative des emplois. L'équipe Fast souligne que celle-ci est la combinaison complexe de forces contradictoires : d'un côté il y a un mouvement de polarisation vers certains métiers ; mais de l'autre on assiste à une recherche de qualifications polyvalentes. A long terme, il en ressort cependant une résultante dominante caractérisée par :

- * une croissance des emplois de programmation et de contrôle au détriment des emplois de production.

- * de nouvelles formes d'organisations industrielles, orchestrant des prestations de services autour du "coeur" de la production.

- * l'apparition de technologies programmables à spécialisations variables : celles-ci préfigurent "l'usine automatisée", à la fois flexible et "délocalisable", qui s'annonce comme la forme dominante de production dans 20 ans.

Concrètement, sur le plan de l'emploi, cette évolution s'exprime par un besoin croissant en "managers", en "ingénieurs-systèmes" et en personnel scientifique de recherche-développement. Cette tendance se renforcera au fur et à mesure que s'affirmera la demande pour des compétences liées de plus en plus à l'intelligence, l'organisation, la communication, etc...



FAST : ASSOCIER TECHNOLOGIE ET CHANGEMENTS SOCIAUX

"Forecasting and Assessment in the field of Science and Technology" : ce programme de "Prévision et d'Evaluation dans le domaine de la Science et de la Technologie", mis en oeuvre au sein de la DG XII de la Commission, est un outil destiné à fixer des orientations à long terme pour la recherche et le développement au niveau communautaire.

L'une des principales originalités de FAST consiste à axer sa démarche sur une prise en compte des changements sociaux et individuels engendrés par l'application des nouvelles connaissances et des nouvelles technologies. C'est ainsi que les thèmes d'analyses menées par ce programme portent notamment sur :

- * les relations entre technologie, travail et emploi
- * les mutations des services et les changements technologiques
- * les implications des développements technologiques dans le domaine de la communication

2. L'APPROCHE "LINDLEY" : L'EVOLUTION DANS LA NATURE ET LES DOMAINES DE L'EMPLOI

L'approche du "groupe Lindley" s'est davantage attachée, pour sa part, à déceler les changements actuels dans la nature et les domaines de l'emploi.

Cette étude -basée sur des analyses menées dans cinq pays de la Communauté (voir encadré ci-contre)- table d'abord sur la persistance probable de poches de sous-emploi, prévisible au moins jusqu'à la fin du siècle. Elle estime qu'en tout état de cause, la croissance de l'emploi dans les services ne gardera pas le taux record qu'elle a enregistré durant la décennie 1975-1985. Elle sera donc moins capable de compenser la décroissance de l'emploi industriel et agricole.

Au niveau qualitatif, les perspectives d'évolution sont les suivantes :

* Les secteurs considérés comme actuellement porteurs de création d'emplois et appelés à continuer à jouer ce rôle sont principalement :

- celui des "affaires" (industrielles et financières) et les services qui s'y rattachent
- les domaines liés au tourisme, aux loisirs et à la santé

* On peut s'attendre à une diminution générale de la durée moyenne du travail et à une croissance du travail des femmes.

* Du point de vue des compétences, les emplois offerts s'adresseront de plus en plus à des experts de haut niveau, des cadres supérieurs et administratifs, des ingénieurs scientifiques et des spécialistes scientifiques intermédiaires. De façon générale, les possibilités d'emploi pour les techniciens supérieurs seront



sans aucun doute liées à une ou plusieurs qualifications poussées, mais elles dépendront aussi de leur capacité à organiser leur travail en synergie avec d'autres.

* Davantage que par le passé, l'expérience et l'habileté acquises constitueront peut-être des facteurs plus décisifs que le bagage des connaissances fondamentales.

* Une certaine polyvalence dans les compétences sera également exigée même pour les travailleurs moyennement ou peu qualifiés.

* Des formes de travail plus flexibles se mettront en place grâce à un recours accru à un emploi indépendant et qualifié, s'exerçant pour des périodes limitées.

LE GROUPE "LINDLEY"

Du nom de son rapporteur R.M Lindley, ce groupe est une cellule internationale de réflexion qui a produit, en 1987, une première étude comparative financée par la DG V, sur le thème des "Nouvelles formes et nouveaux domaines de croissance de l'emploi en France, en République Fédérale d'Allemagne, en Italie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni".

Un résumé de ce rapport a été publié dans la revue "Europe Sociale 3/87". Les comptes-rendus d'analyse par pays ont également été publiés séparément par la Commission. Une seconde analyse de ce groupe, sur le thème "Changement dans la nature de l'emploi", est en cours d'élaboration.

3. DES METIERS "EN SITUATION"

En traduisant ces évolutions en termes de "métiers" et de "qualifications", on peut dire que ces notions elle-mêmes se transforment. Elles ne reposent plus tant sur l'acquisition de connaissances et de compétences, mais davantage sur des capacités à "agir en situation" dans son milieu professionnel. Le concept du "savoir" doit être élargi. Il s'agit en priorité de "savoir agir", de "savoir faire", de "savoir travailler collectivement" et, encore plus, de "savoir apprendre".

Cette démarche nouvelle est commandée par au moins trois facteurs fondamentaux de notre époque :

A. L'apparition massive des nouvelles technologies

Celles-ci -et tout spécialement l'informatique- se marient aux technologies anciennes pour donner des "hybrides". Ainsi l'irruption de l'électronique dans le secteur mécanique a engendré la robotique. Idem en optique, avec le



développement de "l'optronique". Par rapport aux métiers traditionnels dans ces domaines, apparaissent de nouveaux métiers, où le software devient plus important que le hardware, et qui exigent désormais des compétences inédites en matière d'utilisation d'outils et de méthodes. On peut parler à ce sujet d'une "tertiarisation" du secteur secondaire (1).

B. L'internationalisation des économies

L'internationalisation des économies engendre des besoins nouveaux en qualifications : compétences linguistiques de plus en plus larges, connaissance du commerce international (en termes de marketing et de vente ou en termes juridiques), etc... D'où la floraison de métiers assurant des rôles d'intermédiaires spécialisés, notamment dans le créneau de la communication sous toutes ces formes (traduction, courtage, recherche de partenaires...).

Plus profondément encore, l'internationalisation provoque une vaste réallocation des deux facteurs économiques de base -capital et travail- et donc des moyens et des outils de production et de distribution. C'est donc l'horizon global de l'exercice des métiers qui devient lui aussi international. Et, là aussi, la compétence s'avère reposer davantage sur l'expérience et la pratique que sur des connaissances acquises.

C. La complexification des systèmes d'organisation et de gestion

L'ensemble des compétences qui constituaient autrefois un métier défini comme celui du forgeron, du charpentier ou du couvreur, a éclaté sous la pression de la réorganisation des tâches industrielles. Sur les lieux de production ou dans les services, s'impose davantage le concept d'un "métier collectif" et non d'une somme de savoir-faire séparés. Aujourd'hui l'interdépendance est la règle et peu d'individus, même dans certains domaines déjà hyper spécialisés, peuvent prétendre dominer à eux seuls toutes les compétences nécessaires.

Aussi, les individus les plus recherchés dans l'entreprise sont ceux qui peuvent prendre en charge l'organisation et le management de cette interdépendance, que ce soit au niveau de la production, de la distribution, de la gestion financière, du montage de projets, de la mise en valeur des ressources humaines.

Cette nécessité s'exprime d'un côté par une demande accrue de cadres supérieurs "généralistes" capables de maîtriser la complexité des systèmes et de prendre les décisions. Mais parallèlement, pour faire face à cette recherche

(1) Dans un second temps cette notion de "tertiarisation" utilisée pour l'industrie, s'applique aussi au secteur tertiaire lui-même, avec par exemple l'introduction de l'informatique dans les métiers de la banque et des assurances.



de compétences "tertiaires", les entreprises ont également tendance à "externaliser" leurs besoins : elles s'adressent à des firmes qui se font précisément une spécialité du "service aux entreprises".

Il importe, à ce niveau, de souligner que la complexité des systèmes d'organisations qui se mettent en place dans l'entreprise peut revêtir des formes très différenciées selon les cas d'application et en fonction des multiples combinaisons possibles des facteurs capital et travail. Il n'existe pas davantage de relation univoque entre le développement d'une organisation et l'évolution des qualifications dont elle a besoin. La démarche ressemble en l'occurrence à un "puzzle" où gestion efficace des ressources humaines, flexibilité des fonctions et polyvalence des qualifications doivent aller de pair.

Il faut en outre remarquer que cette complexité croissante des organisations ne se limite pas à l'entreprise. Elle se retrouve aussi dans tout l'environnement urbain, administratif et politique du monde contemporain, qui forment le cadre de vie des individus. Le développement de "l'esprit de système" est clairement une des données de la vie moderne.

UN CONSTAT DE CONVERGENCE SUR CINQ POINTS CLES

En résumé, les différentes approches évoquées jusqu'ici aboutissent à un constat convergeant sur l'évolution des métiers et des qualifications en Europe. Les grands thèmes abordés sont les suivants :

- * l'élévation générale du niveau des connaissances et des qualifications nécessaires dans la vie professionnelle ;
- * la recherche de la polyvalence ;
- * l'équilibre entre les connaissances acquises et l'expérience professionnelle ;
- * la capacité d'adaptation et la flexibilité
- * le besoin de très hautes qualifications au niveau du management ou du conseil.



II. L'IMPACT DU MARCHÉ INTERIEUR

1. MESURES GENERALES ET MESURES SPECIFIQUES

Accélérateur des évolutions économiques existantes et facteur de renforcement de l'intégration économique, le grand marché aura nécessairement des répercussions sur l'emploi et sur la cohésion sociale et régionale en Europe. Et dans le cas qui nous occupe, sur les métiers et qualifications. Quantitativement les effets pourront être positifs à moyen terme (voir les études sur le "Coût de la non-Europe), à condition toutefois que le marché du travail devienne lui-même plus efficace, plus fluide et plus adaptable. Il importe aussi que les systèmes de formation dans leur ensemble intègrent dans leurs priorités le goût de l'innovation économique et sociale.

A. De façon générale, les mesures prises dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur affecteront les métiers par :

- * la réduction des contrôles aux frontières
- * l'intégration des standards techniques et de la reconnaissance mutuelle des normes
- * l'ouverture des marchés aux fournisseurs étrangers
- * l'harmonisation des règles applicables à l'activité industrielle et des règles de la concurrence
- * l'harmonisation des fiscalités.

B. De façon plus spécifique, des mesures particulières influenceront très directement les métiers et les qualifications par :

- * le libre exercice des professions sur le territoire de la Communauté
- * l'introduction d'une "carte de formation professionnelle" identifiant la qualification des personnes.
- * la reconnaissance mutuelle des diplômes et la mise en place d'équivalences dans les cas où les différences entre diplômes nationaux restent trop importantes.
- * la création de structures de formations professionnelles et de stages multinationaux
- * la dérégulation de certains emplois
- * la suppression des problèmes fiscaux liés aux migrations.



2. CINQ DOMAINES D'IMPACT ESSENTIELS

En première analyse, les mesures générales et particulières inscrites menant à l'achèvement du grand marché affecteront au moins cinq domaines précis.

A. La flexibilité et la nature des contrats d'emploi

L'échéance de 1992 va sans aucun doute accélérer deux tendances déjà sensibles actuellement, à savoir :

- * la multiplication des contrats temporaires
- * une recherche croissante de la flexibilité de l'emploi.

B. L'évolution des qualifications et des emplois

* Au sein des grandes entreprises, l'accent sera porté sur la gestion prévisionnelle des qualifications, des carrières et des emplois. Les PME, plus flexibles, disposeront sur ce plan d'un atout comparatif.

* En ce qui concerne la "production des qualifications" se pose la question de l'établissement de "qualifications modulaires" : celles-ci permettraient l'accès et l'exercice de certaines professions, notamment juridiques, de façon plus souple et plus adaptée à un environnement multinational.

C. Les migrations et les besoins en qualifications rares

Le facteur de travail est moins mobile que le capital et si l'on veut créer des conditions favorables au développement de la mobilité en Europe, trois facteurs doivent être pris en compte :

- * l'amélioration générale de la connaissance des langues
- * la création d'un environnement encourageant les firmes à intensifier l'envoi de leurs cadres qualifiés à l'étranger.
- * pour les travailleurs moins ou peu qualifiés, enfin, il faut se concentrer sur l'accès à la formation et à l'emploi, non seulement dans le pays d'origine, mais aussi dans d'autres pays.

D. Les interactions entre le marché des biens et des services et celui du travail

La compétition économique accrue résultant de l'achèvement du marché intérieur pourra aboutir dans certains cas à une homogénéisation des rémunérations. De fortes disparités nationales en matière de fixation des salaires freineront sans doute cette évolution. Il s'agira dès lors d'éviter, à l'échelle européenne, la superposition des distorsions.

E. La délocalisation et la répartition de l'emploi.

En liaison avec les progrès des télécommunications et les possibilités de travail à distance, l'achèvement du marché intérieur permettra une délocalisation de certaines fonctions de production de biens ou de services. Les structures d'organisation des entreprises devraient donc évoluer vers une plus grande fluidité, dans le temps et dans l'espace. Les conséquences sur la répartition des emplois et l'aménagement du territoire à l'échelle communautaire seront sans doute importantes.



3. L'EFFET DES "QUATRE LIBERTES" EN TERMES DE NOUVEAUX METIERS ET QUALIFICATIONS

On peut également analyser l'impact prévisible du marché unique à la lumière des effets produits par le renforcement fondamental des "quatre libertés" sur les métiers et les qualifications.

A. La libre circulation des marchandises

Le renforcement de cette première liberté, à la base de l'achèvement du marché intérieur, doit créer une dynamique d'internationalisation accrue des économies européennes. Elle se traduira, dans la stratégie des firmes, par une demande croissante de cadres supérieurs multilingues et mobiles. La formation professionnelle sera également adaptée à ce nouvel environnement.

La Belgique et les Pays-Bas sont ainsi deux exemples de pays où l'ouverture européenne s'est déjà traduite par un développement significatif de l'enseignement et de la pratique des langues ainsi que des savoir-faire commerciaux (en particulier à l'exportation).

En revanche, l'évolution des qualifications des ouvriers, employés et techniciens, risque d'être moins spécifique et moins rapide. Toutefois, l'homogénéisation de l'espace économique européen accroîtra la prise de conscience des travailleurs quant aux nouvelles opportunités d'accès à l'emploi. Cette ouverture s'accompagnera, elle aussi, d'une augmentation des besoins en matière de connaissance et de pratique des langues.

B. La libre prestation des services

Tout comme pour les marchandises, la liberté de circulation des services ne peut évidemment que renforcer la tendance déjà claire de l'internationalisation des services. On peut toutefois distinguer trois cas distincts :

- * les services de transports et de distribution, déjà largement européens, ne connaîtront plus, en première analyse, d'importants bouleversements.
- * en revanche, l'essor le plus marqué se situera du côté des services aux entreprises productives, qui s'europaniseront en même temps que leurs clients.
- * par contre, les services aux particuliers, davantage produits au lieu où ils sont consommés, garderont sans doute un aspect plus local.

Un secteur à marquer d'une croix blanche est certainement celui de la communication au sens large (c'est-à-dire incluant les télécommunications, la production audio-visuelle, les médias, etc...). Les effets de la création d'une "Europe de la Communication" se traduiront moins par un bouleversement des métiers existants que par un élargissement des espaces professionnels d'intervention.



C. La liberté des mouvements des capitaux

De toute évidence, l'instauration d'un espace financier européen renforcera le développement déjà sensible des "métiers financiers" (gestion de fortune, prestations de services financiers, conseil fiscal...) qui sont de plus en plus nombreux, spécialisés et internationaux.

D. La libre circulation des personnes

On aborde ici le point délicat du droit de libre établissement professionnel des individus à travers la Communauté.

A court terme, se pose le problème de l'équivalence et/ou de la reconnaissance mutuelle des diplômes, notamment dans tous les cas ils conditionnent l'exercice d'une profession, (avocats, médecins, etc). La plupart de ces questions sont en voie de règlement -en application du Livre Blanc de la Commission. Certaines restent cependant pendantes.

C'est notamment le cas en ce qui concerne les qualifications et des formations professionnelles. Le système des correspondances dans ce domaine paraît trop lourd et trop lent. Ne pourrait-on y transposer celui qui s'applique à la reconnaissance mutuelles des diplômes ?

A moyen et long terme, il s'agit de multiplier les passerelles entre les différents systèmes scolaires et universitaires européens. Il conviendra d'éviter scrupuleusement le maintien ou l'apparition de diplômes spécifiques, protégés et reconnus à des niveaux uniquement nationaux, qui introduiraient des hiérarchies rigides et bloqueraient les échanges scolaires et interuniversitaires.

LES RESSOURCES HUMAINES, CLES DE LA REUSSITE DE 1992

Une nouvelle croissance pour les années 1990 ne pourra avoir lieu que si les ressources humaines sont disponibles et qualifiées pour la soutenir.

L'adaptation, le développement et la gestion de ces ressources devront faire l'objet d'un effort collectif particulier dans les systèmes d'éducation nationale et professionnelle, avec l'appui de tous les partenaires concernés. Ceci implique que :

- * dans l'entreprise, la formation reçoive le statut d'un véritable investissement stratégique
- * la formation professionnelle devienne davantage "qualifiante", c'est-à-dire fondée sur l'acquisition de qualifications modernes et adaptées
- * l'on veille à accélérer le renouveau des systèmes éducatifs dans leurs processus de décision, leurs méthodes, les contenus des programmes, le partenariat avec le monde économique, la prise en compte de l'innovation.



III. PROPOSITIONS ET ORIENTATIONS

Il ne s'agit pas pour la Communauté de substituer un "système européen unifié" de "production de qualifications" à l'ensemble des systèmes nationaux et régionaux existants. Cette première remarque prend d'ailleurs tout son sens dans le contexte nécessaire de pragmatisme et de volonté de décentralisation qui prévaut actuellement dans la Communauté. Il faut à cet égard rappeler que l'adéquation "formation-qualification-emploi" est par excellence un domaine reposant sur des modes de régulation très divers, avec une importante composante sectorielle ou locale.

En revanche, plusieurs propositions de renforcement de l'action communautaire, destinées à faciliter la circulation des personnes et à accompagner les mutations économiques liées à l'achèvement du marché intérieur, peuvent être mises en avant :

1. Le développement de la reconnaissance mutuelle des qualifications, notamment par un appui à la notion de "qualifications modulaires".
2. L'aménagement d'une coexistence entre une politique de formation "pour l'entreprise" et une politique "pour l'individu" (voir encadré ci-contre).
3. L'appui à la création ou au développement des "spécialités européennes"(par exemple, en droit des sociétés, en fiscalité comparée, en économie européenne, en cultures comparées, en ethnologie européenne ...).
4. Le renforcement des actions -notamment par la biais du Fonds Social Européen- en faveur de la qualification des jeunes et de la "reprofessionalisation" des adultes, dans les zones en retard de développement ou de reconversion industrielle difficile.
5. L'accroissement des actions d'information, d'étude et de réflexion menées (notamment par le CEDEFOP) sur les métiers et les qualifications à une échelle communautaire
6. Le lancement de programmes communautaires de formation basés sur des stages de recherche effectués dans un autre pays que celui de la formation initiale.

L'importance de ces pistes de réflexion est variable. Il importe donc dans un premier temps d'identifier les plus pertinentes.



FORMATION POUR L'ENTREPRISE ET FORMATION POUR L'INDIVIDU

Lorsqu'elle est pensée en fonction de l'entreprise, la politique de formation tend à produire les qualifications clés, indispensables au développement de celle-ci. Comme le montre les expériences menées dans le Nord de la France par B. Schwartz, une telle politique ne concerne pas les seuls cadres de direction mais aussi les techniciens de tous niveaux et les jeunes embauchés. C'est l'ensemble du personnel qui devraient être impliqués dans le processus d'adaptation de l'organisation du travail.

Dans une politique d'incitation à la formation visant l'individu (éventuellement de façon complémentaire aux efforts de l'Etat ou de l'entreprise), il s'agit de promouvoir l'acquisition continue de nouvelles compétences. Pour ce faire, des systèmes d'épargne, d'assurance, de crédit-formation sont encore à inventer.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES / DGV



**L'OPPORTUNITÉ
D'UN SOCLE MINIMUM
DE RÈGLES SOCIALES
DANS LA COMMUNAUTÉ**



SOMMAIRE

I. LE CONTEXTE

1. L'HERITAGE DE L'ETAT PROTECTEUR
2. CRISES DES ECONOMIES, CRISES DES POLITIQUES SOCIALES ?
3. UN CLIVAGE NORD / SUD

II. L'IMPACT DU MARCHE INTERIEUR

1. LE SOCIAL DANS LA PERSPECTIVE DE 1992
2. LA PROPOSITION DE LA PRESIDENCE BELGE EN 1987 :
DES DROITS SOCIAUX FONDAMENTAUX A DEFENDRE
 - A. POSITION DU PROBLEME
 - B. LES ARGUMENTS EN FAVEUR DU SOCLE
 - C. LA NATURE DES OPPOSITIONS

III. PROPOSITIONS ET ORIENTATIONS

1. DE LA NOTION DE SOCLE...
2. ... A CELLE "D'AUTOROUTE"



SYNTHESE

L'achèvement du marché intérieur crée une dynamique dans la répartition des forces productives au sein de la Communauté et suscite de nouvelles conditions de concurrence. Des éléments de cette compétition sont liés au facteur travail. Or, en dépit de l'objectif général d'harmonisation inscrit dans le Traité de Rome, les politiques sociales sont restées très hétérogènes.

C'est pourquoi dans certains pays du Nord de l'Europe, où les degrés de protection sociale sont élevés, on considère que le marché unique et, à terme, l'unification monétaire européenne, pourrait provoquer une compétition accrue par les coûts directs et indirects du travail. Ils craignent donc d'être défavorisés. Certains vont plus loin et vont jusqu'à accuser les pays du Sud d'un dessein calculé de vouloir procéder à du "dumping social".

C'est notamment dans cette perspective que s'inscrit l'idée, avancée lors de l'exercice de la présidence de la Communauté par la Belgique en 1987. Il s'agit d'instaurer un "socle minimum de règles sociales" qui devraient être respectées par tous les Etats membres.

La discussion sur cette proposition fait apparaître des opinions assez divergentes. Les pays du Sud contestent notamment le poids très important attribué ainsi aux coûts sociaux en matière de compétitivité. Ils considèrent même qu'avoir un degré élevé de protection sociale constitue un avantage comparatif permettant de drainer une main d'oeuvre qualifiée. Et ils y voient surtout un luxe qu'ils ne peuvent pas s'offrir, compte tenu de leur niveau de développement.

L'idée du socle social proprement dite repose sur un propos plus moral qu'économique, selon lequel il existerait des "droits fondamentaux des travailleurs". A ce titre elle est fragile car, en matière de droit du travail, l'expérience historique montre que les acquis sociaux résultent plutôt de processus conflictuels ayant débouché sur des négociations. Celles-ci ont impliqué l'intervention des Etats et leurs résultats se sont ensuite inscrits progressivement dans la loi.

Si tous les experts s'accordent pour penser qu'il faut avancer dans la même direction, une majorité pensent qu'il ne faut pas nécessairement y aller d'un même pas et que cela dépend des conditions sociales et politiques accompagnant les efforts de développement économique. Il faut alors associer à la notion de "socle" celle "d'autoroute" : celle-ci indiquerait la direction générale dans laquelle tous les pays doivent aller avec des vitesses variables. Une "convergence dynamique" sur ce thème est donc à imaginer. Mais il ne faut pas se cacher qu'un tel processus sera nécessairement long.



I. LE CONTEXTE

1. L'HERITAGE DE L'ETAT PROTECTEUR

Dans le contexte de la croissance "fordiste" (1) de l'après-guerre, se sont mises en place, à travers toute l'Europe, des politiques tendant à une plus grande protection sociale et à l'amélioration des conditions de travail. Elles ont certes montré des spécificités diverses selon les pays, mais toutes ont été sous-tendues par une logique commune et assez largement admise : à savoir qu'à des niveaux de croissance élevés (2) doivent correspondre une répartition juste des fruits de la croissance et une amélioration équitable de la situation des travailleurs.

Cette organisation généralisée des systèmes de couverture sociale s'est faite sous la tutelle des Etats nationaux. En fait, tout en étant parfois à l'origine de leur construction, le rôle des Etats a surtout consisté, pratiquement, à enregistrer les résultats des négociations entre partenaires sociaux (en particulier celles qui ont été motivées par divers conflits du travail de grande ampleur).

Jusqu'aux premières années de la crise économique, la très forte progression du rôle de l'Etat protecteur a été un trait marquant de ce que l'on peut considérer comme un "modèle social européen", par opposition à l'évolution sociale observée aux Etats-Unis ou au Japon.

2. CRISES DES ECONOMIES, CRISES DES POLITIQUES SOCIALES ?

A partir de l'année 1975, lorsque les effets de la crise économique ont commencé à se faire sentir sérieusement dans les pays européens, les systèmes de protection sociale et d'organisation du travail ont été soumis à des critiques de plus en plus vives. Un certain nombre d'analystes n'ont en effet pas cessé de dénoncer le poids pris par les structures de couverture sociale.

Ils y ont vu un des principaux facteurs de la lenteur et de l'inadéquation des réactions des Européens face à la nouvelle donne internationale. En clair, les

(1) Le "fordisme", du nom de l'industriel père de la fameuse marque de véhicules, est le terme désignant le modèle économique et social basé sur une croissance centrée sur la consommation de masse.

(2) Ce qui fut le cas dans les années 50 et 60, sauf au Royaume-Uni.



tenants de cette thèse considèrent que les pertes de marché de l'Europe dans le contexte international proviennent uniquement du coût exagéré du facteur travail.

Cette critique du "Welfare State" est sévère et sans nuance. Paradoxalement d'ailleurs, les thèses libérales en faveur du démantèlement des politiques sociales sont parties d'outre-Atlantique : or, le rôle de l'Etat central aux Etats-Unis n'a jamais cessé -malgré le libéralisme ambiant- de jouer un rôle considérable (1). Il semble excessif de prôner un tel démantèlement au moment même où la situation, du fait de la crise, appellerait plutôt un redéploiement.

Une analyse plus fine des phénomènes rencontrés sur le plan social incite en effet à plaider en faveur d'une approche qui ne se ramène pas à un simple "retour aux mécanismes du marché". Que ce soit à propos du déficit de la sécurité sociale ou du traitement du chômage, les difficultés et les inadéquations des systèmes actuels appellent certainement des remèdes urgents. Mais il n'est pas certain pour autant que les solutions radicales ne contribuent pas à en aggraver les effets.

(1) Le déficit du budget américain reste considérable et ne sert pas qu'à alimenter les besoins des fonctions fédérales ; des sommes importantes sont consenties aux Etats pour le développement de dynamiques locales de développement ou pour le traitement économique et social des reconversions industrielles.



LES MECANISMES DU MARCHÉ SUFFISENT-ILS POUR RESORBER LA CRISE DES SYSTEMES DE PROTECTION SOCIALE ?

*** 1ER CAS : LES PROBLEMES DU DEFICIT**

La diminution du nombre des actifs entraîne une diminution des recettes des systèmes de sécurité sociale. Cette baisse est en outre aggravée, sur le plan démographique, par des perspectives de renouvellement insuffisant de la population. Pour faire face à ce problème, aucun pays d'Europe n'est parvenu à mettre en oeuvre une transformation structurelle de la base du système de sécurité sociale. Jusqu'ici, l'on a eu le plus souvent recours à des mesures conjoncturelles pour équilibrer les comptes, notamment sous la forme d'une simple "budgétisation" des déficits à la charge de l'Etat.

Devant ce dilemme des déficits, une solution extrême consisterait à privatiser certaines prestations, en remplaçant les mécanismes traditionnels d'assurances par répartitions par des formules "d'assurances-capitalisation". Mais un tel système débouche inéluctablement sur une dérive fortement inégalitaire.

*** 2EME CAS : LA QUESTION CRUCIALE DU CHOMAGE**

Face à l'aggravation et à la permanence de la crise de l'emploi, la réponse classique apportée par la dynamique d'une croissance "normale" des activités -au demeurant réduite à des taux faibles ou quasi nuls- ne permet plus de résorber les poches de chômage, localisées ou même nationales. A cet égard, le cas de pays comme l'Espagne -où le solde net des créations d'emplois est positif, mais où les femmes se portent de plus en plus massivement demanderesse d'emploi -est significatif des difficultés de développement rencontrées par certaines régions du Sud de l'Europe..

Un tel constat implique la formulation de nouveaux modes de solidarité. Ceux-ci doivent s'exprimer non seulement en termes de revenus, mais aussi sous forme d'aide à l'insertion professionnelle et sociale, de mise en place de structures de qualification, d'appui à la création d'activités, etc...

En revanche une réponse globale et unilatérale par le retour aux "mécanismes du marché" peut avoir des conséquences très différentes. Le refus de payer le prix de l'aide aux chômeurs conduirait à une remise en question du droit du travail (flexibilité non contrôlée), tendant à faire accepter des "petits boulots" mal payés et peu qualifiés. Mais une telle solution ne peut résoudre les problèmes posés par le volume élevé du chômage, dont les causes sont très diversifiées.



3. UN CLIVAGE NORD / SUD

Ainsi, un des principaux effets de la crise se traduit par une forte pression pour la diminution des avantages sociaux, en termes de salaires ou de conditions de travail. Selon la thèse libérale, une telle baisse aurait pour effet de restaurer la compétitivité des structures de production européennes, jugée compromise par le coût trop élevé du facteur travail.

Certains experts s'appuient également sur cette explication pour affirmer qu'il existe dès maintenant, dans la Communauté, un avantage comparatif en faveur des pays "du Sud" : ces derniers, en pratiquant des prélèvements sociaux en moyenne moins importants que dans l'Europe du Nord, bénéficieraient d'un avantage substantiel.

Devant ce constat, d'autres observateurs n'hésitent pas à attribuer à certains pays méridionaux de la Communauté une volonté délibérée de pratiquer une forme de "dumping social" au détriment de leurs partenaires nordiques. En clair, il leur est reproché d'utiliser des niveaux bas de prélèvements sociaux ou fiscaux pour attirer des entreprises étrangères. Bien que les arguments en faveur de cette thèse soient relativement discutables (voir encadré ci-après), nous allons voir que cette question est notamment au centre du débat sur le fameux "socle minimum".

L'ARME DU "DUMPING SOCIAL" EST-ELLE BIEN REELLE ET EFFICACE ?

Si chaque pays, pris isolément, a intérêt à se placer au mieux dans la bataille de la compétitivité, il n'est pas évident que "l'arme du dumping social" soit la plus efficace. Et ceci pour plusieurs raisons interdépendantes :

- * La baisse des prélèvements sociaux a un effet mécanique de contraction du revenu national, donc de la demande intérieure.
- * Lorsque la couverture sociale diminue, la motivation des travailleurs baisse également. Cette baisse de la productivité efface l'avantage en termes de coût.
- * Que ce soit à l'échelon local ou au niveau national, les poches de pauvreté qui risquent d'apparaître peuvent entraîner des coûts considérables liés au traitement de problèmes sociaux graves.

En réalité, d'autres facteurs de compétitivité et d'attraction des investissements -tels les réseaux de sous-traitance, les infrastructures, la qualification de la main d'oeuvre- s'avèrent, fondamentalement, bien plus opérants. L'importance du coût du travail peut toutefois être un facteur primordial pour certains secteurs ayant besoin d'une main d'oeuvre peu qualifiée très abondante.



II. L'IMPACT DU MARCHÉ INTERIEUR

1. LE SOCIAL DANS LA PERSPECTIVE DE 1992

Décidé en 1985 et entré en vigueur en 1987, l'Acte Unique Européen introduit une perspective nouvelle dans la construction communautaire.

L'achèvement du grand marché intérieur peut apparaître, de prime abord, comme un dessein avant tout économique. Il s'agit de laisser librement circuler les marchandises, les personnes et les capitaux, comme le prévoyait le Traité de Rome. Toutefois la nécessité d'un renforcement concomitant de la cohésion économique et sociale de la Communauté est nettement affirmée dans l'Acte Unique Européen.

Il n'en reste pas moins que la prise en compte, à l'échelle communautaire, de la dimension sociale du marché unique, reste jusqu'ici liée à des mécanismes d'ajustement ou de rattrapage, visant d'abord à réguler les effets négatifs de l'intégration économique.

On peut avancer l'hypothèse que l'achèvement du grand marché intérieur conduira à une plus grande concurrence -et de ce fait à une plus grande spécialisation et à une plus grande concentration des entreprises industrielles et tertiaires. Sur le plan spatial, il est clair qu'une certaine compétition jouera pour attirer ou maintenir des activités économiques. Dès lors, on doit logiquement en déduire que des difficultés d'ordre social apparaîtront à court terme aux niveaux de bassins d'emploi ou de régions (1).

Dans le même temps, un des éléments de cette concurrence spatiale -mais pas le seul- concerne le social et le marché du travail. Or, l'hétérogénéité des situations dans le domaine social au sein de la Communauté, est encore grande et résulte de plusieurs facteurs : le degré de budgétisation de certaines formes de couverture sociale, le niveau absolu des dépenses de protection, le degré de solidarité vis-à-vis de certaines catégories de population (chômeurs notamment) ou inter-générationnels (problème de la retraite), etc.

L'éclatement des politiques sociales risque d'être considérable, chaque région, chaque pays, tenant à se sortir égoïstement de situations difficiles. Paradoxalement, il pourrait en résulter une "dynamique de la divergence"

(1) voir "Dimension sociale du Marché Intérieur", numéro spécial Europe Sociale, DGV, CEE 1988.



totallement contraire à l'objectif poursuivi par l'intégration européenne- qu'il sera difficile de contrecarrer.

En outre, l'actuel système des changes entre devises européennes au sein du "serpent monétaire européen" doit, à terme, laisser la place à un système monétaire européen beaucoup plus unifié. En conséquence, les rattrapages de compétitivité ne pourront plus être effectués, comme ce fut le cas jusqu'ici, par des dévaluations périodiques. Celles-ci pourraient laisser la place à des ajustements par les coûts.

2. LA PROPOSITION DE LA PRESIDENCE BELGE EN 1987 : DES DROITS SOCIAUX FONDAMENTAUX A DEFENDRE

C'est dans ce contexte qu'au premier semestre 1987, la Belgique -alors à la Présidence de la Communauté- a proposé la notion nouvelle d'un "socle minimum de règles sociales communautaires".

A. Position du problème

Au départ, le Traité de Rome a affirmé clairement la nécessité de garantir une amélioration constante des conditions de travail et d'emploi. Les dispositions spécifiques sur ce thème concernent notamment :

- * la libre circulation des travailleurs, assortie de garanties de sécurité sociale ;
- * l'amélioration des conditions de vie et de travail, du droit du travail et des systèmes sociaux ;
- * la garantie de l'égalité des rémunérations entre les hommes et les femmes ;
- * la création du Fonds Social européen, destiné à promouvoir l'emploi, la formation et la mobilité des travailleurs ;
- * la mise en oeuvre d'une politique commune de formation professionnelle.

Néanmoins, depuis cet engagement pris lors de la création de la Communauté, l'harmonisation des législations sociales n'a pas pu progresser de manière significative dans tous les domaines énoncés.

Lors de son passage à la présidence de la Communauté, en 1981, la France avait certes pris l'initiative de lancer un "memorandum sur la relance européenne" dans lequel apparaissait, pour la première fois, la proposition de création d'un "espace social européen". Cette prise de position n'a pas encore abouti à des résultats concrets (1). Et il faut bien constater que depuis

(1) Les trois options étaient :

- a) placer l'emploi au centre de la politique communautaire ;
- b) intensifier le dialogue social ;
- c) améliorer la coopération et la concertation en matière de protection sociale.



longtemps, dans le domaine social, la plupart des textes proposés par la Commission restent bloqués au Conseil.

Sur quelques points, toutefois, l'Acte Unique permet désormais de prendre certaines dispositions à la majorité qualifiée. Il s'agit plus spécialement de l'article "118A" pour les mesures relatives au "milieu de travail".

Cet article est important car il permet que des progrès très importants soient réalisés dans le domaine de la santé, de la sécurité et de l'hygiène sur le lieu du travail. Son impact est d'autant plus considérable que, sur de telles questions, ni les arguments de coût ni ceux de la compétitivité ne doivent prendre le pas. Toutefois, la portée de l'article 118A est actuellement limitée à ce seul champ d'action du milieu de travail.

Dès lors, l'idée générale sur laquelle reposait le concept du socle minimal, était celle de l'existence de droits sociaux fondamentaux, dont l'exercice peut-être considéré comme une des traductions de la déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen. Le but recherché est donc de se mettre d'accord sur les principes du droit à partir desquels le dialogue social pourrait fonctionner au niveau communautaire.

B. Les arguments en faveur du socle

Comment, dès lors, apprécier cette proposition de création, au niveau communautaire, d'un ensemble de règles qui formeraient un "socle minimum" ?

Dans l'esprit de ses partisans, le consensus sur la défense d'un socle minimum commun permettrait de redynamiser les aspects sociaux de la construction européenne, de servir de base au dialogue social communautaire, et d'aboutir à des décisions concrètes. Le principe même sur lequel s'appuie ce concept doit en outre contribuer à éviter des phénomènes volontaires de "dumping social" aux niveaux des entreprises, des branches, des Etats, qui seraient préjudiciables à l'ensemble communautaire .

* Sur le plan théorique, cette approche s'appuie sur l'idée d'harmonisation progressive des législations sociales : celle-ci serait réalisée à partir d'une base minimale, supposée s'appliquer à tous les pays de la Communauté. Dès lors, en vertu de ce consensus, la tentation de "dumping social" serait écartée, et toute accusation de ce type à l'égard d'un pays précis devrait en tout cas se référer à un schéma précis.

* En revanche, sur le plan pratique, cette démarche est contraire à la stratégie qui préside à tous les efforts récents de la Commission : plutôt que de discuter à l'infini sur l'adoption de nouvelles normes communautaires. La Commission tend en effet à promouvoir la reconnaissance mutuelle des systèmes de législation et de réglementation (pourvu qu'un minimum déontologique soit assuré).

La philosophie qui sous-tend la proposition du socle est également celle du rapport Beretta, présenté au Comité Economique et Social de la Communauté.



Il met l'accent sur le dialogue social comme objectif et comme moyen de faire progresser une harmonisation ou une convergence des systèmes sociaux.

C'est ainsi que, dans ce contexte, l'idée d'une "directive cadre" énonçant les droits des travailleurs a pu être avancée. Celle-ci s'est cependant heurtée à de nombreuses oppositions, résultant à la fois de la diversité d'intérêts des partenaires concernés, des disparités économiques et de la grande variété des modes de régulation dans le domaine social.

C. La nature des oppositions

Même si l'idée d'un "socle" a été soutenue par plusieurs pays du Nord de l'Europe, elle a rencontré des critiques provenant de deux côtés différents.

* D'une part, les responsables d'entreprise doutent qu'un système de règles sociales, aussi figé au départ, soit viable compte tenu des incertitudes économiques actuelles. Ils font remarquer qu'en amont des réflexions sur le socle minimum, la charte sociale européenne (définie au niveau du Conseil de l'Europe) n'est pas encore entièrement ratifiée. A première vue, une directive-cadre leur semble intéressante dans l'esprit, mais ils s'interrogent sur son contenu effectif. Si on aboutit à contraindre des entreprises au seuil de la rentabilité à payer des coûts sociaux importants, il vaut mieux s'abstenir...

* Mais c'est surtout des représentants des pays du Sud de la Communauté que vient l'opposition la plus forte. Ces derniers soulignent que la compétitivité n'est pas fonction du seul coût social du travail. Ils font valoir que les systèmes de sécurité sociale sont en réalité plus ou moins autonomes ou au contraire relayés par les budgets nationaux, ce qui biaise les comparaisons. Enfin, ils considèrent qu'avoir un haut niveau de protection sociale est également un avantage comparatif pour le drainage d'une main d'oeuvre qualifiée. Et, en tout état de cause, compte tenu de leurs niveaux de développement et des taux de chômage auxquels ils sont confrontés, les pays méridionaux considèrent que le socle minimum est un "luxe" qu'ils entendent bien ne pas se laisser imposer.

Leur opposition se rapporte à la notion même de "minimum". A leurs yeux, un tel seuil, en fixant les choses à un niveau plancher actuel dans toute la Communauté, ne fournirait guère de protection à l'égard du dumping social. Dans ces conditions, pour éviter des pressions à la baisse sur le terrain des conditions sociales, le seuil minimum adapté devrait donc être en pratique supérieur au niveau prévalant aujourd'hui dans certains pays.

Toutefois, les réticences à la notion de socle minimum ne concernent que son aspect quantitatif, et l'opposition à ce concept, s'il se limite à la reconnaissance d'une garantie "qualitative" des droits sociaux fondamentaux, devient inexistante.



UNE NOUVELLE CHARTE COMMUNAUTAIRE DES DROITS SOCIAUX FONDAMENTAUX

La Commission a adopté, le 17 mai 1989, l'avant-projet d'une future "Charte Communautaire des Droits Sociaux Fondamentaux", qui vise à apporter à la réalisation du marché intérieur la dimension sociale inscrite dans les dispositions des Traités Européens, et plus particulièrement, dans l'Acte Unique.

Cette Charte porterait sur les chapitres suivants :

- * l'amélioration des conditions de vie et de travail
- * le droit à la libre circulation des travailleurs salariés et indépendants
- * l'Emploi et les rémunérations
- * la protection sociale
- * le droit à la liberté d'association et à la négociation collective
- * le droit à la formation professionnelle
- * l'égalité de traitement entre hommes et femmes
- * le droit à l'information, à la consultation et à la participation des travailleurs
- * la protection de la santé et la sécurité dans le milieu de travail
- * la protection des enfants et des adolescents
- * la prise en compte des personnes handicapées
- * les droits des personnes âgées.

Afin de concrétiser la Charte, la Commission demande que lui soit conféré un mandat pour qu'elle prépare et mette en oeuvre, avant le 30 juin 1990, un programme d'action ainsi que la création d'un premier ensemble d'instruments communautaires, en utilisant à cette fin les procédures et les moyens prévus au Traité. Le document proposé par la Commission suggère également que les Chefs d'Etat et de Gouvernement de la Communauté proclament le contenu de cette Charte sociale dans le cadre d'une Déclaration solennelle.



III. PROPOSITIONS ET ORIENTATIONS

1. DE LA NOTION DE SOCLE...

Les oppositions nées du débat sur la question du socle minimum ne peuvent être dépassées que si l'on rajoute à ce concept un ensemble de notions plus dynamiques.

Le "socle" est fondé sur l'idée selon laquelle des règles minimales doivent sauvegarder les droits des travailleurs, considérés comme inhérents et universels. Culturellement et historiquement parlant, il s'agit donc d'un principe fondamentalement inspiré par des arguments juridiques.

C'est probablement aussi la raison qui explique sa fragilité : au paradigme juridique se substitue aujourd'hui, dans les difficultés économiques et sociales que nous connaissons, un "principe de réalité" centré sur l'efficacité économique. Dans un tel contexte, la solidarité sociale et politique doit d'abord se mettre au service de cette efficacité. Ou tout au moins ne doit pas risquer de provoquer sa décroissance.

Dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur, l'homogénéité sociale des sociétés européennes passe donc désormais par la recherche d'une homogénéité économique accrue. Celle-ci ne saurait toutefois être trouvée que si les différences de potentiels entre les parties constituantes de la Communauté -notamment en termes d'infrastructures et de qualification des ressources humaines- se réduisent. A cet égard, la volonté affirmée de marier la logique du marché intérieur avec l'action des fonds structurels devrait être complétée par des politiques communautaires à objectifs clairs et intégrés.

2. ... A CELLE "D'AUTOROUTE"

Il faut admettre que, sur une période assez longue, les dispositifs sociaux et les coûts du travail resteront différents, en raison des inégalités de facteurs de développement. Dès lors, il conviendrait d'associer à la notion de "socle" l'idée d'une "autoroute" : celle-ci indiquerait la direction générale dans laquelle tous les pays doivent aller avec des vitesses variables. Une "convergence dynamique" sur ce thème est à imaginer. Mais il ne faut pas cacher qu'un tel processus sera nécessairement long.

Ceci n'empêche pas d'avancer en matière de politiques sociales communautaires. Plusieurs pistes peuvent être proposées:

* l'élaboration d'un code européen du travail permettant notamment que les termes et définitions utilisés partout à travers la Communauté soient identiques.



- * la définition d'une politique concertée de formation et de qualification
- * le développement d'instruments nouveaux permettant une analyse prospective des évolutions des systèmes de protection, ainsi que des possibilités de convergence et d'harmonisation des politiques sociales
- * une amélioration du dialogue social
- * l'examen de l'efficacité des politiques menées en faveur des chômeurs de longue durée, des jeunes et des femmes à la recherche d'emplois, des pré-retraités, etc...
- * l'analyse et l'amélioration de l'efficacité des dépenses des fonds structurels
- * enfin, un vaste examen de l'amélioration des conditions de travail. Que ce soit en matière d'hygiène, de confort, mais aussi d'information et de consultation des travailleurs, des progrès considérables sont possibles à coûts inchangés, et peuvent même permettre de réduire ces coûts en augmentant l'efficacité de la production. De même l'avènement d'une flexibilité "offensive" et non "défensive" est à envisager. Des actions communautaire sur ces différents thèmes répondent donc à une logique intrinsèque.

QUATRE REFLEXIONS POUR CONCLURE

1. Si on peut considérer que l'harmonisation complète des systèmes sociaux n'est pas pour demain, il est possible et souhaitable de déclencher un mouvement de convergence suffisamment souple pour satisfaire les besoins et les aspirations des pays concernés.
2. Il convient de combattre, en revanche, l'idée selon laquelle les coûts sociaux sont improductifs et grèvent la compétitivité ; bien des dépenses, dans le domaine de la formation notamment, sont sociales et productives à la fois.
3. Actuellement, les instruments d'observation adéquats, permettant de suivre la situation sociale des différents pays de la Communauté et d'en tirer des indications sur les actions à entreprendre, font défaut et leur mise sur pied paraît indispensable.
4. Le dialogue et l'information sur les politiques sociales à mener au niveau communautaire restent à promouvoir plus efficacement, que ce soit dans et en dehors des instances officielles.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES / DGV



**LE TRAVAIL AU NOIR
DANS LA PERSPECTIVE
DU GRAND MARCHÉ
INTÉRIEUR**



SOMMAIRE

I. LE CONTEXTE

1. DEFINITION DU TRAVAIL "AU NOIR"
2. PROFIL DU TRAVAILLEUR AU NOIR
 - A. LES CONDITIONS NECESSAIRES :
EXPERIENCE ET "DEBROUILLARDISE"
 - B. LES TRAITES SOCIO-ECONOMIQUES
 - C. LES SECTEURS EN PREMIERE LIGNE
 - D. LES MOTIVATIONS

II. L'IMPACT DU GRAND MARCHÉ INTERIEUR

1. LE CARACTERE LOCAL DU TRAVAIL AU NOIR
2. VERS UNE HOMOGENEISATION DES SITUATIONS ?

III. PROPOSITIONS ET ORIENTATIONS



SYNTHESE

Il n'y a pas, à l'heure actuelle, d'homogénéité entre les législations du travail des différents pays de la Communauté. Par conséquent, il n'existe pas non plus de définition unique du travail au noir, ni de possibilité de comparaisons strictes de son importance.

En première analyse, cependant, le souci d'échapper à la fiscalité semble bien la cause principale de l'existence du phénomène. Essentiellement lié aux normes nationales et locales en matière de contrôle, celui-ci répond schématiquement à deux modèles, l'un "méridional" (correspondant à la relative tolérance constatée dans les pays du Sud de la Communauté), l'autre "nordique" (avec un développement plus limité).

Et dans les deux cas, on peut dégager un "profil" général du travailleur au noir qui met en lumière aussi bien les conditions de son éclosion, les secteurs où il apparaît, les avantages et les risques qu'encourt l'individu qui en dépend.

Quelle sera, à l'échelle de la Communauté, l'évolution possible du travail en noir dans le contexte de l'achèvement du marché intérieur ?

Dans l'état actuel des connaissances dont on dispose pour analyser ce phénomène, la réponse à cette question ne peut être qu'exploratoire et "intuitive". Le schéma le plus général montre que le risque d'une amplification relative de la polarisation Nord-Sud existe, avec un avantage comparatif pour ce dernier.

Cependant, à long terme, la tendance à une relative homogénéisation des situations nationales en termes de flexibilité de l'emploi devrait contrebalancer cette évolution et conduire ainsi à un nouveau point d'équilibre où les raisons d'être d'un éventuel regain du travail en noir auront disparu.

Justifié par sa mission de sauvegarde de la transparence des conditions de concurrence, le rôle de la Communauté pourrait être précisément d'aider à fixer un point d'équilibre satisfaisant où puissent converger les situations de tous les Etats membres. Il s'agit aussi d'éviter les distorsions qui permettraient au "travail noir" de neutraliser les efforts visant à améliorer les conditions de travail et à protéger la santé des travailleurs ainsi que l'environnement.

Enfin, certains experts considèrent qu'il faut prendre en compte la réalité du volant "incontournable" de ce phénomène, car il joue un rôle de "sas" pour les mutations de certaines catégories socio-professionnelles. Une action communautaire pourrait explorer les politiques originales qui permettraient d'intégrer de façon positive cette forme de "passage" dans le contexte de la recherche de la flexibilité.



I. LE CONTEXTE

1. DEFINITION DU TRAVAIL "AU NOIR"

De façon générale, on place dans la catégorie "travail au noir", toute forme d'activité rémunérée échappant aux normes d'exercice définies par les dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles en vigueur dans le pays où elle est exercée.

D'emblée, deux premiers constats peuvent être tirés de cette définition :

A. Comme il n'y a pas, à l'heure actuelle, d'homogénéité entre les législations du travail des différents pays de la Communauté, il n'existe pas non plus de définition unique du travail au noir, ni de possibilité de comparaisons strictes de son importance et de l'extension qu'il peut prendre. Exemple : dans certains pays toute activité exercée par un chômeur bénéficiant d'indemnités de chômage est illégale ; tandis que dans d'autres Etats, des marges de tolérance sont prévues pour de "petits emplois".

B. Les variétés de travail au noir que l'on rencontre sont fonctions de la multiplicité des normes fiscales et sociales régissant l'exercice d'une activité. Ainsi, on peut classer comme travailleurs au noir :

- * des indépendants travaillant hors d'une structure légalement obligatoire -absence de patente, de locaux déclarés, clandestinité des travaux effectués - avec, en général, une intention de fraude fiscale (notamment la TVA)

- * des travailleurs se livrant, pour compte d'autrui, à une activité secondaire non déclarée (ce sont ceux que l'on baptise en anglais des "moonlighters") ; le travail au noir vise aussi, dans ce cas, à échapper aux charges sociales

- * des inactifs ou des personnes qui ne devraient pas travailler en raison de leur âge (travail des adolescents ou des retraités)

- * des personnes "sans existence légale", c'est-à-dire des immigrés clandestins.

Soulignons que la définition du travail au noir, telle qu'elle a été retenue ici, n'inclut pas l'ensemble du secteur des services non marchands relevant de l'économie domestique, associative ou conviviale. Les contours de "l'économie noire" ne se confondent donc pas avec ceux de "l'économie informelle".



TYPLOGIE GEOGRAPHIQUE DU TRAVAIL AU NOIR

Dans l'ensemble de la Communauté, le souci d'échapper à la fiscalité semble bien la cause principale - mais non unique- de l'existence du travail au noir. L'importance de ce phénomène en Italie, par exemple, est souvent expliquée par un climat général d'évasion fiscale face auquel les autorités adoptent un comportement relativement laxiste. A l'inverse, dans des pays comme la République Fédérale d'Allemagne, le Danemark, voire la France, une plus stricte sévérité des administrations fiscales -et une tendance à une plus grande discipline des comportements- entraînent une limitation certaine de l'ampleur du travail au noir.

On a coutume à cet égard d'opposer deux modèles européens : le premier, étiqueté "méridional" (Espagne, Portugal, Grèce et Italie), est marqué par un fort développement de l'économie noire, alors que pour le second, de type "nordique" (le reste de la Communauté), le phénomène reste plus marginal. Pour expliquer et analyser les racines d'un tel constat, plusieurs variables et paramètres doivent être pris en considération :

- * la nature et la multiplicité des "passerelles" existant entre le secteur "au noir" et l'économie officielle (la raison d'être de l'économie souterraine se trouvant précisément dans la possibilité de détourner des ressources destinées au secteur officiel)
- * le niveau de la fiscalité
- * le comportement général des autorités fiscales
- * les comportements socio-culturels traditionnels des individus face au travail et à l'Etat.



2. PROFIL DU TRAVAILLEUR AU NOIR

En dépit de différences parfois considérables, on peut cependant, parmi les "profils nationaux" des travailleurs au noir dans les pays de la Communauté, dégager des caractéristiques convergentes.

A. Les conditions nécessaires : expérience et "débrouillardise"

Dans le cas des indépendants, l'exercice du travail au noir est en général lié à la possession d'une certaine qualification ou d'un savoir-faire. Très souvent, cette connaissance d'un métier s'appuie sur une pratique de plusieurs années. Cette expérience facilite l'intégration du travailleur au noir dans un réseau de relations professionnelles, ce qui lui permet d'être en contact avec une clientèle susceptible de faire appel à ses services ou à sa production.

Lorsque c'est une firme qui exploite du travail au noir, ce sera, de la même façon, le tissu des relations inter-entreprises dont elle a su se doter qui conditionnera ses commandes.

Dans les deux cas - celui du travailleur au noir indépendant ou celui de "l'employeur au noir" - cette intégration au milieu économique ambiant exige donc un degré certain de "débrouillardise" et d'expérience.

B. Les traits socio-économiques

L'exercice du travail au noir est un phénomène qui touche aussi bien la population féminine que masculine. Les femmes apparaissent cependant majoritaires au sein des entreprises qui ont recours au travail au noir. A l'inverse, le travail au noir indépendant -sous forme d'artisanat ou de services aux particuliers- est plus souvent réservé aux hommes.

Les immigrés clandestins alimentent largement les effectifs de la main d'oeuvre au noir. On y trouve peu de chômeurs indemnisés. Dans certains pays pourtant, le travail au noir constitue parfois une source de revenus supplémentaires admise par les règles officielles en matière d'indemnisation.

C. Les secteurs en première ligne

Les secteurs où il existe traditionnellement une forte propension à l'exercice du travail au noir, sont surtout :

- * le bâtiment et les travaux publics
- * l'agriculture (notamment dans le Sud de l'Europe)
- * la confection-habillement
- * la réparation en automobile et en électroménager
- * les services aux particuliers
- * le tourisme (surtout en Grèce)

De manière générale, le phénomène touche beaucoup moins l'industrie manufacturière traditionnelle ou les secteurs faisant appel aux nouvelles technologies.



D. Les motivations

En dehors de motifs fiscaux ou parafiscaux, on peut de façon assez nette identifier plusieurs facteurs expliquant la propension des individus à l'exercice du travail au noir :

* La recherche d'un revenu minimum de subsistance. Dans bien des cas (immigration clandestine, chômeurs en fin de droits, marginaux), le travailleur au noir est d'abord une personne privée d'autres ressources et à la limite de la pauvreté : dans les pays où il existe un salaire minimum fixé officiellement, un grand nombre de travailleurs au noir gagnent en pratique moins que ce plancher de référence.

* Le refus du chômage, ou encore, s'il s'agit d'une activité d'appoint, du salaire minimum. De ce point de vue, l'existence du travail au noir permet d'éviter la régression sociale et professionnelle.

* L'espoir de se mettre à son compte, de conquérir l'indépendance. Cette motivation, elle aussi assez positive, doit cependant être nuancée par l'importance des échecs recensés et la précarité des situations concrètes. En outre, on peut dans bien des cas s'interroger sur la réalité même de cette notion d'indépendance face au pouvoir des donneurs d'ordre. Il n'en reste pas moins vrai que ce statut constitue souvent un "sas" entre deux activités plus officielles, surtout pour des artisans, des commerçants ou de petits entrepreneurs. Ainsi le travail au noir correspond souvent à une "période de la vie".

* Enfin, l'accumulation des dettes. Dans de nombreux cas, cette obligation de trouver des "solutions parallèles" se conjugue aux autres facteurs déjà cités.



II. L'IMPACT DU GRAND MARCHÉ INTERIEUR

Pourquoi se préoccuper du travail au noir dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur ? A priori, l'existence d'activités génératrices de biens et services marchands et effectuées en dehors de tout cadre légal, social et fiscal, soulève un problème de concurrence déloyale. A ce seul titre, il est donc indispensable que cet aspect soit examiné au niveau communautaire.

Il s'agit dès lors de savoir si le marché intérieur peut avoir un effet spécifique sur le travail au noir. Et en particulier, si l'ouverture des frontières ne risque pas d'accroître et de propager ce phénomène.

Dans ce domaine, la réflexion est par nature prospective et repose davantage, à l'heure actuelle, sur des intuitions que sur des études approfondies.

1. LE CARACTERE LOCAL DU TRAVAIL AU NOIR

En première analyse, beaucoup d'experts estiment que, dans une perspective à court ou moyen terme, l'achèvement du marché intérieur n'aura pas d'effet massif sur l'évolution quantitative et qualitative du travail au noir.

Le principal argument avancé pour étayer cette thèse repose sur le caractère très local de la demande de travail au noir. Phénomène discret, sinon clandestin, l'économie noire ne peut se développer en général que de façon ponctuelle, à petite échelle. Les incidences du travail au noir franchissent donc rarement les limites locales ou régionales, en particulier pour tous les cas de double activité et de services occasionnels aux particuliers.

La raison fondamentale de cette limitation s'appuie sur le fait que, dans ce domaine, la rencontre entre l'offre et la demande ne peut en effet s'effectuer que sur la base d'une relation personnalisée (voir encadré ci-après).



UNE QUESTION DE CONFIANCE

En raison de son illégalité même, tout accord entre le pourvoyeur et le demandeur de travail au noir repose sur un principe de confiance, ce qui implique une relation personnalisée.

* L'information sur l'offre de prestations fournies par le travailleur en noir ne peut circuler que par des circuits informels de communication de type "bouche à oreille".

* Pour le client, la possibilité d'un recours légal contre le prestataire de travail en noir est impossible. Sa seule garantie repose sur la réputation de qualité offerte par ce dernier - réputation construite à partir de références éventuellement vérifiables auprès d'amis, de relations familiales, de collègues ou de voisins.

Par ailleurs, la plupart des prestations en noir supposent une présence physique du prestataire. La propension de ce dernier à se mouvoir est évidemment fonction de ses coûts de déplacement. De plus, beaucoup de travailleurs au noir ont un travail à plein temps ou à temps partiel qui leur impose une contrainte évidente de stabilité géographique.

Ainsi les secteurs dans lesquels le travail au noir est le plus florissant relèvent-ils beaucoup plus d'un contexte de dimension locale que de l'économie internationale.

2. VERS UNE HOMOGENEISATION DES SITUATIONS ?

Par contre, à plus long terme, la diversité des situations socio-économiques entre les pays de la Communauté est susceptible de déclencher une dynamique nouvelle de mobilité, pour les individus comme pour les firmes :

* dans tous les cas où le bénéfice escompté d'un statut illégal dans un autre pays l'emportera sur les inconvénients de l'émigration, l'individu sera tenté de "risquer sa chance"

* de même, si une firme estime que le recours au travail au noir tel qu'il se pratique dans un autre pays présente un avantage suffisant en termes de coûts, elle sera poussée à "délocaliser" ses activités.

On peut donc s'attendre, dans une perspective plus ou moins lointaine, à une double incitation à la mobilité. Du Sud vers le Nord de l'Europe, avec une croissance de l'exportation de travail saisonnier hors des frontières. Du Nord vers le Sud, avec le déplacement de certaines firmes vers des lieux législativement plus accueillants en matière de flexibilité du travail.

En toute logique, ces deux types de mouvements devraient cependant aboutir à une certaine homogénéisation des situations dans le domaine de la flexibilité



du travail à travers la Communauté, en raison même de effets du grand marché intérieur.

* Par rapport aux pays du Sud, l'effet d'attraction exercé par des structures d'emploi plus souples et plus tolérantes, y compris à l'égard du travail illégal, améliorera l'ampleur du marché du travail, accroîtra les niveaux de vie, et exercera donc , à la longue, une pression défavorable sur cette même économie noire. Et ceci non sans entraîner un relèvement progressif des salaires et par là un affaiblissement de l'avantage compétitif initial de ces pays.

* Au Nord, la pression nouvelle de cette concurrence sur le plan social, entraînée par le grand marché, va certainement pousser à une relative dérégulation des structures les plus rigides en matière de contrôle de l'emploi.

Le point d'équilibre de ce nivellement résultera, soit d'une simple évolution des situations de fait, soit sera déterminé par une politique volontaire des Etats et de la Communauté pour arriver à un compromis entre les situations de départ.



LES POSSIBILITES CONCRETES DE PERTURBATIONS ASSOCIEES AU MARCHÉ INTERIEUR

Concrètement, le débat sur l'impact du marché intérieur dans le domaine du travail au noir soulève les points suivants :

A. Faut-il craindre un risque de l'aggravation du phénomène dans les secteurs connaissant déjà un fraude très organisée (cas de la sous-traitance "en cascade" dans la confection ou la maroquinerie) ?

* A ce stade, on peut en fait considérer que la dimension européenne de cette pratique est déjà largement accomplie : n'entend-on pas dire qu'à l'heure actuelle, les uniformes des armées belges et néerlandaises sont, en fin de chaîne, produits par des travailleurs grecs non déclarés.

* Dans la perspective de 1992, le problème soulevé par l'ampleur des fraudes dans certains secteurs manufacturiers traditionnels se pose peut-être à un autre niveau, davantage externe qu'interne : de telles productions sont en fait en compétition ouverte avec celles des pays en voie de développement et peu industrialisés. La question est alors celle des défis que l'Europe entend relever : faut-il se mesurer à la concurrence des pays à faible coût de main d'oeuvre ou au contraire miser sur des produits incorporant une haute valeur ajoutée ? Si l'on retient la seconde option, il faut alors tirer les conséquences de ce choix.

B. Quels peuvent être les effets de la suppression des contrôles aux frontières intérieures ?

* Il y a sans doute un risque de relance du travail au noir dans un autre secteur qui a également organisé cette pratique à une échelle nationale et parfois transnationale, à savoir celui de la construction. Le phénomène des "équipes mobiles", constituées de travailleurs au noir tantôt communautaires tantôt immigrés clandestins, et se déplaçant de chantiers en chantiers au gré de grands travaux en tous genres, pourrait donc s'amplifier à une échelle européenne du fait de l'ouverture des frontières

* Par ailleurs, se pose aussi le souci de l'immigration clandestine extra-européenne, dans la mesure où un petit nombre de voies d'entrée moins bien contrôlées pourront ouvrir l'ensemble de l'espace européen.

* En revanche, la liberté de circulation, en favorisant les migrations des travailleurs des régions à faible revenu et chômage élevé vers des régions plus favorisées, peut contribuer à rendre le travail au noir moins attrayant.

C. L'ouverture du marché des capitaux présuppose une harmonisation des moyens de lutte contre la fraude fiscale. Il en va de même des règles de recouvrement de la TVA.

D. Enfin, l'harmonisation vers le haut d'un certain nombre de règles concernant la santé et la sécurité des travailleurs ainsi que la protection de l'environnement, risque de contribuer à "noircir" certaines activités. On peut déjà constater dès maintenant l'utilisation de produits dangereux dans les ateliers clandestins de confection en Italie ou en Grèce. A cet égard, il est important de développer l'information, afin que tous les travailleurs "blancs ou noirs" puissent être conscients des risques et des mesures préventives qui existent.

L'achèvement du marché intérieur pose le problème global du contrôle des conditions de travail. Celui-ci pourrait être renforcé par l'adoption de règles minimales reprises dans un contrat de travail "cadre" valable dans toute la Communauté.



III. PROPOSITIONS ET ORIENTATIONS

Outre les principes qui légitiment l'action de la Communauté dans ce domaine au titre de ses compétences en matière de concurrence, il est également une autre raison plus "terre à terre" justifiant son intérêt pour la question du travail au noir. Il faut en effet rappeler que l'essentiel des ressources alimentant le budget communautaire proviennent d'une partie de la TVA collectée par les Etats membres. Dès lors, la mise en oeuvre de politiques cherchant à intégrer le travail au noir dans la sphère de l'économie officielle, et à endiguer l'évasion fiscale qui en résulte, n'est pas sans répercussion sur la dynamique communautaire elle-même.

Mais, au delà de ces considérations fiscales et budgétaires, il est clair que toute intervention sur ce terrain doit prendre en compte l'extrême diversité des situations locales et nationales. Les politiques visant à "blanchir" le travail au noir auront des effets différents selon les pays et les situations sociales. Elles dépendent des niveaux globaux de développement ainsi que des formes existantes de flexibilité.

* Pour atteindre l'objectif principal de la création d'emplois stables et déclarés, certains experts suggèrent ainsi la création de "zones franches", au sens spatial et temporel du terme. Il s'agirait d'inventer, en des lieux donnés, des formules permettant à des travailleurs ou des entreprises de "se mettre à jour" ou encore de passer par un "sas" entre deux états socio-économiques plus stables.

* D'autres considèrent par ailleurs qu'il existe une proportion d'économie noire considérée comme "incompressible" et qui est "naturellement" sécrétée par les règles fiscales et sociales en vigueur dans un pays donné. Si l'on accepte cette réalité, l'objectif est alors de faire en sorte que les travailleurs puissent vivre positivement cette situation, en se professionnalisant et en acquérant les compétences qui lui permettront de sortir de la précarité.

Il y a donc là un large espace ouvert à des politiques qu'il faut encore inventer, tester, et mettre en oeuvre. Dans ce domaine, la Commission des Communautés Européennes peut contribuer à susciter une prise de conscience en réalisant les études et les expérimentations nécessaires, ainsi qu'en proposant des politiques spécifiques.

Communautés européennes — Commission

Europe sociale — Supplément
Les aspects sociaux du marché intérieur — Volume II

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

1989 — 90 p. — 21,0 × 29,7 cm

DE, EN, FR

ISBN 92-826-0895-6

N° de catalogue: CE-NC-89-007-FR-C

Prix au Luxembourg, TVA exclue: ECU 5,65



OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES



*espaces
publicitaires
disponibles*

QUESTIONNAIRE « PUBLICITÉ »

La Commission des Communautés européennes a décidé d'ouvrir désormais les pages de certaines de ses revues à la publicité extérieure. Pour en savoir plus, ou si vous désirez d'ores et déjà faire insérer des annonces publicitaires, nous vous demandons de remplir ce questionnaire et de le retourner à :

OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
2, rue Mercier, L-2985 Luxembourg

FIRME:

RESPONSABLE:

ADRESSE:

Tél.:

1. Parmi les publications proposées ci-dessous, indiquez celles dans lesquelles vous désiriez faire paraître vos annonces:

- | | | |
|--|--|--|
| <input type="checkbox"/> Euro abstracts
Euratom and EEC R, D & D projects
mensuel, format A4
EN | <input type="checkbox"/> Supplément au JO
Marchés publics
quotidien, format A4
ES, DA, DE, GR, EN, FR, IT, NL, PT | <input type="checkbox"/> Économie européenne
trimestriel, format A4
DE, EN, FR, IT |
| <input type="checkbox"/> Progress in coal, steel and
related social research
trimestriel, format A4
multilingue (DE/EN/FR) | <input type="checkbox"/> Bulletin des CE
mensuel, format B5
ES, DA, DE, GR, EN, FR, IT, NL, PT | <input type="checkbox"/> Énergie en Europe
3 numéros/an, format A4
ES, DE, EN, FR |
| <input type="checkbox"/> Catalogue des publications des CE
trimestriel et annuel, format B5
ES, DA, DE, GR, EN, FR, IT, NL, PT | <input type="checkbox"/> Eurostatistiques — Données
pour l'analyse de conjoncture
mensuel, format A4
multilingue (DE/EN/FR) | <input type="checkbox"/> Europe sociale
3 numéros/an, format A4
DE, EN, FR |

2. Fréquence des insertions

- A chaque parution de la publication choisie
- Irrégulièrement: nombre d'insertions
- a) à parution alternée b) autres (à préciser):

3. Format de l'annonce: 1 page 1/2 page

4. Ne vous intéressez-vous qu'à la publicité faite dans les publications paraissant dans votre langue maternelle ou dans toutes les langues communautaires?

- Langue maternelle:
- Autres langues: ES DA DE GR EN FR IT NL PT

Date: Signature:

REMARQUES

L'Office des publications se réserve le droit de sélectionner les annonces publicitaires et de refuser celles qui lui paraîtraient incompatibles avec la politique ou les objectifs de la Commission. Le jugement de l'OP est sans appel.

Les films pour impression offset, en très bon état, doivent être fournis par le client. La surface de l'annonce publicitaire ne peut excéder le format prévu à cet effet.



Venta y suscripciones • Salg og abonnement • Verkauf und Abonnement • Πωλήσεις και συνδρομές
Sales and subscriptions • Vente et abonnements • Vendita e abbonamenti
Verkoop en abonnementen • Venda e assinaturas

BELGIQUE / BELGIË

Moniteur belge / Belgisch Staatsblad

Rue de Louvain 42 / Leuvenseweg 42
1000 Bruxelles / 1000 Brussel
Tél. (02) 512 00 26
Téléfax 511 01 84
CCP / Postrekening 000-2005502-27

Sous-dépôts / Agentschappen:

**Librairie européenne /
Europese Boekhandel**

Avenue Albert Jonnart 50 /
Albert Jonnartlaan 50
1200 Bruxelles / 1200 Brussel
Tél. (02) 734 02 81
Téléfax 735 08 60

Jean De Lannoy

Avenue du Roi 202 / Koningslaan 202
1060 Bruxelles / 1060 Brussel
Tél. (02) 538 51 69
Télex 63220 UNBOOK B

CREDOC

Rue de la Montagne 34 / Bergstraat 34
Bte 11 / Bus 11
1000 Bruxelles / 1000 Brussel

DANMARK

J. H. Schultz Information A/S

EF-Publikationer

Ottiliavej 18
2500 Valby
Tlf. 36 44 22 66
Telefax 36 44 01 41
Girokonto 6 00 08 86

BR DEUTSCHLAND

Bundesanzeiger Verlag

Breite Straße
Postfach 10 80 06
5000 Köln 1
Tél. (0221) 20 29-0
Fernschreiber:
ANZEIGER BONN 8 882 595
Telefax 20 29 278

GREECE

G.C. Eleftheroudakis SA

International Bookstore
Nikis Street 4
10563 Athens
Tel. (01) 322 63 23
Telex 219410 ELEF
Telefax 323 98 21

Sub-agent for Northern Greece:

Molho's Bookstore

The Business Bookshop
Tsimiski Street 10
Thessaloniki
Tel. (031) 27 52 71
Telex 412885 LIMO

ESPAÑA

Boletín Oficial del Estado

Trafalgar, 27
28010 Madrid
Tel. (91) 446 60 00

Mundi-Prensa Libros, S.A.

Castelló, 37
28001 Madrid
Tel. (91) 431 33 99 (Libros)
431 32 22 (Suscripciones)
435 36 37 (Dirección)
Télex 49370-MPLI-E
Telefax (91) 275 39 98

Sucursal:

Librería Internacional AEDOS

Consejo de Ciento, 391
08009-Barcelona
Tel. (93) 301 86 15
Telefax (93) 317 01 41

FRANCE

**Journal officiel
Service des publications
des Communautés européennes**

26, rue Desaix
75727 Paris Cedex 15
Tél. (1) 40 58 75 00
Téléfax (1) 40 58 75 74

IRELAND

Government Publications Sales Office

Sun Alliance House
Molesworth Street
Dublin 2
Tel. 71 03 09

or by post

Government Stationery Office

EEC Section

6th floor
Bishop Street
Dublin 8
Tel. 78 16 66
Fax 78 06 45

ITALIA

Licosa Spa

Via Benedetto Fortini, 120/10
Casella postale 552
50125 Firenze
Tel. (055) 64 54 15
Telefax 64 12 57
Telex 570466 LICOSA I
CCP 343 509

Subagenti:

Libreria scientifica Lucio de Biasio - AEIOU

Via Meravigli, 16
20123 Milano
Tel. (02) 80 76 79

Herder Editrice e Libreria

Piazza Montecitorio, 117-120
00186 Roma
Tel. (06) 679 46 28/679 53 04

Libreria giuridica

Via 12 Ottobre, 172/R
16121 Genova
Tel. (010) 59 56 93

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Abonnements seulement
Subscriptions only
Nur für Abonnements

Messageries Paul Kraus

11, rue Christophe Plantin
2339 Luxembourg
Tél. 48 21 31
Télex 25 15
CCP 49242-63

NEDERLAND

SDU uitgeverij

Christoffel Plantijnstraat 2
Postbus 20014
2500 EA 's-Gravenhage
Tel. (070) 78 98 80 (bestellingen)
Telefax (070) 47 63 51

PORTUGAL

Imprensa Nacional

Casa da Moeda, EP
Rua D. Francisco Manuel de Melo, 5
1092 Lisboa Codex
Tel. (01) 69 34 14

Distribuidora de Livros Bertrand, Ld.ª

Grupo Bertrand, SARL

Rua das Terras dos Vales, 4-A
Apartado 37
2700 Amadora Codex
Tel. (01) 493 90 50 - 494 87 88
Télex 15798 BERDIS
Telefax 491 02 55

UNITED KINGDOM

HMSO Books (PC 16)

HMSO Publications Centre
51 Nine Elms Lane
London SW8 5DR
Tel. (01) 873 90 90
Fax GP3 873 84 63

Sub-agent:

Alan Armstrong Ltd

2 Arkwright Road
Reading, Berks RG2 0SQ
Tel. (0734) 75 18 55
Telex 849937 AAALTD G
Fax (0734) 75 51 64

SUISSE

OSEC

Stampfenbachstraße 85
8035 Zürich
Tél. (01) 365 51 51
Fax (01) 365 52 21

ÖSTERREICH

**Manz'sche Verlags-
und Universitätsbuchhandlung**

Kohlmarkt 16
1014 Wien
Tel. (0222) 531 61-0
Telex 11 25 00 BOX A
Telefax (0222) 531 61-81

TÜRKIYE

Dünya süper veb ofset A.Ş.

Narlıbahçe Sokak No. 15
Cağaloğlu
Istanbul
Tel. 512 01 90
Telex 23822 DSVO-TR

UNITED STATES OF AMERICA

UNIPUB

4661-F Assembly Drive
Lanham, MD 20706-4391
Tel. Toll Free (800) 274 48 88
Fax (301) 459 00 56
Telex 7108260418

CANADA

Renouf Publishing Co., Ltd

61 Sparks Street
Ottawa
Ontario K1P 5R1
Tel. Toll Free 1 (800) 267 41 64
Ottawa Region (613) 238 89 85-6
Telex 053-4936

JAPAN

Kinokuniya Company Ltd

17-7 Shinjuku 3-Chome
Shinjuku-ku
Tokyo 160-91
Tel. (03) 354 01 31

Journal Department

PO Box 55 Chitose
Tokyo 156
Tel. (03) 439 01 24

AUTRES PAYS

**OTHER COUNTRIES
ANDERE LÄNDER**

**Office des publications officielles
des Communautés européennes**

2, rue Mercier
L-2985 Luxembourg
Tél. 49 92 81
Télex PUBOF LU 1324 b
Téléfax 48 85 73
CC bancaire BIL 8-109/6003/700

Prix au Luxembourg, TVA exclue

	ECU
Supplément	5,65
<i>Abonnement</i>	
Europe sociale (revue générale)	31
Europe sociale (et les suppléments)	76

ISBN 92-826-0895-6



OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
L - 2985 Luxembourg



9 789282 608951