

Europe

L'UNICE et la politique sociale européenne, d'Amsterdam à Nice

Maurice BRAUD

Dès la fin des années 50, le patronat européen s'est organisé pour accompagner, voire infléchir, le modèle de la construction économique et politique de l'ouest européen. Créée en 1958, l'actuelle Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE) compte aujourd'hui 35 fédérations membres issues de 27 pays ¹.

Dans la perspective de la réforme des Traités européens, l'UNICE a publié à la fin de l'année 1999 un important document qui précise sa position sur le devenir de la politique sociale européenne ².

Contrairement à la Confédération européenne des syndicats (CES), très liée dès l'origine aux cercles européens et fédéralistes, le patronat européen organisé au sein de l'UNICE s'est toujours défié

des professions de foi ouvertement en faveur de l'Union politique de l'Europe.

Non pas qu'il n'y eût, parmi les patrons européens, de militants engagés de la cause européenne. La Ligue européenne de coopération économique ou l'Entente internationale de l'acier sous la présidence du Luxembourgeois Emile Mayrisch tentèrent dès l'entre-deux-guerres de développer, parmi les élites économiques pour la Ligue, chez les maîtres de forges pour l'Entente, un idéal européen ³.

La création des premières grandes organisations internationales (SDN, OIT) et la nécessité d'y défendre leurs intérêts, amenèrent aussi les patrons et leurs organisations à mettre en place des structures internationales. C'est dans ce contexte que

1. Quelques travaux majeurs, mais déjà un peu anciens, existent sur les milieux patronaux et l'idée européenne, en particulier de Dusan Sidjanski. Pour la période plus récente, nous renvoyons aux travaux d'Etienne Arcq, en particulier Etienne Arcq, " L'UNICE et la politique sociale européenne ", *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1400, 1993.

2. UNICE, *Libérer le potentiel d'emploi de l'Europe. La politique sociale européenne à l'horizon 2000 : les vues des entreprises*, Bruxelles 1999. Ce document est disponible sur le site internet de l'UNICE (<http://www.unice.org>).

3. Sur Emile Mayrisch et l'Entente internationale de l'acier, on se reportera aux différents travaux du Professeur Rieben, en particulier Henri Rieben, *Des ententes de maîtres de forges au Plan Schuman*, Centre de recherches européennes, Lausanne 1970 (2^e édition)

fut créée dans les années 20 la Chambre de commerce internationale (CCI/ICC).

La création de l'UNICE relève cependant, à la fin des années 50, plus de ce dernier souci que de la volonté d'insuffler une " foi " et une conscience européennes à ses membres. Les discussions et négociations qui aboutirent finalement, par les Traités signés à Rome le 25 mars 1957, à la création de la Communauté économique européenne (CEE), ne virent pas d'expression commune, à l'échelle des six Etats déjà membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), des employeurs. Les réactions au rapport Spaak furent principalement nationales, les patronats nationaux réagissant chacun auprès de son gouvernement ¹. Ces prises de positions patronales n'étaient d'ailleurs guère favorables au cours des années 50 à l'idée d'un marché commun en Europe ². Le CNPF pour sa part souhaitait que le thème de l'harmonisation sociale soit au cœur des négociations préalables au futur Traité (CEE), revendiquant en particulier l'introduction de la semaine de 40 heures, les salaires égaux pour hommes et femmes et l'alignement des réglementations sociales sur le niveau français, sans oublier l'harmonisation des impôts ³ ! La position patronale française

n'était nullement l'expression d'un unionisme ou d'un fédéralisme débridé, mais simplement dictée par la crainte de la concurrence des autres pays européens.

Beaucoup d'années se sont depuis écoulées. Le document publié par l'UNICE à la fin de l'année 1999 apparaît comme le pendant patronal aux propositions de la Confédération européenne des syndicats pour un " Système européen de relations industrielles " arrêtées à son dernier congrès (Helsinki, 1999) ⁴.

Il complète une série de documents antérieurs de cette organisation qui ponctuent les avancées de la construction européenne ⁵.

Pour une puissance publique européenne subsidiaire

L'UNICE à travers ce dernier document tente de circonscrire le périmètre des compétences de l'Union dans le domaine social, et parallèlement de définir les possibilités d'intervention des institutions européennes (Commission, Conseil et Parlement) face aux " partenaires sociaux " européens.

Au nom d'une " approche qualitative de la politique sociale ", opposée à une " approche quantitative ", l'UNICE critique fermement la politique sociale menée

-
1. Cf. Hanns Jürgen Küsters, *Fondements de la Communauté économique européenne*, Office des publications officielles des Communautés européennes/Editions Labor, Bruxelles-Luxembourg 1990, p.182 et suivantes
 2. Cf. Guillaume Courty & Guillaume Devin, *L'Europe politique*, Editions La Découverte, Paris 1996, pp.94-96
 3. Hanns Jürgen Küsters, op.cit., pp.187-189
 4. Cf. Maurice Braud, " Agenda 2000 chargé pour la Confédération européenne des syndicats ", *Chronique Internationale de l'IRES*, 63, mars 2000.
 5. UNICE, *La dimension sociale du marché intérieur. La position de l'UNICE*, 30 novembre 1988
UNICE, Contribution de l'UNICE à la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique : commentaires spécifiques concernant la politique sociale, 18 mars 1991
Cf. Etienne Arcq, " L'UNICE et la politique sociale communautaire " in Mario Telo et Corinne Gobin, *Quelle union sociale européenne. Acquis institutionnel, acteurs et défis*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles 1994, pp.225-241

EUROPE

précédemment, trop fondée à son gré sur l'adoption de directives. Cette critique patronale de l'action communautaire passée vise particulièrement, sans la nommer jamais, la période qui s'étend de la moitié des années 1980 à la mise en œuvre du Traité de Maastricht (novembre 1993), Jacques Delors exerçant la présidence de la Commission.

En cohérence avec ses documents précédents, l'UNICE insiste sur deux caractéristiques européennes qui lui semblent essentielles : la diversité des systèmes nationaux de relations industrielles et le rôle reconnu aux " partenaires sociaux " dans la définition de la politique sociale, en particulier au niveau européen. Elle invite en conséquence les institutions européennes, et en particulier celle qui dispose de l'initiative réglementaire et législative, la Commission européenne, à n'intervenir qu'avec la plus grande parcimonie, au nom d'un respect strict du principe de subsidiarité tel qu'il est énoncé dans les Traités¹.

L'UNICE constate sans s'en réjouir aucunement le développement (relatif) au cours des dernières années de la politique sociale européenne, parallèlement au reste du processus d'intégration européenne, mais elle avance l'argument de cette " double subsidiarité " aujourd'hui admise dans les traités pour freiner les velléités législatives et d'action des institutions de l'Union en ce domaine.

Pour l'UNICE en effet, l'ensemble administratif et politique qu'est l'Union européenne est, dans le domaine social, doublement contraint par le principe de subsidiarité. D'une part, en direction des

Etats membres, l'application du principe de subsidiarité défini par le Protocole annexé au Traité d'Amsterdam encadre toute action communautaire en faisant obligation à la Commission de motiver la pertinence de ses propositions d'action, de procéder à des consultations préalables, enfin d'en expliquer le financement. Le souci des Etats membres de conserver la maîtrise du processus d'intégration européenne les a incités à définir ces procédures pour l'ensemble des interventions des institutions communautaires. Dans le cas précis de la politique sociale où la communautarisation était remarquablement faible (en contraste avec la politique économique et monétaire), l'application du principe de subsidiarité maintient de fait la politique sociale au niveau national.

D'autre part, particulièrement depuis l'inclusion de l'Accord sur la politique sociale entre CES, CEEP et UNICE d'octobre 1991 dans le texte même des Traités (juin 1997, Amsterdam), les partenaires sociaux jouissent de la faculté de participer à la définition de la politique sociale, dans les consultations préalables en amont, par la négociation entre eux en aval, pour dire et fixer le droit social européen. La priorité devant toujours être donnée, selon l'UNICE, " à l'action des partenaires sociaux dans leurs domaines de compétences ".

Ce projet " d'Etat subsidiaire " pour l'Union européenne de l'UNICE rencontre incontestablement aujourd'hui la compréhension des Etats membres et de franges non négligeables de l'opinion en Europe, les uns et les autres inquiets de la perte ou de transferts de compétences jus-

1. Article 5 du Traité CE (ex-3B) de la version consolidée des Traités après Amsterdam et " Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité " annexé au Traité d'Amsterdam (juin 1997)

qu'alors nationales. Il s'oppose sur le fond au projet fédéraliste incarné hier par la Commission, plus aujourd'hui sans doute par le Parlement européen, et toujours à bien des égards par la CES. Il stigmatise " l'imposition " d'une convergence et d'une harmonisation forcées par le législateur européen et prône à l'inverse " une convergence progressive, induite par le marché ". Cette orientation ouvertement libérale est en phase avec la mise en œuvre, voulue par la majorité des Etats membres de l'Union, non plus de politiques communes mais de coordinations européennes de politiques nationales.

Un champ restreint

La position de l'UNICE aujourd'hui sur la coordination et la stratégie européennes des politiques d'emploi est de ce point de vue éclairante. L'UNICE n'a jamais dissimulé son absence d'enthousiasme devant la revendication d'une politique européenne de l'emploi, défendue notamment par la CES sous le mot d'ordre de dispositions pour l'emploi dans le Traité lors de la Conférence intergouvernementale de 1996. Pourtant, à lire le document de l'UNICE sur la politique sociale, les modalités de la stratégie européenne de l'emploi, fixées dans le Traité d'Amsterdam et définitivement arrêtées à Luxembourg en novembre 1997, se révèlent finalement positives : " La préparation des lignes directrices européennes pour l'emploi constitue une évolution importante, [...elles] offrent l'occasion de développer des politiques visant à gagner en compétitivité ".

La fonction impartie par l'UNICE à la politique sociale européenne est d'accompagner, de " soutenir les actions [déjà engagées par les autorités de ces niveaux] aux niveaux national, régional, sectoriel et de l'entreprise ", pas d'en envisager de

nouvelles. Elle invite à développer pour le domaine social l'approche arrêtée dans le domaine de l'emploi par la stratégie européenne (échanges d'expériences, étalonnage, etc...). Prise en compte des besoins des entreprises en terme de flexibilité, souci de ne pas leur imposer de contraintes excessives, développement de l'esprit d'entreprise en Europe, autant de thèmes sur lesquels il conviendrait pour l'UNICE d'orienter davantage encore les initiatives sociales communautaires.

L'action spécifiquement européenne dans le domaine social devrait en conséquence se limiter à des domaines " de nature véritablement transnationale " comme la promotion de la libre circulation des personnes dans le marché intérieur, qui suppose transparence des qualifications et transférabilité transnationale des droits à pension dans toute l'Union.

Face à la mondialisation de l'économie

Le patronat européen semble considérer cependant que son rôle d'organisation n'est pas tant de définir par le menu la politique sociale européenne que de répondre à ce qui lui semble être les grands défis économiques à venir que sont, conjugués, la mondialisation et le progrès technique. Pour y répondre, il demande aux autorités politiques et administratives, qu'elles soient européennes ou nationales, de fournir un cadre économique et monétaire stable et le moins contraignant possible, favorisant l'adaptation de la main-d'œuvre, la flexibilité des marchés du travail et la compétitivité. Le passage à l'euro est considéré de ce point de vue comme une étape logique et positive. L'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, synonyme de nouveaux marchés, est présenté comme un défi positif et stimulant, mais cet élargissement suppose, selon l'UNICE, de veiller à ce que " les normes européennes

EUROPE

en matière de politique sociale n'imposent pas d'obligations non soutenables [aux] nouveaux Etats membres ”.

Cette analyse des défis économiques a conduit l'UNICE à sensiblement modifier ses règles de fonctionnement et ses modes d'intervention. De “ partenaire social ” embryonnaire, l'UNICE se transforme de plus en plus en une organisation de communication et de pression du patronat privé européen. Depuis trois ans déjà, l'UNICE multiplie rapports et documents, en particulier depuis la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi. Elle vient de publier, après un rapport sur la compétitivité et un second sur l'esprit d'entreprise, son troisième rapport sur l'étalonnage (benchmarking) ¹. La désignation d'un président dynamique, le baron Jacobs, comme la modification il y a quelques mois de règles de fonctionnement interne (abandon du consensus pour une règle majoritaire dans certains domaines) participent aussi de cette orientation nouvelle.

La pression plus incisive du patronat européen sur les travaux de la Commission et du Conseil, jusqu'au communiqué quasi triomphant au lendemain du Conseil européen de Lisbonne, s'inscrit dans cette perspective.

Enfin, l'UNICE entend désormais développer une action plus large en créant des “ événements ” médiatiques et des forums internationaux d'importance. La tenue les 9 et 10 juin dernier du *European Business Summit* organisé par l'UNICE avec le concours de la fédération patronale belge, dont le baron Jacobs fut naguère

président, en est le prototype. Pas moins de onze commissaires européens y participèrent, dont le président Prodi. Celui-ci a en particulier indiqué que “ la loi est la loi. [...]Mais dans les moments de changements, il faut éviter la bureaucratie et les réglementations trop précises.[...]La Commission et les entreprises devront développer des instruments alternatifs, [basés sur] l'autoréglementation responsable ” ².

Derrière cette dernière déclaration comme derrière les inflexions apportées à l'orientation de l'UNICE se pose la question de la pertinence et du devenir de l'espace européen dans la perspective plus vaste de la mondialisation de l'économie, sous une forme ou une autre (marché transatlantique ou autre).

L'UNICE a été créée par les fédérations patronales des différents Etats membres de la CEE pour coordonner leur activité au niveau communautaire. Le monde et l'Europe ont cependant beaucoup évolué depuis les Traités de Rome, l'organisation créée hier peut-elle être l'outil pour mener à bien cette nouvelle étape ? Assurément, elle s'y emploie. Plus, elle fait montre d'une capacité réelle de pression et de conviction auprès des institutions communautaires comme des administrations et gouvernements des Etats membres, jouant sur leurs craintes de transferts de compétences et sur les peurs des opinions publiques.

En écho, certaines déclarations de responsables européens semblent singulièrement sceptiques et désenchantées sur l'organisation politique de l'espace

1. UNICE, *Stimulating Creativity and Innovation in Europe. The UNICE Benchmarking Report 2000*, Bruxelles 2000

2. *Libération*, lundi 12 juin 2000

L'UNICE ET LA POLITIQUE SOCIALE

européen ¹.

L'UNICE développe un projet de politique sociale européenne aussi minimal que possible. Cette réalité n'est pas nou-

velle, ce qui l'est davantage, ce sont les modalités de diffusion de ce message, à la fois mieux ciblé et plus médiatique que par le passé. Il faut souligner l'écho positif qu'il rencontre aujourd'hui de la part des autorités nationales et européennes.

1. Nous pensons, par exemple, aux derniers propos du Président Prodi sur la zone euro