

Europe

Après le Conseil européen de Nice

Maurice BRAUD

L'adoption d'accords et de textes importants au Conseil européen de Nice, en décembre 2000, a marqué la fin de la Présidence française de l'Union européenne. A la veille d'un débat plus général sur les finalités et l'architecture de l'Union européenne, l'enjeu des dernières discussions autour de ces textes a été masqué par une actualité plus spectaculaire, concernant particulièrement l'alimentation et la filière bovine.

Il nous semble cependant important de revenir sur ces documents et les clivages qu'ils révèlent.

Les résultats du Conseil européen de Nice en matière sociale

Les chefs d'Etat et de gouvernement se sont – difficilement – accordés à Nice sur un Traité. Cette négociation âpre a masqué d'autres enjeux du Sommet, en particulier dans le domaine social.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Le premier d'entre eux, pour lequel se sont abondamment mobilisées organisations syndicales, associations et ONG, c'est la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Une procédure originale, réunissant les délégations des

diverses institutions nationales et européennes, a permis l'élaboration d'un texte largement discuté aux diverses phases de son élaboration. Nice a vu la proclamation solennelle et conjointe de la Charte par le Conseil de l'Union européenne, le Parlement européen et la Commission européenne. Contrairement à ce que certaines organisations, dont la CES, avaient un temps souhaité, cette Charte n'apparaît pas dans le nouveau traité. Les conclusions de la Présidence laissent ouvert l'examen de sa portée à des séances ultérieures du Conseil européen.

La CES qui, avec la plate-forme européenne des ONG du secteur social, a mené tout au long de l'année 2000 une campagne active pour un contenu social fort de la Charte, regrette la faiblesse finale du document adopté et son caractère non contraignant, et dénonce le traitement qui lui a été finalement réservé (les chefs d'Etat et de gouvernement n'ont pas directement participé à sa proclamation). Elle établit un lien entre les droits énoncés dans la Charte et l'Agenda social adopté à Nice, dont la fonction pour elle est aussi de donner à ces droits un véritable effet.

L'UNICE a soutenu la décision du Conseil européen de Cologne (juin 1999) d'instaurer une telle Charte, mais jus-

EUROPE

qu'au bout elle a insisté – en accord de ce point de vue avec nombre de gouvernements et d'Etats – pour que la Charte n'étende pas les compétences de l'Union. Elle a été particulièrement vigilante sur la rédaction de l'article 28 de la Charte concernant le droit de grève, en rappelant que celui-ci est explicitement exclu au niveau de l'Union, suivant l'article 137.6 du Traité CE. De même, et contrairement à la CES, l'UNICE a toujours rappelé que la Charte « n'est pas de nature à devenir un instrument juridiquement contraignant »¹.

L'Agenda social européen

Le Conseil européen a approuvé à Nice un « Agenda social européen » qui définit sur cinq ans les priorités d'action de l'Union européenne dans le domaine social, autour de six orientations stratégiques. Cet agenda sera mis en œuvre principalement suivant la méthode de « coordination ouverte », précisée en mars 2000 lors du Conseil européen de Lisbonne :

- définition de lignes directrices au niveau de l'Union ;
- traduction de ces lignes directrices en politiques nationales et régionales, tenant compte des réalités de ces niveaux ;
- suivi et évaluation périodique.

Cette méthode, déjà largement utilisée depuis 1997 pour la stratégie européenne pour l'emploi², souhaite favoriser une implication plus forte des organisations syndicales et patronales, tant au niveau européen que national.

Si le principe de l'agenda représente pour la CES une avancée, et consacre à bien des égards sa fonction d'acteur incontournable, la mise en avant quasi exclusive dans les textes de la Commission et dans ceux du Conseil de la méthode de « coordination ouverte » au détriment d'initiatives réglementaires ou législatives lui semble regrettable. Dans sa résolution sur la communication de la Commission européenne consacrée à l'Agenda social européen, la CES prône un meilleur équilibre entre les différentes préoccupations qui sous-tendent cet agenda, qu'elles soient économiques, sociales ou relatives à l'emploi³. Elle critique le caractère trop économique et centré sur l'amélioration de la productivité du texte, le refus d'augmenter véritablement les ressources de l'Union pour accélérer dans le progrès la convergence des conditions de vie et de travail en Europe.

L'UNICE pour sa part a souhaité au cours des derniers mois que l'Agenda social soit la programmation dans le temps de l'approche définie à Lisbonne. Aussi regrette-t-elle que l'agenda « comporte encore d'obsolètes et inutiles propositions législatives ou révision de textes existants, telle la directive sur les comités d'entreprise européens »⁴.

L'accord sur la Société européenne

L'accord conclu entre chefs d'Etat et de gouvernement sur le statut de Société européenne, parachevé par le Conseil de l'Union européenne du 20 décembre 2000, clôt un des plus anciens dossiers

1. Déclaration de l'UNICE au Sommet de l'UE à Biarritz, le 11 octobre 2000.

2. Cf. Maurice Braud, « Union européenne et emploi : de nouvelles avancées ? », *Chronique internationale de l'IRES*, 50, janvier 1998.

3. Adoptée par le Comité exécutif de la CES les 25 et 26 octobre 2000.

4. Georges Jacobs, Président de l'UNICE, « Le traité de Nice suscite des sentiments mitigés », , décembre 2000.

européens, 30 ans après la première proposition de la Commission. Compte tenu de la diversité des règles de représentation des salariés dans chacun des pays de l'Union, un modèle unique n'est pas envisagé. L'accord vise principalement à garantir que la création d'une SE n'entraîne pas la disparition ou l'affaiblissement du mode de représentation des travailleurs existant dans les sociétés participant à la création de la SE, tout en assurant néanmoins des procédures minimales d'information et de consultation des travailleurs au niveau transnational. Compte tenu de la grande sensibilité à cette question dans chacune des organisations européennes syndicales et patronales, il faut constater la prudence relative des déclarations de la CES et de l'UNICE, l'UNICE espérant que l'accord conclu ouvre la voie à un instrument juridique commun adapté aux besoins des entreprises, la CES regrettant principalement que cet accord ne permette pas le déblocage du dossier de l'information/consultation dans les entreprises.

**Les acteurs sociaux européens
et les dossieriers pitiques de Nice**

Le Conseil européen de Nice avait cependant comme objet premier de fournir des réponses à des enjeux politiques essentiels de l'Union européenne, concernant l'élargissement et la réforme des institutions européennes principalement.

Elargissement

Le Conseil européen de Nice a confirmé des orientations déjà prises, en particulier le souci de permettre au Etats les

mieux préparés d'avancer plus vite vers l'adhésion pleine et entière. L'objectif fixé à Helsinki (décembre 1999) d'être en mesure d'accueillir fin 2002 les premiers nouveaux Etats membres est réaffirmé, le Conseil européen de Göteborg en juin 2001 étant chargé en ce domaine d'une première évaluation fine. Parallèlement au Conseil européen proprement dit, Nice a permis la réunion le 7 décembre, au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, de la Conférence européenne, qui réunira désormais, tel un deuxième cercle autour de l'Union européenne, les Etats en cours d'adhésion et les pays de l'AELE.

L'UNICE a officiellement pris position sur l'élargissement le 2 octobre 2000, par un document, complété d'annexes pour chacun des pays candidats¹. La CES a reformulé l'ensemble de son propos sur l'élargissement au lendemain du Conseil européen de Nice, par une résolution de son comité exécutif². Comme de nombreux autres observateurs, l'UNICE et la CES partagent l'idée que l'élargissement représente une chance historique. Fidèle à sa ligne de représentation stricte des intérêts des milieux d'affaire et des entreprises, l'UNICE met particulièrement en avant les avantages que tant les actuels Etats membres de l'UE que les pays candidats en retireront, tandis que la CES, dans une perspective plus politique de fraternité entre les peuples, y ajoute la perspective historique d'unifier les peuples d'Europe sur des valeurs démocratiques et partant, de leur assurer paix et développement.

La CES n'oublie pas de mentionner la contribution éminente des organisations

1. UNICE, *Prise de position de l'UNICE sur l'élargissement*, 2 octobre 2000 (www.unice.org).

2. CES, *L'élargissement de l'Union après Nice*, Résolution du comité exécutif des 13-14 décembre 2000 (www.etuc.org).

EUROPE

syndicales, dans un contexte souvent difficile, à la démocratisation et à la stabilisation des pays candidats. A cet égard, la CES souligne la faiblesse du dialogue social dans certains pays et l'importance de l'acquis communautaire dans le domaine social, non seulement d'un point de vue réglementaire ou législatif, mais aussi en documents de référence (Chartes sociales révisées du Conseil de l'Europe, Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, enfin dernièrement Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne), constitutifs – eux aussi – du « modèle social européen ».

L'UNICE met elle aussi l'accent sur l'acquis communautaire comme cadre d'action et de développement des entreprises, en particulier celui lié au marché intérieur. Elle insiste sur l'importance de la consultation des entreprises dans les Etats candidats, et salue à ce propos l'initiative du Forum industriel sur l'élargissement (FIE), coordonné par le MEDEF et la DG Entreprise de la Commission européenne.

Pourtant, tant pour l'UNICE que pour la CES, le succès de l'élargissement est étroitement corrélé à l'amélioration des procédures de prises de décision au sein des institutions de l'UE.

Le débat institutionnel et le Traité de Nice

La Conférence intergouvernementale (CIG), prévue à l'article N du Traité de Maastricht, qui s'est ouverte en mars 1996 à Turin, n'a pu résoudre les problèmes institutionnels nés de l'élargissement à venir de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale. Créées

pour développer des politiques communes limitées entre six Etats membres, préparant – avec Maastricht en 1991-1992 – un saut qualitatif important avec la mise en œuvre d'une union monétaire et des politiques élargies pour douze Etats membres, programmées pour un élargissement de trois nouveaux membres (1995), les institutions européennes apparaissent dès cette époque saturées et au bord de la rupture¹. Mais le Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997, s'il permit des avancées notables dans l'établissement de coordinations européennes de politiques nationales, en particulier dans le domaine de l'emploi, ne parvint pas à dégager un accord entre chefs d'Etat et de gouvernement sur la réforme institutionnelle nécessaire à une prise de décision à la fois démocratique, transparente et aisée. Le Traité d'Amsterdam, résultat de la CIG de 1996 et du Conseil européen d'Amsterdam, est l'expression de cet échec.

La Belgique avait, avec le concours de l'Italie et de la France, adjoint au Traité une déclaration exigeant la résolution des questions institutionnelles avant tout élargissement. Ces questions sont nombreuses et concernent chacune des institutions et l'exercice des diverses compétences. Trois d'entre elles apparaissent plus essentielles, et ce sont celles-là qui furent – plus ou moins bien – abordées à Nice. Il s'agit de la composition et de la taille de la Commission européenne, de la pondération des voix au Conseil de l'UE, enfin de l'extension éventuelle du vote à la majorité qualifiée.

L'UNICE et la CES ont développé chacune leurs positions et propositions en

1. Cf. Maurice Braud, « La Confédération européenne des syndicats et la révision des traités européens », *IRES Chronique internationale*, 40, mai 1996.

ce domaine¹. Nous avons évoqué ailleurs l'approche différenciée de ces deux organisations quant à la réforme institutionnelle². Fidèle à son option en faveur d'une intégration européenne plus poussée, voire fédéraliste, condition de la réalisation du « système européen des relations industrielles » qu'elle appelle de ses vœux, la CES a adopté lors de son comité exécutif des 15 et 16 juin 2000 un document très précis sur ses propositions pour la réforme des traités régissant l'UE. Elle prône l'extension des compétences de l'Union en matière de politique énergétique et le renforcement des compétences communautaires dans le domaine de la sécurité alimentaire.

En ce qui concerne les procédures de prise de décision, la CES souhaite l'extension et la généralisation du vote à la majorité qualifiée du Conseil (en particulier dans le domaine social) et que le vote à l'unanimité soit réservé aux modifications des traités, à la définition des compétences de l'UE, à l'équilibre interinstitutionnel ou à l'élargissement de l'UE. La généralisation du vote à la majorité qualifiée doit aller de pair avec l'extension de la procédure de co-décision avec le Parlement européen. La CES réaffirme en effet, dans ce document, son attachement au « triangle institutionnel », avec :

- une Commission européenne, ayant le monopole de l'initiative, la fonction de gardienne des Traités et chargée de l'exécution des décisions, véritable pouvoir exécutif en puissance ;

- un Parlement européen, représentant les peuples, véritable première chambre législative ;

- un Conseil de l'Union européenne qui, avec la généralisation du vote à la majorité qualifiée et l'extension de la procédure de co-décision, évoluerait ainsi vers un rôle de deuxième chambre législative chargée de la représentation des Etats.

Cet attachement de la CES à l'esprit des institutions européennes telles que les rêvent les fondateurs percute une réalité plus prosaïque où les Etats refusent d'abandonner de nouveaux pans de souveraineté pour mener de nouvelles politiques communes et ne consentent plus qu'à des coordinations européennes de politiques nationales (ainsi l'emploi) ; où la Commission européenne, ébranlée depuis les scandales ayant entraîné la démission du précédent collègue, se cantonne à « l'administration des choses » ; où le Parlement européen lui-même voit sa légitimité entamée par l'abstention massive des citoyens européens lors de son élection. Aussi la CES se révèle-t-elle prudemment critique lorsque l'idée de « coopérations renforcées » entre Etats volontaires devient trop insistante pour surmonter le refus de quelques uns d'avancer dans la voie de l'intégration. Elle y voit un double risque de délitement de l'Union européenne, avec des coopérations renforcées pour les uns, des mécanismes d'exemption pour d'autres. Elle réaffirme avec force l'originalité de l'ordre institutionnel de l'Union, avec

1. - CES, « Position de la CES sur les négociations de la CIG concernant une réforme des traités de l'UE », adoptée par le comité exécutif des 15-16 juin 2000 ;

- UNICE, « Déclaration préliminaire de l'UNICE en vue de la Conférence intergouvernementale », 3 décembre 1999.

2. Pour la dernière période, cf. Maurice Braud, « Agenda 2000 chargé pour la Confédération européenne des syndicats », *Chronique internationale de l'IRES*, 63, mars 2000 et « UNICE et politique sociale européenne », *Chronique internationale de l'IRES*, 65, juillet 2000.

EUROPE

toutes ses institutions (dont le Comité économique et social).

Bien éloignés de cette vaste perspective, les résultats de Nice lui apparaissent remarquablement décevants. Le comité exécutif de la CES des 13-14 décembre 2000 est très amer sur le manque d'ambition du nouveau traité, la défense acharnée des intérêts nationaux, l'absence de vrais progrès dans l'extension du vote à la majorité qualifiée, en particulier dans le domaine social, le manque de transparence et de lisibilité pour le citoyen des nouvelles procédures.

L'UNICE avait défini très précisément ses objectifs pour la CIG préparatoire à la révision des traités. Dans sa déclaration du 3 décembre 1999, l'UNICE insiste surtout – comme à l'accoutumée – sur l'importance du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Contrairement à la CES plus fédéraliste, l'UNICE considère qu'il ne faut pas modifier l'équilibre actuel des compétences de l'UE dans les domaines de la fiscalité, des politiques sociales et de l'emploi. Enfin, au nom des risques de distorsions de concurrence et de nécessité de défendre le marché unique, l'UNICE exprime de fortes réserves à l'idée de « coopérations renforcées » et de « flexibilité » dans le domaine institutionnel.

L'UNICE est cependant favorable à l'extension de la majorité qualifiée en certains domaines, en ce qui concerne notamment le fonctionnement du marché unique et du commerce international. Dans le domaine social, suivant sa position développée le 11 octobre 2000, elle soutient l'extension du vote à la majorité qualifiée pour des mesures visant à « supprimer les obstacles et adapter les systèmes nationaux de sécurité sociale à la libre circulation des travailleurs et des indépendants dans le marché unique ». En

revanche, elle continue d'exiger l'unanimité pour tous les autres points de l'article 137.3 du Traité CE.

Les résultats de Nice suscitent, si l'on en croit Georges Jacobs, président de l'UNICE, « des sentiments mitigés ». L'extension partielle du vote à la majorité qualifiée (pour la politique commerciale commune, pour les mesures destinées à soutenir la compétitivité des entreprises et l'innovation, ...) est saluée, mais elle est jugée insuffisante et faisant l'objet de trop d'exceptions.

Grandes manœuvres

La réforme institutionnelle de l'UE et le Traité de Nice sont intervenus à une période où l'UNICE et la CES sont sur des trajectoires très différentes.

La CES a réussi à Nice une manifestation d'ampleur, démontrant ainsi sa capacité de mobilisation. Pourtant, cette incontestable démonstration de force ne doit pas masquer la relative fragilité de cette organisation. Son équipe dirigeante, réélue sans difficulté au congrès d'Helsinki en 1999, achève son dernier mandat. Les dissonances apparues à Helsinki sur le projet de résolution générale, émanant en particulier des organisations nordiques, reparaissent alors que l'on aborde en interne, après de nombreux mois de latence, la discussion sur les modifications à apporter aux statuts, c'est-à-dire à la répartition des pouvoirs entre les diverses entités constitutives.

En plus de ces tensions internes, encore limitées, l'axe stratégique qui naguère semblait unir, à la poursuite du même dessein, la Commission européenne, le Parlement européen et le secrétariat de la CES, semble moins d'actualité, principalement par l'affaiblis-

sement des deux autres partenaires de l'axe.

A l'inverse, nonobstant le départ de son secrétaire général en début d'année, l'UNICE semble avoir le vent en poupe. Il y a quelques mois, nous avons présenté quelques aspects de cette mutation interne. Depuis cette période s'est mis en place un comité stratégique *ad hoc*, composé de quelques-uns des présidents des confédérations patronales nationales (dont Ernest-Antoine Seillère) sous la houlette du néerlandais Jacques Schraven, et chargé de définir l'UNICE du futur. Politiquement, alors que la confiance entre certaines confédérations patronales nationales et leurs gouvernements semble au beau fixe, les liens de l'UNICE avec la Commission et le Parlement européen se sont renforcés. La thématique de « coordination ouverte » et l'accent mis par les institutions de l'Union sur la nouvelle économie répondent aux attentes de l'UNICE. L'UNICE va d'ailleurs publier un rapport sur l'étalonnage (*benchmarking*) dans le domaine de la nouvelle économie.

Enfin, l'UNICE semble vouloir apparaître comme moteur à son tour dans le dialogue social européen. Elle vient de prendre pour la première fois l'initiative d'un dialogue susceptible d'aller vers un accord européen. Elle a proposé début mars 2001 à ses partenaires européens

(CEEP et CES) d'entamer des discussions sur le télétravail.

Ainsi, alors que l'europanisation du syndicalisme marque des limites et que le projet fédéraliste européen semble politiquement refluer, l'UNICE, qui renforce son organisation interne, s'attire les bonnes grâces des institutions et des gouvernants par un projet politique moins exigeant et plus respectueux des souverainetés nationales et soutenu par un lobbying efficace.

Quelle démocratie européenne ?

A Nice, prenant conscience des attentes et des demandes exprimées plus ou moins confusément par les diverses manifestations, les chefs d'Etat et de gouvernement ont lancé l'idée d'un grand débat en Europe sur les finalités et l'architecture de l'Union européenne, dans la perspective d'une nouvelle conférence intergouvernementale à l'horizon 2004.

Les organisations syndicales et patronales européennes ne manqueront pas sans doute de faire connaître alors leurs positions et avis. La question est de savoir si elles parviendront à associer à ce débat démocratique leurs différentes organisations membres, en particulier nationales, et si, au-delà, l'ensemble des citoyennes et citoyens européens voudront bien, eux aussi, s'en saisir.