

Défense des intérêts patronaux au niveau européen : le cas des retraites

Antoine MATH

Depuis fin 1999, la question des retraites connaît un nouvel élan au niveau communautaire. Quels sont les acteurs à ce niveau qui représentent et/ou défendent les intérêts des milieux d'affaires ? Par quels moyens ?

Peu de travaux permettent de répondre à ces questions. Certaines publications sont très utiles pour collecter des informations générales sur les regroupements défendant les intérêts patronaux, mais n'apportent aucune information sur les activités en ce qui concerne les retraites. Sur ce point, je me suis fondé sur des observations faites entre 1998 et 2001 alors que je travaillais au sein d'une institution européenne, ainsi que sur une analyse des textes de ces acteurs. Cette méthode très empirique n'est probablement pas sans présenter un certain nombre d'écueils, en particulier celui de laisser de côté certains acteurs.

Trois catégories d'acteurs semblent se partager les rôles : l'UNICE en tant que représentant officiel des intérêts des entreprises ; les agences spécialisées de lobbying au service des secteurs directement concernés par la question des retraites, à commencer par ceux de la finance et des assurances ; et enfin une troisième caté-

gorie d'acteurs moins visible qui semble disposer d'une forte influence sur la construction européenne. Cette catégorie regroupe autour de l'*European Roundtable of Industrialists* (ERT) divers *think tanks* (réservoirs à idées) mêlant activité d'études et défense des intérêts patronaux.

L'UNICE et les retraites

L'UNICE qui représente les entreprises auprès de l'Union européenne ne semble pas très active sur la question des retraites. Celle-ci ne figure pas parmi les dix priorités qu'elle s'est fixée. L'UNICE joue son rôle de lobby réactif pour les aspects de la compétence communautaire – essentiellement les dispositifs soumis aux règles du marché – et pour lesquels se mettent en place des normes communautaires. Elle apporte ainsi son soutien aux efforts de la Commission, visant à établir un cadre juridique (règles prudentielles, règles fiscales, diminution des obstacles à la libre circulation, à la libre prestation) pour favoriser le développement des dispositifs de retraite par capitalisation proposés par le marché. Elle a ainsi « accueilli favorablement la publication du livre vert de la Commission sur les re-

EUROPE

traites complémentaires dans le marché unique » . Elle pousse à l'établissement et au développement d'un marché unique des retraites complémentaires, notamment au moyen de la levée des obstacles fiscaux .

Mais pour ce qui est des systèmes publics de retraite, du ressort des Etats membres, l'UNICE s'est limitée à des réactions sporadiques à des textes de la Commission ou du Conseil. Ainsi en réponse à la Commission qui proposait en juillet 1999 une nouvelle stratégie en matière de protection sociale , l'UNICE trouvait qu'« une fois encore, la Commission répugne aux considérations de coût », ajoutant qu'« il ne sera pas possible d'assurer un 'revenu de remplacement convenable à tous les retraités' sans s'attaquer à cette question fondamentale » . Seules les grandes orientations de politique économique ont parfois été l'occasion pour l'UNICE de demander de préparer le vieillissement par des mesures de consolidation des finances publiques permettant de « réduire les niveaux d'imposition ou d'endettement excessifs » et par « la promotion de régimes de retraite complémentaire financés par des fonds privés » . Etant donné l'adoption depuis 1999 par la Commission et le Conseil (Conseil affaires sociales, Ecofin, Conseil Européen) de nombreux textes sur les retraites (communications, conclusions, rapports, études, etc.), la création en 2000 du groupe à haut niveau sur la protection sociale, puis début 2001 du Comité sur la protection sociale ainsi que la perspective tracée durant la présidence suédoise d'appliquer la méthode ouverte de coordination à ce sujet, l'UNICE ne peut rester trop longtemps à la traîne. Dans ce contexte, le groupe 'protection sociale' de l'UNICE a annoncé en janvier 2001

son intention de développer ses propres arguments au regard des derniers textes de la Commission et du Conseil dans « un document stratégique sur la viabilité des retraites » .

Les lobbies et les retraites

Les lobbies se chargent-ils plus efficacement de la défense des intérêts patronaux ? Notre intention n'est pas de faire une présentation exhaustive des lobbies qui agissent sur le terrain des retraites – tels que l'association européenne des régimes de retraite complémentaires (European Federation of Retirement Provision, EFRP) ; la Fédération européenne des fonds et sociétés d'investissement (FEFSI – European federation of fund managers) ; le Comité européen des assurances (CEA) . On cherchera plutôt à illustrer leur rôle, en se centrant sur les activités du CEA, et de façon secondaire sur l'EFRP, deux acteurs très présents .

Le CEA, dont fait partie la Fédération Française des Sociétés d'Assurances, pousse à ce que les retraites mais également la santé, la vie, le décès, etc., soient au maximum du ressort du marché. Les compagnies d'assurance ont un intérêt évident à ce que les ressources des retraités reposent davantage sur les produits qu'elles peuvent proposer aux individus. L'EFRP défend les intérêts des fonds de pension professionnels. Elle est soucieuse d'obtenir un cadre légal européen garantissant des règles communes dans l'espace européen (règles prudentielles, liberté de prestations). A cet égard, elle est attentive à ce que les nouvelles règles n'avantagent pas indûment d'autres secteurs concurrents (banques, assurances, sociétés d'investissement). Le CEA et l'EFRP interviennent à l'image des milliers d'agences de relations publiques et

bureaux d'études européens pour influencer sur le processus d'élaboration des textes communautaires. Ces lobbies se sont multipliés grâce à un cadre légal et réglementaire favorable à des pratiques qui, aux Etats-Unis ou dans d'autres capitales européennes, seraient perçues comme douteuses voire inacceptables. Très schématiquement, on peut distinguer deux types d'activités venant des agences de lobbying selon qu'elles prennent une forme occulte ou plus ouverte.

La première se déploie hors de tout regard et processus démocratique, dans les « couloirs ». La cible est la Commission. Selon un professionnel l'objectif est « d'apprendre aussi tôt que possible ce que la Commission envisage de faire avant que cela ne prenne la forme d'une proposition. Il faut savoir où sont situées les choses à l'intérieur du système, qui sont les responsables aux différents niveaux du système puis enfin... trouver la porte d'entrée, les moyens de pression et comment exercer une influence sur les mesures à venir ». Il peut aussi s'agir de pousser la Commission à proposer une directive, d'entamer une action contre un Etat pour infraction au droit communautaire ou de soutenir une plainte devant le juge communautaire, par exemple d'une entreprise – ou d'une fédération nationale de compagnies d'assurance. Ou de l'inciter à ne pas le faire. Il peut s'agir ensuite d'aider les fonctionnaires à réfléchir, de leur proposer des services, des sources documentaires ou statistiques, des expertises, voire finalement de les aider à écrire les premiers textes, puis d'accompagner dans l'ombre l'élaboration et le suivi de ce texte qui conduira par exemple à une proposition de directive. Cette activité, située en amont du processus de décision, est par nature invisible et il existe peu de

preuves formelles d'une telle activité de lobby dans le domaine des retraites. Mais cette activité, amplement décrite et analysée, est également revendiquée par les acteurs comme le CEA. Au point peut-être de conduire à des exagérations sur son efficacité.

Une certaine communion idéologique en faveur d'une forte libéralisation existe entre le CEA et les fonctionnaires de la Commission, et notamment ceux de la direction générale chargée du Marché intérieur et des services financiers. Dans la suite du livre vert de 1997 sur les retraites complémentaires, le commissaire Fritz Bolkestein, président de l'Internationale libérale de 1996 à 1999, est de ceux qui poussent à des réformes en ce sens.

Selon divers observateurs, ces activités occultes de lobbying qui affaiblissent les mécanismes démocratiques, loin de parasiter le système politique européen lui seraient nécessaires et feraient partie intégrante de son fonctionnement, en l'occurrence peu démocratique. Mais, à ces activités de l'ombre s'adjoignent des interventions publiques. Les plus visibles interviennent au niveau relativement plus transparent du Parlement européen, a fortiori pour les textes qui doivent faire l'objet d'une co-décision avec le Conseil. Notons que les élus sont consultés très en aval du processus quand l'essentiel du contenu du texte a été bouclé au niveau de la Commission. S'efforçant de proposer un texte ayant des chances de passer le Conseil, celle-ci aura également veillé à se concerter au préalable de manière plus ou moins informelle avec les Etats membres. Dans cette procédure de co-décision, le Parlement ne décide pas vraiment à égalité. Il a davantage un « rôle d'empêcher » que de légiférer. Il est néanmoins essentiel pour les lobbies de s'assurer de

EUROPE

son concours. Les lobbies se révèlent d'ailleurs souvent bien pratiques pour les parlementaires : « De nombreux membres du Parlement européen ne seraient pas en mesure de faire aussi bien leur travail sans les renseignements qu'ils obtiennent auprès des groupes de pression », remarque un professionnel des relations publiques.

L'examen par les élus de la proposition de directive dite « fonds de pension » illustre le rôle d'influence du CEA et de l'EFRP. Le document présenté en octobre 2000 vise à la liberté de concurrence des fonds de placement à long terme (fonds de pensions) et propose des normes de gestion financière. Il ne constitue pas en soi un encouragement à la mise en place de retraites par capitalisation. Mais c'est ainsi qu'il est promu par les secteurs financiers car il est destiné à créer un terrain favorable à leur libéralisation et à leur développement dans le cadre européen. Avant l'examen par le Parlement de cette directive, le CEA et l'EFRP se sont activés, le CEA envoyant des *position papers* aux élus en avril 2001, l'EFRP sélectionnant des parlementaires qui lui permettront de présenter 33 amendements lors de la discussion du texte par la commission des affaires économiques et monétaires .

Le rapport parlementaire sur la proposition de directive a été adopté en session plénière le 4 juillet 2001. Le CEA qui semble avoir été plus efficace dans son travail de lobbying que l'EFRP s'est félicité dans sa lettre aux décideurs de l'assurance du « soutien des parlementaires européens » à toutes les « demandes » faites, ce qui n'a pas réjoui l'EFRP. Cette dernière a accueilli favorablement certaines décisions comme celles concernant les règles prudentielles, mais s'est sentie

lésée au regard des assureurs : dénonçant le lobbying du CEA, elle a estimé que le rapport du Parlement faisait une part trop belle au secteur de l'assurance-vie en lui accordant des avantages exorbitants pour intervenir (et venir les concurrencer) dans le secteur des retraites complémentaires .

L'ERT et les *think tanks* émanant des milieux d'affaires

Si l'UNICE et les lobbies comme le CEA ou l'EFRP portent leur effort sur la législation en cours d'élaboration sur des points particuliers, ils interviennent peu sur les orientations des politiques économiques ou sociales, là où les compétences au niveau communautaire sont partagées avec les Etats membres, et où les textes communautaires ne prennent pas la forme de textes légaux contraignants, mais ressortent davantage de la recommandation ou de la *soft legislation* (processus de Luxembourg, grandes orientations de politique économique, méthode ouverte de coordination). Il semble incomber à la table ronde des industriels européens (European Roundtable - ERT) , de projeter une vision politique au niveau européen et d'influer sur les domaines encore essentiellement de compétence nationale mais pour lesquels l'Europe joue, ou est appelée à jouer, un rôle croissant (politiques économiques, monétaires, sociales, commerciales, des transports, de l'environnement, de sécurité, de défense, etc.). L'ERT a des contacts privilégiés avec des décideurs politiques les plus hauts placés aux niveaux nationaux et européens qui prennent la forme de rencontres privées – de grand dirigeant industriel à décideur politique – ou de lettres envoyées aux leaders européens avant chaque sommet . L'ERT a toujours travaillé en étroite collaboration avec la Commission ; deux

commissaires en faisaient partie à sa création en 1983. Si l'ERT dispose d'un staff modeste de 7 personnes à Bruxelles, elle mobilise aussi les moyens des puissants groupes industriels de ses membres. Son empreinte semble avoir été importante sur la mise en place du marché unique (décision de l'Acte unique en 1996), de l'union monétaire (traité de Maastricht) ou encore sur la tonalité très libérale du Livre blanc de 1993 sur la croissance, la compétitivité et l'emploi. Son principal objectif semble désormais être l'expansion du marché unique à l'Europe centrale et orientale. Mais elle s'intéresse aussi aux questions d'emploi et de protection sociale.

Jusqu'il y a quelques années l'ERT était peu connue, tout juste avait-elle été mise en cause par les mouvements environnementalistes pour son rôle décisif dans la mise en place du projet TEN (Trans Europe Networks) au tournant des années 1990 qui visait, et a réussi, à mailer l'Europe d'infrastructures autoroutières et à favoriser le fret routier. Dénoncée pour son rôle et ses prétentions exorbitantes, elle tend à se faire plus discrète. Une partie de l'activité est ainsi déléguée et assurée par d'autres organismes (fondations, *think tanks*) spécialisés sur des questions précises : libéralisation du commerce, infrastructures, environnement, politique de défense, politique extérieure commune, etc. Ces organismes jouent un rôle de paravent et se présentent souvent comme des centres d'études indépendants mus par la recherche de la connaissance et de l'intérêt général.

L'ERT intervient depuis peu de temps sur les retraites. Elle a mis en place un groupe de travail présidé par son vice-président Carlo De Benedetti. Avant le sommet de Lisbonne de mars 2000, elle

a présenté un rapport (« European Pensions, an appeal for reform – Pensions Schemes that Europe can really afford ») qui a bénéficié d'un accueil très bienveillant de Romano Prodi, président de la Commission européenne. Pour l'ERT, les systèmes publics de retraite sont un obstacle à l'intégration européenne et à la compétitivité économique. Brossant un portrait catastrophiste des évolutions démographiques, le rapport demande des réformes drastiques et urgentes. Il préconise notamment d'augmenter l'âge légal de la retraite et d'encourager les individus à épargner pour leurs vieux jours en étendant les avantages fiscaux et les dispositifs privés de retraite. Juste avant le sommet de Stockholm du printemps 2001, l'ERT évoquait de nouveau la « menace économique posée par les systèmes actuels de retraite (...) ; les retraites par répartition absorbent trop de ressources dans la plupart des pays de l'UE ». Regrettant que les réformes entreprises ne soient pas allées assez loin, elle s'inquiétait de ce que la « fenêtre d'opportunité » des réformes allait bientôt se refermer.

Le rapport de l'ERT de février 2000 a été réalisé en collaboration avec la Fondation Rodolfo De Benedetti et l'appel de mars 2001 s'appuyait directement sur un rapport de cette fondation. Ce *think tank*, situé à Milan, a été créé en décembre 1998 par Carlo De Benedetti après la mort de son père Rodolfo. Il est spécialisé dans les questions sociales (retraites, politiques d'emploi, politiques d'immigration, syndicalisme et réforme des systèmes de protection sociale). Son approche et ses conclusions sont très libérales. La Fondation est à l'origine d'un appel de scientifiques lancé fin 1999 à Romano Prodi en faveur de l'amélioration de la connaissance des citoyens sur la

EUROPE

viabilité à long terme de leurs systèmes de retraite. La Fondation s'est félicitée de ce point de vue du rapport du Comité de politique économique de novembre 2000. La Fondation qui organise des conférences et édite des publications à destination des décideurs politiques s'est associé le concours de nombreux chercheurs et universitaires ; ses travaux se présentent comme des recherches indépendantes et viennent apporter une légitimité scientifique à des préconisations politiques. Ils font l'objet d'une large diffusion, en particulier dans la presse proche des milieux d'affaires (*Financial Times, The Economist, Les Echos, Il Sole 24 ore*, etc.).

A côté ou en lien avec l'ERT, d'autres *think tanks* interviennent dans la bataille de l'expertise sur les retraites. Le groupe financier *Merryl Lynch & Co* a ainsi publié en janvier 2001 un rapport sur les réformes de retraite proposant un baromètre des réformes plutôt normatif sur ce que devraient être les bons choix en la matière en Europe. Pour faire face au vieillissement, ce rapport préconise notamment de réduire le montant des pensions jugées trop généreuses, de relever l'âge de la retraite, d'augmenter les taux d'emploi, de réduire la dette publique et d'introduire des retraites par capitalisation. Rappelons que la compagnie *Merryl Lynch* a été l'une des grandes bénéficiaires de la privatisation des retraites dans les pays en voie de développement comme le Chili. Les réformes des retraites ont d'ailleurs des enjeux importants pour les secteurs financiers qui vont au-delà de l'horizon européen. Ceci explique l'intervention sur ce sujet d'organismes soutenant les positions des milieux d'affaires du monde entier.

La défense des intérêts des milieux d'affaires sur la question des retraites au niveau communautaire s'effectue selon des modalités différentes et par des groupements distincts. L'activité dont les effets sont indéniables est le lobbying effectué par des organes spécialisés à l'occasion de l'élaboration de textes légaux contraignants.

Sur les retraites, et sur les politiques sociales plus généralement, l'Europe va avoir un rôle de plus en plus important à jouer. Nul besoin donc d'échafauder une quelconque thèse du complot pour prédire que les milieux d'affaires seront de plus en plus actifs sur ces questions pour peser au niveau communautaire. Un peu comme cela a été fait au sujet des questions du commerce, de la libéralisation, de la biotechnologie, des transports et de l'environnement, il serait intéressant de suivre les activités des organismes défendant les intérêts des milieux patronaux sur les questions sociales.

Sources :

Balanya, B., Doherty, A., Hoedeman, O., Ma'anit, A. & Wesselius, E. (2000), *Europe Inc. Liaisons dangereuses entre institutions et milieux d'affaires européens*, Agone Editeur (traduit de Europe Inc. Regional & Global Restructuring and the Rise of Corporate Power, Pluto Press & CEO, 1999). Ce livre reprend des analyses publiées par l'Observatoire de l'Europe industrielle (voir adresse internet).

Gobin, C. (2001), « L'Union européenne et les lobbies », *Politique – Revue européenne de débats*, n°2, mai.

EFRP, Newsletter volume 1 (April 2001), volume 2 (July 2001).

Corporate Europe Observatory - Observatoire de l'Europe industrielle, <http://www.xs4all.nl/~ceo/>

UNICE, <http://www.unice.org>

Comité européen des assurances, <http://www.cea.assur.org>

DEFENSE DES INTERETS PATRONAUX

European Roundtable of Industrialists (ERT),
<http://www.ert.be>

Fondation Rodolfo DeBenedetti, <http://www.frdb.org>