Union européenne

Les acteurs sociaux européens, l'emploi et la montée du chômage en Europe

Maurice BRAUD

Depuis 1997, les traités européens intègrent un chapitre sur l'emploi qui précise les modalités d'une coordination européenne des politiques d'emploi (Conseil européen d'Amsterdam, juin 1997). Avant même sa ratification, les chefs d'Etat et de gouvernement décidèrent de mettre en œuvre les dispositions pour l'emploi du nouveau traité à travers la « Stratégie européenne de l'emploi (SEE) » (Conseil européen de Luxembourg, novembre 1997). Simultanément, la croissance économique et l'emploi se sont améliorées en Europe.

Les institutions européennes, les acteurs sociaux et les Etats membres procèdent aujourd'hui à une évaluation de la SEE, tandis que l'Europe, quelques mois après les Etats-Unis, connaît un retournement de conjoncture économique qui provoque une montée du chômage.

Les lignes suivantes s'attachent à rendre compte de l'implication des organisations syndicales et patronales européennes dans la SEE et leurs participation aux débats sur l'emploi en Europe depuis 1997.

A dessein, nous nous limitons aux deux grandes organisations européennes représentatives des employeurs et des travailleurs, UNICE et Confédération européenne des syndicats (CES). Nous n'ignorons pas pour autant l'importance et le rôle d'autres organisations représentatives sur ces thèmes (CEEP, UEAPME, Confédération européenne des cadres,…), pas plus que nous négligeons l'influence de « lobbies » et de cercles professionnels, en particulier d'employeurs [1].

De Turin à Amsterdam : l'emploi, une priorité européenne

La révision des traités européens a été l'occasion au milieu des années 90 d'élargir les compétences de l'Union euro-

1. *Cf.* notamment, dans les numéros spéciaux de la *Chronique Internationale de l'IRES* consacrés à la représentativité syndicale et la représentation patronale :
Jean-Marie Pernot, « Patrons et patronat, dimensions européennes » ; Antoine Math, « Défense des intérêts patronaux au niveau européen : le cas des retraites », *Chronique Internationale de l'IRES,* 72, septembre 2001.
Maurice Braud, « Représentation et représentativité syndicales au niveau européen », *Chronique Internationale de l'IRES,* 66, septembre 2000.

péenne à l'emploi. Cette revendication est principalement portée par le mouvement syndical et des associations et ONG européennes.

Dès mai 1995, à l'occasion de son congrès statutaire de Luxembourg, la Confédération européenne des syndicats (CES) entendait « mettre l'emploi et la solidarité au cœur de l'Europe » [1]. Pour l'ouverture de la Conférence intergouvernementale de révision des traités (Turin, mars 1996), les organisations syndicales italiennes et la CES ont manifesté pour que le thème de l'emploi soit intégré dans les traités.

Parmi les institutions européennes, le Parlement européen appelait lui aussi à la même période à une « politique résolue en faveur de l'emploi ».

Quelques Etats membres ont largement contribué à donner corps à cette priorité : le gouvernement français a adopté le 27 mars 1996 un mémorandum « Pour un modèle social européen » appelant « à faire de l'emploi la priorité de l'Union européenne ». De la même manière, les nouveaux Etats membres de l'UE depuis 1994-1995 (Autriche, Finlande, Suède), inquiets pour leur modèle social, ont fortement appuyé et relayé ce souci.

En revanche, une opposition résolue venait de quelques gouvernements, en particulier celui de John Major (Royaume-Uni). Le patronat européen de l'UNICE, dans sa contribution à la CIG, sur la défensive sur ce thème, ne le rejetait cependant pas formellement.

La mise en route de l'Union économique et monétaire à partir de 1993 - vécue par les opinions publiques nationales comme un corset rigide et restrictif - et la récession économique qui frappe alors l'Europe modifient sensiblement le climat politique dans toute la zone de l'Union européenne : rejet par le Danemark du traité de Maastricht, mouvements sociaux et changements de majorité politique en Italie, au Royaume-Uni puis en France ont finalement pour conséquence, en 1997, l'insertion d'un chapitre emploi dans le traité d'Amsterdam (juin 1997) et la réunion d'un Conseil européen extraordinaire en novembre 1997 à Luxembourg.

La Stratégie européenne pour l'emploi

La Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) définie dans le nouveau traité et mise en œuvre dès le lendemain du sommet de Luxembourg est une coordination européenne des politiques nationales d'emploi et non une politique commune [2].

Fidèle à ses options antérieures, la CES a fortement soutenu la mise en place de la SEE, dès le sommet de Luxembourg, par une manifestation importante le 20 novembre 1997 et la tenue d'un forum pour l'emploi. Elle approuvait ainsi de fait les travaux et documents préparatoires de la Commission européenne, en particulier ses propositions de lignes directrices avec des objectifs chiffrés. Elle demandait aussi un renforcement des compétences de l'Union européenne et, partant, de la Commission. Toutefois, dès cette époque, la CES souhaite que les objectifs soient encore plus ambitieux, en

1. « La Confédération européenne des syndicats et la révision des traités européens », *IRES Chronique Internationale,* 40, mai 1996.
2. « Union européenne et emploi : de nouvelles avancées ? », *Chronique Internationale de l'IRES*, 50, janvier 1998.

particulier pour les programmes de formation, et elle privilégie une « approche intégrée » (comité exécutif de la CES des 16-17 octobre 1997) qui combine coordination économique, coordination fiscale et mesures plus spécifiques pour l'emploi. Elle revendique aussi, pour les organisations syndicales et patronales européennes, une place dans la préparation et dans le suivi de la mise en œuvre de la SEE, arguant que les pouvoirs publics, nationaux et européens, ne peuvent assurer seuls le succès d'une telle stratégie européenne coordonnée.

A l'inverse, le patronat européen de l'UNICE est beaucoup plus réservé sur les modalités d'une stratégie européenne pour l'emploi, même s'il n'en conteste pas frontalement le principe. Comme pour l'ensemble des questions sociales, l'UNICE considère que les questions d'emploi sont principalement de la responsabilité des Etats membres et de compétence essentiellement nationale. Dans un « message » du 18 novembre 1997, l'UNICE s'oppose à l'idée d'objectifs chiffrés. Elle refuse que l'on procède pour l'emploi au niveau européen comme pour la monnaie dans le cadre de l'UEM, arguant que les causes et caractéristiques du chômage comme les moyens de lutter contre ne peuvent valablement être observés et définis au niveau européen. Toutefois, l'UNICE ne s'enferme pas dans un refus définitif : elle se félicite aussi de certains piliers retenus par la Commission européenne dans les lignes directrices pour 1998 : esprit d'entreprise, employabilité et adaptabilité lui semblent pertinents.

Par ailleurs, dans le jeu institutionnel européen, caractérisé par la concurrence entre les Etats membres et les diverses institutions européennes (Commission, Conseil de l'UE et Parlement notamment), les organisations syndicales et patronales européennes ont pour souci commun de voir reconnu leur rôle dans le processus de décision. La contribution commune présentée par la CES, l'UNICE et le CEEP (patronat européen des entreprises publiques et d'intérêt général) pour le sommet de Luxembourg (13 novembre 1997) en est l'expression.

De Cologne à Lisbonne, une dynamique de renforcement et de mise en cohérence

Au cours des années 1999 et 2000, la SEE et l'action de l'UE dans le domaine de l'emploi se sont développées. Sous les présidences allemande (premier semestre 1999) et portugaise (premier semestre 2000) particulièrement, la SEE va peu à peu être coordonnée, voire subordonnée, à l'exercice annuel des grandes orientations de politique économique (GOPE) (*cf.* l'article dans cette livraison d'Antoine Math), tandis que les objectifs généraux de la SEE et des grandes orientations économiques vont être élargis au plein emploi et appelés à refléter les défis de la « société de la connaissance ». La méthode retenue, depuis Luxembourg, pour organiser les différents « processus » de coordination européenne des politiques nationales est formalisée sous le nom de « méthode ouverte de coordination » (MOC).

Fondamentalement, et pour des raisons largement opposées, cette nouvelle organisation rencontre l'assentiment des organisations syndicales et patronales européennes, même si l'accord sur ce type d'organisation et de coordination des « processus » ne vaut pas toujours accord sur les orientations économiques elles-mêmes.

Lors de son IXè Congrès, à Helsinki (juin-juillet 1999), la CES appelle à la création d'un « gouvernement économique européen » pour que l'UE puisse agir « comme une seule entité économique, […] établir un pouvoir équivalent à la BCE [Banque centrale européenne] et […] arriver à un *policy-mix* qui préserve la stabilité tout en promouvant la durabilité de la croissance et de l'emploi » [1]. Elle revendique une stratégie européenne pour la croissance économique et industrielle, *via* des investissements publics, et suggère d'accroître les moyens communautaires en ce domaine, y compris par des emprunts européens. Dans ce cadre général, la CES prône un renforcement de la SEE, mais en réclamant qu'elle « dépasse son centrage actuel sur les politiques de marché du travail, afin de prendre la forme d'un Pacte pour l'emploi et d'inclure une politique macro-économique favorisant la croissance avec l'implication de tous les acteurs » [2].

Cette orientation de la CES l'amène à soutenir les diverses initiatives des présidences allemande [3] et portugaise. Dans sa résolution adoptée pour le sommet de Lisbonne, la CES réaffirme sa volonté de construire un Pacte européen pour l'emploi, appuyé sur une politique de croissance, une réforme structurelle et un meilleur fonctionnement du marché du travail. Elle rappelle la nécessité d'assurer « la cohérence et l'intégration des différents processus existant actuellement en parallèle, Luxembourg, Cardiff et Cologne, dans une stratégie unique pour le plein emploi » [4].

L'UNICE pour sa part raisonne au cours de cette même période, suivant une grille d'analyse sensiblement différente. Bien qu'initialement réservée sur le projet d'une politique européenne de l'emploi, elle s'est finalement ralliée sans trop de difficulté à la SEE telle qu'elle a été établie puis mise en œuvre. Le rôle dévolue par l'UNICE à la SEE et à la politique sociale en Europe est essentiellement de soutien et d'accompagnement des initiatives nationales : « soutenir les actions [déjà engagées par les autorités de ces niveaux] aux niveaux national, régional, sectoriel et de l'entreprise » [5]. L'UNICE considère prioritaire un cadre économique et monétaire stable et le moins contraignant possible sur l'ensemble de l'espace de l'Union européenne, favorisant l'adaptation de la main-d'œuvre, la flexibilité des marchés du travail et la compétitivité. Les GOPE sont donc, pour cette organisation, le cadre annuel dans lequel tous les autres processus et toutes les autres politiques de l'UE doivent se fondre. Dans ce cadre, et contrairement à la CES, elle insiste principalement sur la nécessité d'un strict respect par les Etats membres et les insti-

1. CES, Résolution générale sur la politique syndicale du Congrès d'Helsinki (chap.III : Union monétaire, "gouvernement économique", cohésion sociale), Bruxelles 1999.
2. CES, *ibid* (chap IV : Priorité absolue à l'emploi), Bruxelles 1999.
3. *Cf.* « Entre Rhin et Danube, un pacte européen pour l'emploi ? » *Chronique Internationale de l'IRES*, 58, mai 1999 ;
« Agenda 2000 chargé pour la Confédération européenne des syndicats », *Chronique Internationale de l'IRES*, 63, mars 2000.
4. Résolution de la CES sur le sommet de Lisbonne, *Une nouvelle chance pour une stratégie de plein emploi*, Lisbonne le 22 mars 2000.
5. UNICE, *Libérer le potentiel d'emploi de l'Europe. La politique sociale européenne à l'horizon 2000 : les vues des entreprises*, Bruxelles 1999.[]

tutions européennes des règles du pacte de stabilité et de croissance, le rôle des institutions de l'UE n'étant nullement, selon elle, de définir une politique économique et industrielle européenne plus ambitieuse, en particulier par l'emprunt.

Des projets divergents pour l'UE

En filigrane, à travers les propositions de la CES et de l'UNICE, deux projets de l'UE s'opposent. Le projet de l'UNICE est celui d'un « Etat subsidiaire » au niveau européen, qui ne prend en charge que la définition d'un espace économique stable, largement subordonné à une autorité monétaire indépendante. Le cadre réglementaire doit être aussi léger que possible, ouvert à la libre initiative des entrepreneurs, la politique sociale doit être minimale (l'UNICE parle pudiquement, pour la politique sociale au niveau européen de la nécessité d'une approche « qualitative » qu'elle oppose à une approche « quantitative » qui, pour elle, pèche par excès de règles et de contraintes) [1]. La négociation collective au niveau européen est dans cet esprit un des moyens d'éviter une initiative réglementaire contraignante.

Sans être identique, ce projet de développement de l'UE rencontre celui qu'envisagent pour l'UE plusieurs gouvernements d'Etats membres, sous la forme de « fédéralisme compétitif » ou de « fédéralisme concurrentiel » : un cadre européen stable mais aux compétences strictement limitées, qui autorise la libre concurrence et la compétition entre les Etats comme entre les firmes.

Le pacte de stabilité et de croissance, et l'exercice annuel des GOPE, fournissent le cadre auquel toutes les autres procédures et politiques européennes doivent être subordonnées.

Plusieurs gouvernements d'Etats membres sont aujourd'hui sur une telle ligne politique. Certains, issus de pays dont la culture politique nationale est historiquement réservée sur le processus d'intégration européenne, marquent ainsi une réelle avancée vers une forme d'Union politique pour l'Europe. Le gouvernement de Tony Blair au Royaume-Uni, après les gouvernements travaillistes (Wilson et Callaghan) et conservateurs (Thatcher et Major) du début des années 70 à la fin des années 90, avance ainsi prudemment vers l'union monétaire et l'union politique, renouant avec une dynamique pro-européenne britannique interrompue depuis la fin du gouvernement Heath. Dans une moindre mesure, c'est aussi ce qui caractérise le gouvernement suédois. Les actuels gouvernements italien, espagnol et aujourd'hui portugais, parmi les plus actifs sur cette ligne politique, rompent quant à eux avec les orientations de leurs prédécesseurs, hier caractérisés par un européisme et un fédéralisme militants.

A l'opposé, le projet de la CES est un projet fédéraliste classique où, en fonction des besoins, sont créés au niveau jugé le plus pertinent (et notamment au niveau européen) les dispositifs, procédures et politiques nécessaires. La coordination des différents processus dans le cadre d'une coordination des politiques macro-économiques a pour fonction d'affirmer une politique économique, démocratiquement débattue et définie, face à la seule logique de la BCE. La coordination des différentes politiques doit

1. « L'UNICE et la politique sociale européenne, d'Amsterdam à Nice », *Chronique Internationale de l'IRES*, 65, juillet 2000.

permettre aux acteurs sociaux, c'est-à-dire au mouvement syndical comme aux citoyens, de débattre ouvertement avec les autorités concernées, qu'elles soient européennes ou nationales, des objectifs de politique économique et sociale.

Le dialogue social et la négociation collective au niveau européen, sectoriels comme interprofessionnels, sont une des modalités possibles de cette action régulatrice européenne. D'où la nécessité d'organiser un véritable « système européen des relations professionnelles » qui définisse les champs possibles du dialogue et de la négociation (notamment sur les salaires) comme ses différents niveaux et leur articulation entre eux [1].

Pour la CES, les composantes d'une telle politique européenne devraient notamment être :

- une capacité budgétaire de relance de la croissance, éventuellement par l'emprunt ;

- une politique salariale dynamique, essentiellement contractuelle ;

- des objectifs chiffrés en termes d'emploi, en particulier un taux d'emploi de 70 % en moyenne européenne ;

- une politique d'innovation technologique et sociale pour répondre au défi des restructurations économiques ;

- une politique d'éducation et de formation professionnelle relevant de la responsabilité des Etats membres mais aussi des acteurs sociaux ;

- une politique de convergence des systèmes nationaux de protection sociale.

Pour un tel projet, la CES affirme la nécessité de l'engagement des organisations syndicales et patronales au niveau européen. Aussi a-t-elle proposé en mars 1999 aux employeurs regroupés dans l'UNICE d'établir un programme de travail en contribution de cette stratégie européenne d'ensemble pour le plein emploi qu'elle appelle de ses vœux. Formellement, l'UNICE ne rejette pas une telle proposition. La contribution commune des partenaires sociaux au sommet de Laeken (décembre 2001) reprend même ce projet, mais il est renvoyé à un futur indéterminé [2].

Essoufflement sur fond de retournement conjoncturel ?

Le contexte politique et économique des années 2001 et 2002, marque en Europe un infléchissement sensible par rapport à la période précédente. La présidence française du second semestre 2000, bien que largement accaparée par les questions institutionnelles (révision des traités et recherche d'un compromis institutionnel pour le traité de Nice) et de droits fondamentaux (Charte des droits fondamentaux de l'UE proclamée en décembre 2000), avait néanmoins permis d'adopter un « Agenda social » programmant l'action communautaire dans le domaine social pour les années suivantes.

L'année 2001 marque un relatif essoufflement de cette dynamique d'ensemble, dès la présidence suédoise (premier semestre 2001), en dépit du développement consécutif à Lisbonne du thème de la « qualité de l'emploi » sous les présidences suédoise et belge. Pourtant, le ralentissement économique n'est pas encore dominant en Europe, et les questions de sécurité n'ont pas l'impor-

1. Résolution du Congrès d'Helsinki, juin-juillet 1999.
2. CES, UNICE, CEEP, *Contribution commune des partenaires sociaux au Conseil européen de Laeken*, 7 décembre 2002.

tance qu'elles acquerront les mois suivants, après le 11 sep tembre 2001.

Inquiète de ce dynamisme émoussé, la CES ap pe lait les chefs d'Etat et de gouver ne ment à la veille du Con seil eu ro péen de Stockholm « à confirmer explicitement [...] les propriétés d'équilibre et d'intégration de la stratégie de Lisbonne » et à ne pas se fo ca li ser ex clu si vement « sur la réforme économique et la com pé ti ti vité » [1]. La CES va prioritairement au cours de cette pé riode s'at ta cher au thème de l'éducation et de la formation tout au long de la vie. Dans cet es prit, elle « considère que les partenaires sociaux au ni veau eu ro péen doi vent prendre leurs pro pres res pon sa bi li tés en cette matière, dé fi nis sant conjoin te ment des principes et des li gnes d'ac tion et s'en ga geant à faire des re com man da tions à mettre en œuvre par leurs or ga ni sa tions res pec ti ves au ni veau na tio nal » [2].

Ce souci a certes rencontré l'intérêt des or ga ni sations pa tro na les eu ro péennes (UNICE et CEEP), et le comité du dialogue so cial (où siè gent les or ga ni sa tions syndicales et patronales eu ro péen nes repré sen ta ti ves) s'est sai si de ce thème et a tra vail lé jus qu'en fé vrier 2002 sur un do cu ment consa cré au « dé ve lop pe ment des com pé ten ces tout au long de la vie » dé finis sant un pro gramme de tra vail, un sui vi et une éva lua tion après quatre ans.

De même, les objectifs de Lisbonne peu vent sem bler tou jours d'ac tua li té pour les or ga ni sations syn di ca les et pa tro na les eu ro péen nes, avec la de mande com mune de réformer le Comité permanent de l'em ploi, mo di fié il y a quel ques an nées, pour ar ti cu ler la concer ta tion tri par tite sur la stratégie de Lisbonne dans une enceinte unique et faire de ce co mi té « un comité de concertation tripartite pour la crois sance et l'em ploi ». C'est perdre de vue que cette de mande de ré forme du comité permanent de l'emploi a été faite dans un contexte très particulier, postérieur à la pu bli ca tion par la Com mis sion eu ro péenne du livre blanc sur la gou vernance eu ro péenne [3] et préparatoire au Conseil européen de Laeken (décembre 2001) dont l'ob jet prin ci pal était de program mer la re fonte des trai tés eu ro péens, avec la mise en place d'une « Con vention », chargée d'éla bo rer un (des) do cument(s) susceptible(s) d'être à la base d'un nou veau trai té eu ro péen, voire d'une Constitution européenne. Dans un tel contexte, l'objectif commun des organisations syndicales et patronales eu ro péennes est tou jours le même : confor ter, voire élar gir leur par ti ci pa tion au pro ces sus décision nel de l'Union.

Sous la pression des gouvernements de plusieurs Etats membres (en par ti culier l'Italie et l'Espagne, mais aus si dans une moindre mesure le Royaume-Uni et la Suède et, plus récemment, le Da nemark et le Portugal), l'heure ne semble plus être à la mobilisation autour de grands objectifs européens comme le plein emploi. L'accent est es sen tiel lement mis dé sor mais (et à nou veau) sur la libéralisation des marchés, les réformes struc tu rel les et la flexi bi li té du tra vail. La présidence espagnole du premier semestre 2002 a for te ment mis en évi dence cette rup ture avec la pé riode an té rieure.

1. CES, Résolution du comité exécutif pour le Conseil européen de Stockholm (23-24 mars 2001), Stockholm 22 mars 2001.
2. CES, *L'éducation et la formation tout au long de la vie. Stratégies syndicales*, résolution adoptée par le comité exécutif des 13 et 14 juin 2001.
3. COM(2001) 428 du 25 juillet 2001.

Le retournement de conjoncture et le retour du chômage renforcent ce mouvement, on ne peut prétendre qu'il en soit à l'origine.

La divergence entre les projets de la CES et de l'UNICE n'en est que plus manifeste. La CES continue d'affirmer que c'est « seulement en gardant cette stratégie de Lisbonne équilibrée et intégrée que l'on peut permettre de libérer le potentiel de croissance dont l'Europe dispose », et qu'un « nouveau cycle d'investissements substantiels est nécessaire » [1] tandis que l'UNICE affirme que ce qui importe pour l'UE est d'améliorer la compétitivité de l'Europe et son adaptabilité aux changements structurels, et que pour cela est suffisant un cadre réglementaire allégé.

Conclusion

L'action des acteurs sociaux européens est largement déterminée par le contexte européen dans lequel ils évoluent. Leurs échéances et priorités sont la plupart du temps fixées par le calendrier des institutions de l'UE (procédures de réforme des traités, mise en place de la SEE, mise en chantier de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, Convention sur l'avenir de l'Europe, …).

La conjoncture économique globale a certes une incidence sur ce calendrier, mais cette incidence n'est ni immédiate ni mécanique.

Concernant les politiques d'emploi, le retournement conjoncturel sensible à partir de 2001 et la hausse du chômage n'ont pas provoqué de remise en cause fondamentale de la SEE et des lignes directrices. L'harmonisation des cycles de la politique économique et de la politique de l'emploi demeure toujours une des priorités, pour des raisons sensiblement divergentes, des différentes organisations syndicales et patronales européennes. En tout état de cause, ceci renforce le caractère structurant des GOPE dans la détermination des orientations européennes dans le domaine de l'emploi.

Alors qu'est en cours l'évaluation de la SEE par les Etats membres, les institutions européennes et les organisations syndicales et patronales, la communication de la Commission européenne concernant « la rationalisation des cycles annuels de coordination de la politique économique et de la politique de l'emploi » [2] va en ce sens, en proposant la définition d'objectifs triennaux, tant pour les grandes orientations économiques que pour l'emploi.

L'adaptation à la conjoncture économique est possible dans une telle perspective par deux voies :

- lors de l'exercice annuel de déclinaison des lignes directrices pour l'emploi et des GOPE et d'évaluation de l'action des Etats membres en ces domaines ;

- la SEE étant essentiellement une coordination de politiques nationales, et non une politique commune, par l'action propre des Etats membres et des acteurs sociaux nationaux, suivant les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Concernant la première voie, peu d'inflexions sont notables pour l'exercice 2002 –avec toutes les réserves qui s'imposent pour un exercice en cours.

Il demeure que, depuis quelques mois, et en dépit d'un récent accord sur le

1. CES, Résolution adoptée par le Comité exécutif des 11-12 mars 2002 pour le Conseil européen de Barcelone.
2. COM(2002)487 du 3 septembre 2002.

télétravail, les divergences de fond entre organisations syndicales et patronales européennes se renforcent. Ces divergences recoupent, plus fondamentalement, deux projets alternatifs d'intégration politique et économique européenne. Les changements de majorité politique dans plusieurs Etats membres (Espagne, Autriche, Danemark, Italie, Portugal, Pays-Bas, France), l'imminence de l'élargissement à plusieurs Etats d'Europe centrale et orientale, enfin la relative faiblesse de l'actuelle Commission européenne face au Conseil et à son administration apparaissent comme des atouts pour l'établissement d'un cadre politique et économique européen limité dans ses attributions comme dans ses moyens et partant, comme autant de freins à un projet ambitieux de relance politique et économique.