

La construction de l'Europe des relations professionnelles

Mécanismes de régulation du social et acteurs collectifs européens

Janine Goetschy *

La construction de l'Europe sociale entre dans une phase accélérée de son histoire. Quel en est le contenu, quels en sont les enjeux ? Sur quel type de processus décisionnel s'appuie-t-elle ? Quels en sont les acteurs-clés ? Où résident actuellement ses acquis les plus importants ? Les réponses que nous proposons ici sont quelques-unes des conclusions intermédiaires, et donc provisoires, d'un travail d'évaluation que nous menons actuellement pour le ministère de la Recherche et de la Technologie à Paris ⁽¹⁾.

Nombreux sont les observateurs qui laissent entendre qu'au fond l'Europe sociale est relativement vide de contenu, et qu'elle se résumerait essentiellement à un discours d'accompagnement idéologique pour mieux réussir sur un plan économique le grand marché de 1992. En outre, préjugant de ses résultats, les plus

* Chargée de recherche au C.N.R.S. - C.R.E.S.S.T.

Ce texte sera présenté aux IV^{es} Journées de Sociologie du Travail C.N.R.S. - P.I.R.T.T.E.M. (16-18 mai 1990). Il s'inscrit dans le cadre d'un travail d'évaluation (en cours) pour le ministère de la Recherche et de la Technologie (Paris) (appel d'offres « Intelligence de l'Europe »).

(1) L'article s'appuie sur des entretiens effectués auprès de représentants des instances suivantes — Conseil européen, Parlement européen, Commission des communautés européennes, Dialogue social, Confédération européenne des syndicats — ainsi que sur nombre de documents officiels et de documents de travail mis à notre disposition par ces mêmes organismes. Nous remercions les personnes interviewées pour leur collaboration à ce travail.

Ce texte, qui examine surtout la mise en place des règles du jeu présidant à la construction de l'Europe sociale, sera suivi d'une évaluation portant plus spécifiquement sur le contenu proprement dit de l'Europe sociale et les résultats émanant du processus de codification.

pessimistes vont jusqu'à laisser entendre que l'Europe sociale servirait principalement pour le moment à faire accepter dans les pays à patrimoine social développé une révision à la baisse des acquis sociaux nationaux, à la faveur de l'externalisation de la contrainte, pour mieux relever le défi économique de 1992. Par ailleurs, d'aucuns allèguent le fait que le contenu de l'Europe sociale s'apparenterait souvent à ce que sont les textes d'organismes internationaux, où la difficile recherche de compromis aboutit souvent à une phraséologie et des formulations quelque peu insipides et abstraites dont on peut se demander si elles sont encore vraiment pertinentes par rapport aux enjeux initiaux des acteurs nationaux (il est clair que les compromis n'aboutissent le plus souvent qu'au prix d'une certaine ambiguïté des textes...).

Face à cet ensemble d'objections nos premiers résultats nous amènent à formuler les remarques suivantes :

- Tout d'abord, l'Europe sociale existe bel et bien à en juger la teneur des conflits d'intérêts et coalitions qu'elle suscite sur des dossiers précis, entre pays, entre partenaires sociaux, et dont témoigne à la fois l'intensité certes variable, des débats nationaux sur les impacts sociaux de 1992 et le fonctionnement actif des instances communautaires (Parlement européen, Conseil des ministres, Commission, Comité économique et social, Dialogue Social...). L'illustration du degré de conflictualité relativement élevé entre acteurs, peut, par exemple, être faite à partir de l'histoire du processus décisionnel de la fameuse charte sociale et de son programme d'action, et de manière presque aussi probante à travers l'étude de directives européennes en matière d'hygiène et de sécurité (des enjeux moins spectaculaires et nettement moins médiatisés certes, mais où le travail européen fourni s'est avéré important et les compromis nationaux loin d'être aisés...). On peut simplement noter que les autorités européennes, les Etats et plus largement l'ensemble des acteurs impliqués, ont un peu tendance à voiler leurs conflits (qu'il s'agisse de conflits organisationnels internes ou de conflits entre instances et acteurs), en raison de la phase délicate de démarrage dans laquelle se trouve encore la construction de l'Europe sociale (on avance à tâtons : intérêts nationaux et alliances éventuelles s'expriment prudemment et progressivement) ; une transparence plus grande de l'information sur les activités en gestation, la meilleure mise en évidence des enjeux nationaux, des heurts et malentendus des négociations entre pays permettraient vraisemblablement d'améliorer à la fois légitimité et crédibilité de l'Europe sociale, dont le mode de cons-

truction intéresse pour le moment essentiellement ceux qui la font et l'élite éclairée du social.

L'Europe sociale prend corps d'une double manière : à travers la production d'un ensemble de normes dans le domaine des relations industrielles, ainsi qu'à travers l'émergence d'acteurs collectifs européens (nous y incluons les instances communautaires et les organisations européennes, syndicales et patronales) dont la structuration interne, la représentativité, le rôle, les prérogatives, le mode d'interaction s'affirment et se précisent petit à petit.

- Ensuite, l'existence de l'Europe sociale se manifeste par ailleurs à travers les retombées qu'elle entraîne dès à présent pour les systèmes de relations professionnelles de divers pays. Il s'agit de conséquences qui s'exercent tout d'abord sur le contenu des normes nationales (légales ou négociées) : en R.F.A. par exemple, on a assisté dans les dernières années à une radicalisation syndicale et à une conflictualisation des rapports sociaux dans la métallurgie en matière de flexibilité du temps de travail en raison de la perspective de 1992 et de la construction en cours de l'Europe sociale. Pour la Grande-Bretagne, on citera l'exemple de l'impact de la charte sociale européenne sur le *closed-shop* (principe de la syndicalisation obligatoire) : suite à la déclaration solennelle du sommet de décembre 1989 relative à la charte, certains leaders travaillistes ont été amenés à remettre en cause la notion du *closed-shop* (janvier 1990) (leur attitude ayant été jusque-là celle d'un soutien au *closed-shop* et d'une opposition à la disparition progressive du *closed-shop* telle que la prônèrent les différentes lois Thatcher (cf. reprises par la loi de 1988).

Les retombées de l'Europe sociale pèsent par ailleurs sur la *structuration des acteurs nationaux*. Dans quelle mesure l'Europe sociale a-t-elle agi par exemple au sein de chacun des pays, comme *facteur de division ou au contraire d'unification du mouvement syndical* ? En Italie, la question européenne semblerait unifier C.G.I.L., U.I.L. et C.I.S.L. * plutôt que l'inverse (un exemple qui a peut-être inspiré la C.F.D.T. dans son appel récent à l'unité des syndicats modérés français face à l'Europe, un appel resté toutefois pour le moment sans grand écho favorable). Au Danemark, le débat national autour des menaces européennes pour les normes danoises d'hygiène et sécurité aurait contribué à une meilleure cohésion au sein du mouvement syndical, où se dessinerait, sur ce point, une coordination accrue des divergences entre fédérations et confédérations, que les années de crise avaient eu tendance à exacerber. Au demeurant, quel est l'impact de la construction de l'Europe sociale

(2) Cf. « Europe, la dimension sociale », *Revue Française des Affaires Sociales*, n° hors-série 1989, Daniel LEJEUNE, p. 167.

* Sigles, voir en fin d'article.

pour les rapports syndicats, patronat et Etat au sein de chacun des pays ? Là encore nous citerons l'exemple danois sur les normes d'hygiène et sécurité : en vue du maintien de la spécificité nationale en la matière, on a vu se dégager un consensus assez fort où partenaires sociaux et Etat semblent faire corps pour peser de tout leur poids sur Bruxelles et les autres pays en cherchant à les hisser vers des normes d'hygiène et sécurité plus élevées. Sur ce point, et face à la menace externe, les partenaires sociaux danois semblent pour le moment mettre davantage en exergue ce qui les unit que ce qui les sépare. Autre exemple : en R.F.A., syndicat (D.G.B.) et patronat (B.D.A.) ont adopté une déclaration commune face à la charte sociale ; un comportement similaire fut adopté en Italie.

L'Europe sociale en chantier

Il s'agit de la mise en place des fondements, mécanismes et régulations sous-jacents à la construction des règles

A notre sens l'essentiel du travail accompli par l'ensemble des acteurs sur la fameuse « dimension sociale » du grand marché de 1992 aura porté dans les trois dernières années sur le type de *mécanismes et de régulations sociales* qui doivent présider à la fabrication des normes et résultats en matière sociale. Deux questions de fond ont ainsi préoccupé et divisé les parties prenantes :

— *celle du lieu de la codification* : quel doit être, dans la perspective de 1992 et des nouveaux problèmes ainsi posés à la dimension sociale, le *niveau* idoine de création des normes régissant règles et rétributions du travail et de l'emploi (au sens large) — l'entreprise, la région, le secteur industriel, le plan national, le plan européen ? A cela le fameux « principe de subsidiarité » qui a tant divisé et figé les esprits proposait la réponse suivante : le niveau idoine d'exécution d'une fonction reste le niveau le plus décentralisé auquel celle-ci peut efficacement être exécutée ; ce qui signifie en clair qu'il ne s'agit pas de faire au plan européen ce qui peut être mieux effectué à l'échelon local, régional, national (ce principe repris par le rapport Padoa-Schioppa, fut endossé par la Commission des communautés européennes (C.C.E.). Si la discussion sur le choix entre niveaux de régulation paraissait un préalable élémentaire et nécessaire entre acteurs pour asseoir la future production de normes, force est de reconnaître que l'utilisation du « principe de subsidiarité » — comme s'il s'agissait d'un principe ou d'une loi physique « allant de soi » — a eu des conséquences malheureuses qui, à notre sens, a fait perdre du temps à l'Europe sociale et a été la source de malentendus et crispations inutiles

de la part des acteurs — il faut dire que c'est un principe emprunté aux économistes et plaqué au social ;

— *celle de la forme et de la source de légitimité de la règle* : quelle doit être la part relative du *légal* versus *contractuel* dans le processus de codification social au plan européen ? Sur quelles modes de représentation des intérêts la production de règles doit-elle s'appuyer ?

A partir des réponses à ces deux questions, on peut tracer la carte européenne des préférences des syndicats et patronats des divers pays, de la Confédération européenne des syndicats, de l'U.N.I.C.E. (Organisation patronale européenne), des Etats membres, du Parlement Européen (les préférences des majorités politiques en son sein), de la Commission des communautés européennes, etc. S'agissant des partenaires sociaux organisés au plan européen, on peut relever les comportements suivants : l'U.N.I.C.E. cherche à canaliser les enjeux et projets vers l'instance « Dialogue social » et, bien qu'opposée pour le moment à l'idée de négociations collectives européennes, elle estime que cette instance favorise des « avis communs » proches d'une logique de négociation, préférables de son point de vue aux règlements et directives à force contraignante supérieure et dont la fabrication, initiée par la commission, lui échappe davantage ; la Confédération européenne des syndicats (C.E.S.), pour sa part, privilégie, selon la nature des enjeux à traiter certes, une perspective plus legaliste et réclame des compétences accrues pour les instances qui participent au processus de codification de type légal (Parlement européen, Comité économique et social, Commission européenne). S'agissant du niveau de codification préférentiel, l'U.N.I.C.E. ne cesse d'invoquer le principe de subsidiarité, et de renvoyer aux pratiques nationales en œuvre (cf. lois nationales ou négociations collectives). La réponse de la Confédération syndicale européenne est plus variée : pour certains thèmes, elle appelle de ses vœux une codification au plan européen (sous forme de règlements et directives, de négociations sectorielles c'est-à-dire de conventions collectives européennes, ou d'avis plus contraignants émanant du dialogue social qui seraient proches d'accords interprofessionnels quant aux effets produits), tantôt elle laisse le grain à moudre aux confédérations nationales. Pour le moment, il n'y a pas d'accord de principe entre CES et UNICE sur le rôle-clé des comités de groupe européens, mais leur nombre tend à croître, et le mouvement de leur multiplication est clairement amorcé.

Les compromis entre le légal et le négocié

A priori, ce constat ne surprendra guère les spécialistes d'histoire sociale ou de relations professionnelles qui se rappelleront qu'au sein des pays européens respectifs des débats et tensions similaires ont eu lieu entre partenaires sociaux, dans l'histoire sociale ancienne ou celle plus récente de la déréglementation (et où les arbitrages de l'Etat ont joué un rôle plus ou moins important) ; si l'on y ajoute la dimension comparative entre pays, nous savons également que chaque pays a sa propre histoire quant aux rapports entre le légal et le négocié, quant à l'évolution des niveaux de codification, et là encore, on retrouve quelques constantes relativement bien connues (très schématiquement, une tradition somme toute plus legaliste côté français et allemand, plus contractuelle côté anglais). Partenaires sociaux et Etats membres sont ainsi en mesure, dans la phase actuelle de cadrage du processus de codification de l'Europe sociale, et des choix cruciaux qu'il implique, de mettre à profit leurs mémoires et expériences nationales respectives ; cela ne préjuge en rien de leur capacité éventuelle à trouver des compromis (entre partenaires sociaux, entre pays), mais devrait permettre aux acteurs — et observateurs — de l'Europe sociale de mieux saisir les difficultés actuelles de la mise en place du processus de codification. Face aux réflexions qui renvoient trop fréquemment à l'invocation simpliste du principe de subsidiarité d'une part et face aux réflexions relevant du délire juridique d'autre part, l'analyse de la variété, de la contingence historique et structurelle des solutions nationales adoptées dans les pays respectifs par le passé (quant aux lieux de codification, quant à l'alternative légal/négocié) présente l'avantage de la nuance et facilite la compréhension des comportements conflictuels à l'œuvre dans la phase d'instauration des fondements institutionnels et principes régulateurs de l'Europe sociale.

Ce qui frappe au-delà des préférences partisans connues, c'est que l'ensemble des acteurs semble extrêmement soucieux de ne pas enclencher trop hâtivement des processus de production de normes qui seraient préjudiciables aux dynamiques nationales en œuvre.

En voici un exemple. Le dossier de *la charte sociale* ou l'engagement qui diffère les décisions et incertitudes : suite aux multiples péripéties de parcours de la charte sociale, le compromis astucieux finalement trouvé (sous la Présidence française et à l'initiative de la Commission) consistant à produire une déclaration solennelle non contraignante d'une part, et un programme d'action de l'autre, a permis aux parties prenantes d'échapper à un enfermement légal prématuré, tout en sauvegardant la volonté politique des pays signataires d'avancer sur toute une

palette de thèmes qui feront l'objet de futurs règlements, directives et recommandations à l'initiative de la commission. Avec le recul, on peut formuler le constat suivant : aboutir à une charte sociale contraignante eût relevé d'une double gageure difficilement jouable (il s'agit de la difficulté d'une négociation-paquet d'une part, et des arbitrages nationaux trop douloureux qu'eût impliqués une charte à force contraignante d'autre part). La solution finalement retenue, où l'essentiel réside à présent dans l'application du programme d'action, présente notamment l'avantage de pouvoir traiter chacune des questions à tour de rôle et d'élargir le champ des enjeux à aborder (c'était l'occasion pour la Commission de ressortir de ses tiroirs des dossiers en souffrance depuis bien des années ; la Commission a clairement annoncé les thèmes prioritaires qui seront traités en 1990, à savoir le travail atypique, le temps de travail, la participation des travailleurs, le travail frontalier, la sous-traitance entre pays, la preuve d'emploi). L'ampleur du contenu de l'Europe sociale y gagnera vraisemblablement ; du côté des parties prenantes, y gagne surtout pour le moment la Commission qui voit ainsi s'accroître son pouvoir d'initiative, sa marge de manœuvre et son grain à moudre de type légal.

Autre exemple, celui du « Dialogue social », à la recherche de compromis pas trop gênants, mais néanmoins significatifs : comme en témoigne le fonctionnement effectif de cette instance, l'une des préoccupations majeures des partenaires sociaux aura été d'aboutir à des « avis communs » qui ne soient pas trop préjudiciables aux négociations en cours dans les pays, tout en restant suffisamment « significatifs » comme le montre la trajectoire difficile du projet d'avis sur la flexibilité.

On pourrait multiplier les exemples. La prudence et les hésitations des décideurs de l'Europe sociale (les décideurs *in fine* sont les Etats membres dans le cadre du Conseil, les partenaires sociaux dans le cadre du dialogue social) résident largement dans la relative méconnaissance des conséquences qu'implique l'adoption de normes européennes pour chacun des différents pays (quelles conséquences pour les normes sociales nationales : les niveaux de salaires, d'emploi, d'hygiène et sécurité, les formes de participation... ? ; quelles conséquences économiques sur la performance des entreprises et des économies nationales... ?). On insistera en particulier sur la crainte des décideurs au plan européen de voir remis en cause la spécificité institutionnelle, la cohérence interne et la dynamique propre aux rapports sociaux de chaque pays, et plus encore les liens (et cercles vertueux) qu'entretiennent éventuellement système social et système économique. Cela résume d'un mot, s'il le fallait, la crainte que nourrit par exemple la République fédérale allemande de voir remis en cause à la fois la notion et les vertus du « Sozialstaat » allemand. Cet aspect mériterait un long dévelop-

pement : notons seulement que pour le D.G.B., 1992 risque — à travers la décentralisation de la négociation — de porter atteinte à la spécificité du système de négociation collective allemand intimement lié à un mode de représentation solidaire des intérêts fondé sur une structure et organisation syndicale centralisée et unitaire ; 1992 risque également de rendre moins pertinents les compromis et « échanges politiques » internes à la République fédérale allemande ; les risques de 1992 pour la cohérence des relations professionnelles nationales varient en fonction du degré de stabilité des institutions qui le composent et, à ce titre, le risque du projet de directive de la Société anonyme européenne pour la cogestion allemande, nous paraît moins grave, car il s'agit là d'une institution relativement stabilisée.

Pour illustrer l'idée de l'impact éventuel du grand marché pour la cohérence nationale d'un modèle social donné, on citera aussi le cas de la Suède qui, bien que ne figurant pas parmi les douze, craint également que, par effet ricochet, 1992 ne mette en péril le modèle suédois, déjà amplement fissuré, et les cercles vertueux existant entre l'économique et le social.

On est frappé par la multitude et diversité des formes (règlements, directives, recommandations, avis communs, accords sectoriels, accords de groupes) et niveaux de la codification européenne, à la fois rivaux et complémentaires, actuellement mises à l'épreuve dans la phase de construction de l'Europe sociale. Celle-ci s'appuie ainsi sur une variété de sources de légitimité et de modes de représentation des intérêts (ils oscillent entre l'archétype de la citoyenneté démocratique et celui du néo-corporatisme) suscitant des consensus pluriels, partiels et mouvants qui permettent à l'Europe sociale d'avancer ; cette situation n'est pas fortuite, mais elle résulte d'un savant dosage alchimique, largement impulsé d'ailleurs par la Commission.

La variété des formules et sources de codification suppose l'activité d'une multiplicité d'instances et d'acteurs impliqués dans la production de normes européennes : on est en droit de se demander s'il y a trop plein (?).

La construction d'acteurs collectifs européens

Les grandes caractéristiques émanant du fonctionnement effectif des instances communautaires ainsi que les forces et faiblesses respectives des acteurs qui les composent seront traitées ici sous forme d'esquisse.

Les instances communautaires au mode de représentation des intérêts fondé sur des groupes organisés et où s'élabore un travail de codification de type contractuel.

Les acteurs en présence sont :

- La Confédération européenne des syndicats dont les faiblesses majeures sont les suivantes :

- juridiques et organisationnelles : la C.E.S. ne bénéficie pas d'un véritable mandat de la part de ses affiliés pour négocier d'éventuelles conventions collectives européennes et n'a pas la capacité juridique pour ester en justice (des questions en débat et peut-être (?) en voie de résolution lors de son 7^e congrès en 1991 par le biais du rôle accru des comités sectoriels en son sein : en effet, le T.U.C. et D.B.G. n'ayant pas de pouvoir de négociation dans leurs pays respectifs, seuls les comités sectoriels pourraient donner mandat de négociation à la C.E.S.) ;

- bien que sa représentativité s'améliore, il reste des syndicats qui n'y figurent pas (ex. : la C.G.T. française) ;

- insuffisamment dotée en personnel et en experts (la C.E.S. commence à susciter un peu plus sérieusement l'attention des confédérations nationales et à drainer leur expertise).

Ses principales forces :

- malgré sa faiblesse juridique, elle est, somme toute, bien insérée dans le processus décisionnel communautaire (la commission y contribue...) (hiatus entre pouvoir légal potentiel faible et son pouvoir de pression effectif assez important) ;

- influe sur le Parlement européen à travers l'intergroupe syndical ;

- sa représentativité va croissant, car les organisations suivantes sont sur le point d'y adhérer : C.F.T.C. pour la France, D.A.G. pour la R.F.A., C.C.O.s' pour l'Espagne (resteraient alors exclus, la C.G.T. et l'intersyndicale portugaise).

- **L'U.N.I.C.E.** (Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe). Du côté des faiblesses : les divisions internes à l'U.N.I.C.E. Celles-ci sont-elles moindres qu'au sein de la Confédération européenne des syndicats ? Parmi les acteurs nationaux qui s'expriment, on voit se dégager deux tendances à l'U.N.I.C.E. : d'un côté les organisations françaises, allemandes, italiennes et belges ayant des dispositions quelque peu communes, de l'autre les représentants de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas dont il semblerait qu'ils reflètent surtout les intérêts de multinationales (le patronat français connu jadis comme étant fort rétrograde en Europe, affiche désormais à Bruxelles des positions parmi les plus éclairées). Si l'on compare la repré-

sensation patronale au sein des différentes instances communautaires — « Dialogue social » d'une part et Comité économique et social d'autre part —, on s'aperçoit qu'il existe des différences d'attitudes et de comportements entre les deux (cf. par exemple, divergence des positions sur la charte sociale) : alors que les positions patronales qui se dégagent de l'U.N.I.C.E. proprement dit, s'avèrent plus partisans et plus idéologiques, celles qui émanent du Comité économique et social sont plus modérées.

• **Le « Dialogue social »** est l'instance où les partenaires sociaux (C.E.S., U.N.I.C.E., C.E.E.P.) ont amorcé un travail de codification de type contractuel aboutissant à des « avis communs » ; l'analyse de contenu en est intéressante ; nous n'en rendons pas compte dans le détail ici mais nous en rappelons les traits saillants : ces avis portent clairement sur des enjeux impliquant des jeux de pouvoir à somme non nulle ; ils s'apparentent à ce que sont les engagements moraux pris, par exemple, dans le cadre d'accords interprofessionnels en France ; ils se rapprochent, somme toute, assez du type de compromis passés dans le cadre de certains pactes sociaux (cf. « avis sur la stratégie de coopération pour la croissance et l'emploi » de novembre 1986), ou encore rappellent assez dans l'esprit le « development agreement » suédois de 1982 (cf. l'avis commun du « Dialogue social » relatif à la formation et la motivation, l'information et la consultation de mars 1987).

La faiblesse de cette institution résulte bien évidemment des déficiences juridiques et organisationnelles des acteurs qui la composent, de l'absence de force contraignante des « avis communs », de leur impact assez minime au sein des pays (les confédérations nationales en colportent insuffisamment les intentions, notamment côté syndical). Cet état de fait explique pour une bonne part les pratiques d'absentéisme de ses membres aux réunions, préjudiciables à la crédibilité et à l'importance du rôle dévolu à l'institution dans l'ensemble du processus de création de règles (on observe alors un cercle vicieux : moins l'institution « Dialogue social » est jugée comme étant un lieu important et pertinent de création de règles, plus l'assiduité des participants diminue, etc.). Malgré la relance début 1989 du « Dialogue social » par la Commission des communautés européennes à travers la constitution d'un groupe de pilotage, composé d'un nombre restreint de responsables sociaux de haut niveau (S.G. politiques) dont la mission était d'apporter une impulsion nouvelle aux travaux du « Dialogue social », de mobiliser l'ensemble des parties prenantes, d'évaluer les avis communs et d'en concevoir des prolongements possibles (les avis communs pourraient soit servir de prélude au travail légal européen, soit aboutir à des accords-cadres), le « Dialogue social »

piétine quelque peu ; il s'avère en effet que la constitution de ce groupe de pilotage n'a guère engendré les changements de comportements et résultats attendus ; a posteriori, on peut se demander si les espoirs investis dans cette institution par la Commission, ne s'avèrent par trop ambitieux, connaissant les faiblesses structurelles inhérentes à l'institution, ses difficultés de fonctionnement, et la réticence patronale à dépasser la déclaration d'intention et à en faire un vrai lieu de négociation. Certes, améliorer la crédibilité du « Dialogue social » à partir d'une implication accrue de responsables sociaux de rang élevé constituait en soi un facteur important.

Mais il incombe de rappeler les difficultés plus fondamentales inhérentes au fonctionnement même du « Dialogue social ». *Premièrement*, le « Dialogue social » représente une double menace. Il peut représenter un précédent qui risque de remettre en cause des acquis nationaux ou de compromettre des négociations nationales en cours comme en témoigne l'échec récent (janvier 1990) — et traumatique — des discussions du « Dialogue social » sur la flexibilité ; sur le point d'aboutir après deux années de travail difficile, elles ont échoué en raison des négociations en cours en R.F.A. sur les 35 heures et le travail de week-end dans la métallurgie, face auxquels le projet d'avis commun du « Dialogue social », quasi accepté, quand bien même sans force légale, risquait de représenter, selon le D.G.B., un précédent gênant. Le fait de représenter une menace éventuelle pour des négociations nationales dans une phase incertaine, fragilise bien sûr le « Dialogue social », et ce, malgré sa faible portée juridique ; comparé au travail « légal européen » (production de règlements, directives...), qui constitue un socle minimum n'empêchant en rien les législations nationales en vigueur plus favorables de continuer de s'appliquer, il faut admettre paradoxalement que le « Dialogue social », malgré l'évidente pauvreté de ses atouts juridiques, peut être amené à émettre des signes aux répercussions nationales plus immédiates et plus sensibles. Quoique étant d'un impact juridique quasi-inexistant, il arrive que l'on craigne son influence dans les faits.

Deuxièmement, comparativement à l'appareil institutionnel producteur du « légal européen », le processus de discussion du « Dialogue social » échappe certes au dédale procédurier ; mais il implique une difficulté supplémentaire : il suppose l'aboutissement d'un double compromis, celui *entre* partenaires sociaux d'une part, et celui *entre* pays *au sein* de chacune des instances d'autre part (c'est-à-dire les arbitrages au sein de la C.E.S. d'un côté, et de l'U.N.I.C.E. de l'autre). Ces deux caractéristiques font de l'animation du « Dialogue social » par la Commission des communautés européennes un travail fort ingrat, exigeant des efforts permanents pour mobiliser et concilier les partenaires,

aux résultats difficilement mesurables et assez peu visibles dans le court terme, en comparaison avec la production d'une norme légale (une directive qui aboutit ça se voit, ça se sait et une fois produite, le fonctionnaire de la Commission peut passer à autre chose ; tout autre est le travail d'animation du « Dialogue social » de plus longue haleine, à l'issue plus incertaine, moins visible et dont la philosophie même veut que le fonctionnaire s'efface, une fois accomplie sa tâche d'animation).

En outre, le vaste travail d'application du Programme d'action de la Charte sociale (de type légal) va temporairement porter ombrage au « Dialogue social » : en effet, pour les partenaires sociaux du « Dialogue social », la tentation est forte de baisser les bras en se disant que le travail européen de production de normes se réalise ailleurs.

La force de l'institution réside dans la volonté politique affirmée au sein de la Commission et dans les textes en faveur du développement du « Dialogue social » (cf. art. 118 b de l'Acte unique ; changement symbolique en cours dans l'organigramme de la D.G.V. pour valoriser l'activité du « Dialogue social » ; cette volonté se traduit en outre à travers le fait que la Commission en assure concrètement et très largement l'intendance — de la planification des thèmes à aborder jusqu'à la rédaction des avant-projets des avis...).

• **Le dialogue social sectoriel** (enquête en cours). Il se déroule à la fois au sein de comités paritaires et de groupes de travail informels ; un bilan rapide en est donné en annexe dans *Europe sociale* (1988), n° spécial sur base du rapport interservices de la Commission ; depuis, des avancées intéressantes ont eu lieu dans certains secteurs, notamment dans le commerce de détail. Sans vouloir préjuger du contenu des futurs comités sectoriels dont l'existence dépend largement de l'existence d'une volonté patronale sectorielle, on relèvera que le travail européen s'accélère du côté des syndicats professionnels (salariés) suivants : Euro-Fiet, F.E.M., S.E.T.A., I.C.E.F., F.E.T.B.B.

Le travail européen de « type légal » : les instances impliquées, leurs sources de légitimité, leurs inter-relations.

L'Acte unique (1^{er} juillet 1987) est venu renforcer les compétences de la Communauté et accroître leur caractère supranational de trois manières :

- en instaurant la règle de la majorité qualifiée (et non plus de l'unanimité) dans la prise de décision au sein du Conseil ;
- en renforçant les pouvoirs de la Commission ;
- en augmentant le rôle du Parlement européen dans la prise de décisions et leur application.

Dans le domaine de la politique sociale, ces mesures devaient toutefois faire l'objet d'une application particulièrement restreinte, comme le précisent les art. 100 et 118 A du traité : d'une part, la procédure de coopération avec le Parlement européen et la règle de la majorité qualifiée seraient limitées au domaine du milieu de travail, à savoir la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs ; d'autre part (exception faite donc de l'hygiène et la sécurité) les dispositions relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés continuent d'être soumises à la règle de l'unanimité au Conseil.

Il ne nous appartient pas ici de tisser ou de démêler les fils des nouveaux rapports entre Commission, Conseil et Parlement européen suite à l'Acte unique. On notera seulement que les procédures sont relativement complexes et que, si les articles 118 A et 100 ont été l'objet d'un flot de commentaires de la part des juristes, l'étude concrète de l'évolution de la qualité des rapports dans les faits entre les différentes instances à partir de dossiers concrets reste à faire. Nous relèverons très brièvement ici quelques-unes des tendances — quant à la qualité des inter-relations entre instances — et leur impact pour le travail de codification européen.

Pour des raisons de brièveté, il ne sera pas fait mention ici de l'ampleur du travail fourni par le Comité économique et social, représentant les groupes d'intérêts — salariés, patrons et divers — et qui joue un rôle consultatif dans le processus de codification européen ; dans la réalité il représente souvent un lieu-test où la C.C.E. peut prendre le pouls de la légitimité et acceptabilité de ses projets ; quelque peu oublié dans l'Acte unique, le Comité économique et social souhaiterait voir son rôle accru, et a priori cette perspective devrait convenir à ceux qui aimeraient voir augmenter le rôle des partenaires sociaux dans le processus de codification ; d'aucuns estiment qu'accroître les compétences de ce comité reviendrait à alourdir encore un processus de codification déjà fort lourd et complexe ; *la crainte du trop plein* explique vraisemblablement les réticences à cet égard.

De la souveraineté nationale à l'intervention communautaire accrue

Rappelons que l'Acte unique avait restreint l'intervention communautaire, en particulier en ce qui concerne les dispositions fiscales et celles relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés. Si l'on peut aisément comprendre pourquoi le fiscal doit rester largement du ressort de la volonté des Etats

membres, il est moins évident de saisir pourquoi le social (exception faite du domaine de l'hygiène et de la sécurité, qui grâce au D.K. s'inscrit dans une perspective communautaire) devait absolument rester soumis aux volontés des pays ; il y a, disait-on, une diversité des acquis sociaux, des cultures et des pratiques de relations professionnelles en place légitimant l'exercice d'une souveraineté nationale sur ces questions. Avec le recul, cette position initiale, verrouillant autant le social, apparaît tout de même un peu incongrue..., d'autant plus que les sondages d'EUROBAROMÈTRE illustrent clairement que le social est un domaine où les citoyens souhaiteraient voir s'accroître l'intervention communautaire ; l'analyse comparée des opinions publiques nationales en la matière est au demeurant fort instructive ; face à ce domaine qui paraissait bétonné par la souveraineté nationale, les verrous sont en train de sauter, car la Commission, dans le cadre de l'application du programme d'action de la charte (dont la plupart des thèmes sont autres que l'hygiène et la sécurité), semble bien décidée à préparer son travail de codification européen en ayant recours à la procédure de coopération avec le Parlement européen et à la règle de la majorité au Conseil ; les embûches juridiques de parcours auxquelles la Commission sera confrontée, s'avéreront vraisemblablement nombreuses, mais le bond en avant accompli en si peu de temps ne laisse de surprendre.

À l'origine de cette transformation, il y a, à notre sens, deux raisons majeures. Cette situation est d'abord une conséquence (calculée par d'aucuns, mais vraisemblablement inattendue pour certaines des parties prenantes) de l'histoire du processus décisionnel de la charte sociale elle-même (trop long à retracer ici). On évoquera ensuite les multiples pressions exercées par le Parlement européen de manière plus générale en faveur d'une telle évolution (si des avancées conséquentes ne sont pas effectuées en matière sociale, le Parlement européen menace de bloquer dans les autres domaines, notamment économiques, le travail européen en vue de la réalisation du grand marché de 1992 ; le Parlement européen souhaite voir s'instaurer une réforme du Traité dans sa partie sociale et une application du vote à la majorité qualifiée et de la procédure de coopération à toutes les questions sociales) ; ce souhait d'accroissement du rôle du Parlement européen semblerait être en phase avec l'état des opinions publiques européennes.

Le rythme de travail de la codification européenne s'accroît. On l'a vu pour les directives hygiène et sécurité, l'utilisation de la nouvelle procédure — coopération avec Parlement européen et règle de la majorité qualifiée au Conseil — a entraîné une accélération du travail : le fait de voir que désormais les projets de directives avaient plus de chance d'aboutir a induit un

accroissement des initiatives de la Commission et une multiplication des projets déposés (constat pour partie tautologique certes : les réformes de l'Acte unique visaient précisément ce résultat). Ce rythme va encore s'accélérer si la Commission utilise la nouvelle base juridique (118 A et 100) pour tous les autres thèmes. Face à cet accroissement de la charge de travail, on peut légitimement s'interroger sur la disponibilité des ressources humaines nécessaires pour l'assumer : le hiatus entre le faible nombre des fonctionnaires face à la masse de travail à accomplir en matière sociale, nous a laissé quelque peu pantois. Certes, on sait que la Commission a pour pratique administrative de travailler vite lors de la confection d'un projet ; il s'agit, dit-on, d'une conception plutôt libérale de l'administration ; par comparaison, on voit, par exemple, que les étapes du filtrage administratif d'un dossier sont bien plus nombreuses en France et le processus plus lent.

La recherche de l'équilibre des pouvoirs

Les tensions dans les rapports Commission/Parlement européen et Commission/Conseil : la confrontation des légitimités et la difficile recherche de l'équilibre des pouvoirs dans les faits.

Il importe de rappeler que les rapports Commission/Parlement européen d'un côté, Commission/Conseil de l'autre se situent encore largement dans une période test, de mesure des rapports de force respectifs quant à l'application des nouvelles dispositions (art. 118 A et 100). Si l'on devait conclure rapidement et faire bilan des nouvelles procédures déjà appliquées aux questions d'hygiène et sécurité, il ressort que le Conseil a eu tendance (malgré les divergences d'intérêts évidents entre pays) à « faire corps » face à la menace que font peser les nouveaux pouvoirs élargis du Parlement européen. Au demeurant, les pressions actuelles du Parlement européen sont fortes pour que la Commission avance des projets ambitieux (cf. réponse de Cot au discours de DELORS, Parlement européen, janvier 1990) en matière sociale ; ajoutée à la pression du Parlement européen, l'existence même des nouvelles dispositions (et donc la moindre dépendance face au Conseil) pourrait tenter la Commission à concevoir des projets moins modérés, ce qui risquerait de nuire à la qualité des rapports entre la Commission et le Conseil. Pour la Commission, la voie est actuellement étroite. Dans la nouvelle donne, il appartient, d'un côté, à la Commission de jouer un rôle de conciliateur pour que le travail de codification aboutisse ; en même temps, et d'un autre côté, il lui importe d'assurer des résultats suffisamment « significatifs », pour que le contenu du

travail de codification, au processus si lourd, et donc coûteux, ne devienne dérisoire.

Sans entrer dans les arguties du harcèlement procédurier entre instances, inévitable en cette phase de démarrage, il nous semble que le risque majeur est celui d'apparition d'un décalage réel entre la défense des intérêts émanant du Conseil (les gouvernements) et celle émanant du Parlement européen (marquée du sceau de la citoyenneté démocratique). Plus précisément, on sait que le Parlement européen a réussi à faire émerger en son sein des *consensus politiques* très larges autour des dossiers sociaux ; surgie alors la délicate question de savoir devant qui, les parlementaires européens sont responsables en dernière instance, leurs prises de positions à Bruxelles n'étant pas toujours connues dans leurs pays respectifs... Ce flou relatif a certes contribué à susciter des consensus larges au sein du Parlement européen ; toutefois, si la recherche et production de consensus sont souvent signes de maturité d'une institution, encore faut-il que celle-ci dégage une image assez claire du type d'intérêts qu'elle représente au risque d'une perte de crédibilité et de légitimité... Nonobstant, il importe de souligner que le travail considérable réalisé par le Parlement européen a enclenché un processus permettant à l'Europe sociale d'avancer de façon notoire. Le Conseil pour sa part reste porteur d'intérêts gouvernementaux et nationaux, divergents certes, mais relativement clairs. Le Conseil demeure le lieu des arbitrages décisifs ; la compréhension des rationalités nationales exige de prendre en compte les pratiques nationales en vigueur quant à l'application des engagements pris dans le cadre du Conseil : on notera ainsi que certains pays maximalistes en matière d'Europe sociale (ex. Italie) sont aussi ceux qui sont le moins prompts à appliquer, au plan national, les directives qu'ils font adopter au Conseil... et inversement (ex. Grande-Bretagne, Danemark).

Les textes rendent désormais possible la pratique et la recherche de nouveaux équilibres de pouvoirs entre Parlement européen et Conseil pour pallier le fameux déficit démocratique. A eux seuls, ils restent cependant insuffisants, et la proposition récente par la Commission d'un code de bonne conduite vise précisément à endiguer les tensions entre instances et prévenir les situations d'impasses institutionnelles. A notre sens, il demeure essentiel que la pluralité des modes de représentation des intérêts qui façonnent l'Europe sociale et les interrelations complexes entre instances ne nuisent par trop à l'efficacité, crédibilité, pertinence du travail de codification européen, ou encore à la transparence des intérêts défendus.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AUBRY M. (1988), *Pour une Europe sociale*, Documentation française, Paris.
- BACHY J.-P. (1989), *L'Europe sociale*, rapport de la délégation pour les affaires européennes de l'Assemblée nationale (n° 8/89), Paris.
- BACHY J.-P. (1989), *La charte communautaire des droits sociaux fondamentaux*, rapport de la délégation pour les affaires européennes de l'Assemblée nationale (n° 13/89), Paris.
- BASTIAN J. (1989), Les syndicats européens face au temps de travail, *Sociologie du Travail*, n° 3.
- CAIRE G., DELORME R. (1987), *Europe : quel espace social ?*, Cahiers de la F.E.N., Paris.
- C.E.S. (Confédération Européenne des Syndicats) (1988), *Programme social européen* adopté par le comité exécutif de février 1988.
- C.F.D.I. (1989), numéro spécial Europe sociale, *Syndicalisme hebdo*, 19 octobre.
- Commission des Communautés Européennes (1989), 1992 : *dimension sociale*, dossier établi par la D.G. X. (préface de F. CHITOLINA).
- EUROPE SOCIALE (1988), *La dimension sociale du marché intérieur*, numéro spécial, C.C.E., Luxembourg. Voir aussi n° 7/88 et 7/89.
- INSTITUT SYNDICAL EUROPÉEN (1987), *Profil de la C.E.S.*, info. n° 21.
- LYON-CAEN A. (1989), Communication à la conférence spéciale de la C.E.S. sur les fondements juridiques des droits des travailleurs en Europe, Strasbourg, décembre 1989.
- OBSERVATOIRE SOCIAL EUROPÉEN (1989), *Europe : le défi social*, ed. Ciaco, Bruxelles.
- PARLEMENT EUROPÉEN (1989), Proposition de résolution de M. BURON sur la charte sociale (P.E. 134.164).
- Revue Française des Affaires Sociales (1989), numéro spécial *Europe : dimension sociale* (sur l'Europe des politiques sociales).
- REHFELDT U. (1989), *Le syndicalisme européen à la recherche de stratégies nouvelles*, cahiers du G.I.P. mutations industrielles (miméo).
- SAVOINI C. (1989), Contribution au cahier n° 12-13 de la Fondation Europe et Société (présidée par J. MOREAU).
- TEAGUE P. (1989), « Constitution or social regime ? The social dimension to the 1992 project », *British Journal of Industrial Relations*, novembre.
- TELO M., VOGEL-POLSKY E., VOGEL J., BUDA D. (1989), *L'Europe sociale 1992 : illusion, alibi ou réalité ?*, Université libre de Bruxelles (miméo).
- VENTURINI P. (1988), *Un espace social européen à l'horizon de 1992*, Commission des communautés européennes, Luxembourg.
- VOGEL-POLSKY E. (1990), « Quel futur pour l'Europe sociale après le sommet de Strasbourg ? », *Droit social*, n° 2.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

- B.D.A. : Confédération des employeurs allemands
 C.C.E. : Commission des communautés européennes
 C.E.E.P. : Centre européen des entreprises publiques
 C.E.S. : Confédération européenne des syndicats

C.G.I.L., U.I.L., C.I.S.L. : Confédérations syndicales italiennes

D.G.B. : Confédération des syndicats allemands

D.S. : Dialogue social

Euro-FIET : Organisation régionale européenne de la Fédération internationale des employés, techniciens et cadres

F.E.M. : Fédération européenne des métallurgistes dans la communauté

FETBB : Fédération européenne des travailleurs du bois et du bâtiment

I.C.E.F. : Fédération internationale des syndicats des travailleurs de la chimie, de l'énergie et des industries diverses

S.A.E. : Société anonyme européenne

S.E.T.A. : Syndicat européen des travailleurs de l'alimentation, de l'hôtellerie et des branches connexes

T.U.C. : Trade Union Congress

U.N.I.C.E. : Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe

La montée du chômage en Allemagne de l'Est

François Bafoil *

Klaus Grehn **

L'introduction de plusieurs éléments de marché dans les économies centralisées a entraîné l'apparition du chômage. Compte tenu de la soudaineté des changements, l'on peut comprendre aisément l'état d'impréparation de la plupart des responsables et le caractère sauvage du chômage. Le cas de la R.D.A. est à cet égard éclairant car le phénomène a ici mis en valeur tout autant le caractère caduc d'un système de production que l'obsolescence du droit. Les relations professionnelles s'en sont trouvées modifiées d'importante façon et, dans cette période où la confusion domine en maints endroits, rares ont été les initiatives capables d'y répondre efficacement.

L'inexistence du chômage était une donnée à la fois théorique et pratique d'une société comme la R.D.A. On ne reviendra pas ici sur ce trait qui passait aux yeux des défenseurs de ce type d'organisation pour l'un des avantages manifestes en regard des maux du capitalisme. Mais cette réalité souffrait deux exceptions de taille qui ont été mise en pleine actualité dès lors que le problème de la productivité est passé au premier plan.

• S'il n'existait pas d'excès de demande dans la mesure où chacun pouvait trouver un emploi, il existait bien, en revanche, un excédent de main-d'œuvre décelables en deux endroits :

— Dans le volume des emplois en général, le nombre de travailleurs employés était un critère incontestable de puissance de toute unité de travail. Dans la mesure où la masse salariale était déterminée par le Centre et rarement en fonction des gains de l'entreprise, l'emploi n'était pas un élément prioritaire dans le choix économique.

* Docteur en Sociologie. C.N.R.S.-R.O.S.E.S. — Université libre de Berlin.

** Docteur en Sociologie. Ecole supérieure des syndicats de Bernau.