

L'Europe sociale mise à mal

L'Europe sociale est malmenée. L'histoire récente montre qu'il s'agit d'un véritable changement de système, décidé sous la pression des politiques économiques. L'Europe peut-elle encore être un espace de cohésion et de solidarité ?

Jean-Marie PERNOT, politologue, chercheur à l'Institut de recherches économiques et sociales (Ires)

Le problème était clairement énoncé par J. Monnet dans ses mémoires : comment faire avancer un rapprochement entre les nations européennes pouvant aller jusqu'à une solidarité économique difficile à dissocier, sans vérification qu'il s'agissait bien d'un vœu des citoyens ou, à tout le moins, que ceci ne contredisait pas leurs attentes ? Le processus n'a connu en effet aucune consultation électorale jusqu'à l'élection au suffrage universel du Parlement européen (1979), dont on sait qu'elles ont été des élections nationales, et dont l'enjeu européen était fort absent.

Ce contournement des formes traditionnelles de la démocratie, pendant un demi-siècle, a été en partie compensé de deux manières : - en faisant en sorte que le processus d'intégration se déroule sur fond d'amélioration de la situation des travailleurs et de la population, ce qui découragerait les oppositions ; - en associant le mouvement syndical qui, par le lien qu'il entretient avec le monde salarié, apporte une certaine caution démocratique. J. Monnet et plus tard J. Delors accorderont donc grande attention à l'accompagnement de l'Europe par les syndicats.

Mais au fond, et la situation actuelle le montre, ceci est un choix politique et nullement un processus naturel. L'espace européen peut fort bien être autre chose qu'un espace de cohésion

L'espace européen peut fort bien être autre chose qu'un espace de cohésion et de solidarité. Son fondement économique peut être livré au marché autorégulateur, et l'alliance entre Etats membres devenir autre chose qu'une entente entre nations libres et indépendantes.

et de solidarité. Son fondement économique peut fort bien être livré au marché autorégulateur, et l'alliance entre Etats membres devenir autre chose qu'une entente entre nations libres et indépendantes.

La question de l'Europe sociale

La forme « traité » est la loi fondamentale de l'Union européenne. Elle évoque une entente consentie entre partenaires libres et égaux en droit. Aujourd'hui, on a plutôt le sentiment d'avoir un espace hiérarchisé dans lequel il y en a de plus égaux que d'autres, où s'exercent certaines formes d'hégémonie, et dans lequel certains produisent des normes auxquelles d'autres sont soumis.

La question de l'Europe sociale est ainsi en discussion depuis longtemps. Le thème a été mis en avant particulièrement par J. Delors, à partir de 1985, précisément parce que la relance impulsée par la signature de l'acte unique en 1986 mettait en danger les conceptions du social alors dominantes dans les pays européens eux-mêmes. La relance par la généralisation des mécanismes du marché posait la question de la concurrence fiscale et sociale entre les Etats membres. Aux politiques d'harmonisation on substituait une logique de concurrence, c'est-à-dire qu'un processus purement économique prenait la place de l'accord politique sur le sens de

la construction communautaire. Deux exemples concernent particulièrement les droits sociaux, dans la période récente : le premier sur les salaires en Europe, le second sur la part accordée à la négociation collective, qui est un principe fondamental de l'Europe, consacré par le traité - du moins en principe - et par le Conseil de l'Europe.

Intrusion dans les politiques salariales

En principe l'UE n'intervient pas dans la détermination des salaires, qui reste une prérogative nationale dans le cadre de la subsidiarité. Dans beaucoup de pays, les salaires font même partie de ce qu'on considère comme l'autonomie des interlocuteurs sociaux, c'est-à-dire que l'Etat n'intervient pas dans la détermination des salaires du secteur privé, entièrement consentie à la négociation collective. En France et dans quelques autres pays, la puissance publique joue un rôle bien plus grand dans l'orientation des salaires, par exemple à travers le salaire minimum légal et la procédure d'extension des conventions collectives.

L'UE n'a donc pas, a priori, à intervenir dans ces processus. En réalité, depuis 1985, il y a une orientation générale de modération salariale qui a encadré, dans toute l'Europe, un déplacement significatif de la part relative des salaires et du profit dans le revenu national. Outre cette pression

idéologique, l'Europe⁽¹⁾ a progressivement produit des orientations plus précises, notamment après la mise en place de l'Union économique et monétaire (UEM). Le Pacte de stabilité et de croissance (PSC), à travers la politique budgétaire, s'intéressait ainsi aux budgets sociaux et donc aux salaires, mais aussi aux moyens de réalisation des grandes orientations de politique économique (Gope) délivrées au début des années 2000. On trouvait, dans ce cadre, la Méthode dite ouverte de coordination (Moc), particulièrement appliquée aux systèmes de protection sociale, et presque toujours dans le sens d'une réduction des prestations. On était là dans le domaine de l'influence, caractérisée par une pression sur l'application des critères du PSC, après sa révision de 2005.

Avec la crise de 2008, on entre dans la période d'intrusion où la politique salariale devient directement produite et encadrée par l'UE, à travers ce qu'on appelle la nouvelle gouvernance économique de l'UE. En fait, la Commission européenne s'est invitée, avec l'appui du Conseil, dans les modalités nationales de fixation des salaires et de négociation collective, mais aussi dans les politiques nationales de protection sociale.

Un contrôle des objectifs macroéconomiques

C'est moins 2008 que 2011 qui marque l'entrée dans une nouvelle ère. Avec la crise de la dette publique se mettent en place de nouvelles procédures de contrainte. Il y a d'abord la « purge », imposée aux pays asphyxiés par la crise bancaire : Grèce, Espagne, Irlande, Portugal, Roumanie. Dans ces pays, la troïka prend les commandes et contraint à de sévères baisses de salaires.

Le « Pacte pour l'euro », adopté en 2011 sous l'égide d'A. Merkel et de N. Sarkozy⁽²⁾, insiste sur trois recommandations en

Le Semestre européen devient le cœur de l'encadrement des politiques économiques : il s'applique aux vingt-huit Etats membres et dépasse largement la coordination budgétaire puisqu'il détermine, en amont, les objectifs macroéconomiques de chaque pays.

matière de détermination des salaires : « Réexaminer le degré de centralisation du processus de négociation » ; « Veiller à ce que les accords salariaux dans le secteur public viennent soutenir les efforts de compétitivité consentis dans le secteur privé » ; « Réexaminer les dispositifs de fixation des salaires ».

Ce Pacte, élargi quelques semaines plus tard, impose non seulement l'austérité budgétaire mais aussi un encadrement des politiques macroéconomiques, avec l'instauration de ce qu'on appelle le « Semestre européen », mécanisme d'alerte précoce fondé sur un tableau de bord macroéconomique. Le Semestre européen devient le cœur de l'encadrement des politiques économiques : il s'applique aux vingt-huit Etats membres et dépasse largement la coordination budgétaire puisqu'il détermine, en amont, les objectifs macroéconomiques de chaque pays. Le « Six-Pack » (cinq directives et un règlement) est entré en vigueur le 11 janvier 2012. Les Etats membres doivent désormais présenter à la Commission et au Conseil des ministres européens leur projet de budget, avant qu'il soit présenté à leur Parlement.

La fin du modèle social européen ?

La réduction de la dette des Etats passe par la réduction des dépenses publiques – il n'y a pas d'autre voie ouverte. Pour aller « efficacement » dans ce sens, la Commission porte une attention croissante à l'équilibre financier des systèmes de retraite, de santé et d'autres prestations sociales, qui s'illustre par des recommandations adressées aux Etats membres : recul de l'âge de la retraite, limitation des régimes de préretraite, réforme de l'indemnisation du chômage, rationalisation des systèmes de soins. Les recommandations du Semestre ont l'avantage d'être dépourvues de toute ambiguïté.



© IMAGES OF MONEY

Pour en rester à la question des salaires – car on voit que de telles procédures posent de nombreux et gros problèmes de démocratie –, les recommandations traduisent cette conviction que les déséquilibres de la zone euro trouvent leur source dans la divergence des coûts unitaires de travail, notamment dans la « dérive » des salaires. Outre cette pression directe à la baisse des salaires, la Commission indique, dans une communication en 2012, qu'il faudrait aussi « promouvoir des mesures qui se traduisent par une réduction globale du pouvoir de fixation des salaires des syndicats ».

On voit qu'il ne s'agit pas seulement d'une intégration économique croissante, mais bien d'un changement du système politique, car on touche là à ce qui fait le « modèle social européen ». Cette dénomination laisse parfois perplexe, notamment depuis l'entrée des pays de

(1) La Commission bien sûr, mais aussi et surtout le Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement, car c'est là qu'est la décision.

(2) Le « Pacte pour la compétitivité et la convergence » a été signé, en mars 2011, sous l'impulsion de la France et de l'Allemagne, par les dix-sept pays de la zone euro. Il est devenu le « Pacte euro plus », après son extension à six pays hors zone euro (Bulgarie, Danemark, Pologne, Roumanie, Lettonie et Lituanie), qui l'ont signé volontairement.



Avec la crise de 2008, on entre dans une période d'intrusion où la politique salariale devient directement produite et encadrée par l'UE, à travers ce qu'on appelle la nouvelle gouvernance économique.

l'Est et du centre de l'Europe dans l'Union, et plus encore avec le déroulement de la crise en 2011. On entend par là, et par comparaison avec le reste du monde, une zone dans laquelle existe un régime de démocratie politique, visant au bien-être des travailleurs (le *welfare state*), et un ensemble de procédures associant les représentants des travailleurs à la détermination de leurs conditions de vie et de travail. C'est bien ce modèle-là qui est en train d'être détruit, et sur lequel les citoyens européens - il serait souhaitable que l'on puisse les appeler ainsi - feraient bien de se mobiliser.

Du respect de la négociation collective

Un dernier exemple sera pris dans la toute dernière actualité. Le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe vient de condamner la Suède, suite à une plainte des deux centrales syndicales LO et TCO, et

ce qu'on a appelé là-bas la « loi Laval ». De quoi s'agit-il ? Laval est une société lettonne qui est venue en Suède (à Vaxholm) faire des travaux de rénovation d'une école. Les syndicats sont venus lui présenter la convention collective de la construction qui a cours en Suède. La société a refusé de la signer. Les syndicats ont donc organisé le blocus du chantier. La société a porté plainte, au nom de la directive de 1996 sur le détachement des travailleurs, et la Cour du travail de Suède a saisi la Cour de justice des communautés européennes (CJCE). Celle-ci a rendu son avis en 2007, donnant tort aux syndicats. Elle a affirmé que le droit de la négociation collective était certes un droit fondamental, mais qu'il était tout de même second par rapport aux principes de la libre prestation de services. Dans la mesure où il s'agit d'une simple convention de travail, elle ne peut être opposée au droit de l'entreprise d'imposer

ses propres conditions de travail et de salaires. L'affaire a fait grand bruit en Suède, car le caractère souverain des conventions collectives faisait partie des assurances données au pays lors de son adhésion à la Communauté européenne. Le gouvernement suédois a, malgré cela, introduit une loi intégrant, dans le droit, le point de vue de la CJCE. Les syndicats ont porté plainte devant le Conseil de l'Europe en juin 2012, et le Comité européen des droits sociaux vient de leur donner raison. La Confédération européenne des syndicats (CES) a aussitôt déclaré que la Suède devrait changer sa loi, ce qui n'est nullement automatique dans la mesure où les avis du Conseil de l'Europe ont un simple statut de recommandation. Si cette pression est morale et politique, elle n'est pas juridique.

A la société civile de se saisir des enjeux

Ces deux exemples permettent de revenir sur la question de départ. L'intégration européenne peut-elle être autre chose qu'un espace de cohésion et de solidarité ? Tout dépend des niveaux d'observation. Au niveau des Etats et des institutions, oui, elle peut être tout à fait autre chose, comme un lieu de défaisance des pactes sociaux de l'après-guerre et un lieu de régression démocratique. D'où l'urgence, sans doute, de constitution d'une société civile ou d'un mouvement social européens qui traduise l'émergence de la citoyenneté à cette échelle. On a pu reprocher une certaine mollesse au syndicalisme européen, qui a accompagné un peu béatement un processus. La CES a longtemps cultivé un art consommé pour accompagner des régressions inquiétantes. Depuis deux ans cependant, elle tente de mobiliser sur ces enjeux importants. Elle se heurte cependant à une difficulté majeure : celle de ses affiliés à se hisser au niveau européen. ●