

Union européenne

Agenda 2000 chargé pour la Confédération européenne des syndicats

Maurice BRAUD

L'action de la Confédération européenne des syndicats oscille toujours entre deux pôles : la réalisation de l'objectif fédéral des « Etats-Unis d'Europe » rêvé par les fondateurs et l'action syndicale stricto sensu à l'échelon européen.

Cette tension interne forte de la CES, tiraillée entre un projet « européiste », voire fédéraliste, qui la dépasse mais qui souvent oriente ses positions, et un travail syndical plus traditionnel, en lien avec ses organisations sectorielles et les confédérations nationales, est en outre largement soumise à la pression externe d'un calendrier européen défini ailleurs, par les institutions européennes et les gouvernements nationaux.

Les diverses échéances du calendrier européen ainsi que les projets et l'action des autres acteurs européens constituent en effet la trame de la toile où se dessine jour après jour l'action propre de la Confédération européenne des syndicats. Aussi l'analyse de cette action n'est-elle envisageable qu'une fois pris en compte cet environnement institutionnel et politique encore faiblement stabilisé mais néanmoins déterminant.

De ce point de vue, l'année 2000 met sous les projecteurs des médias une série de dossiers et de rendez-vous dont l'intérêt pour le mouvement syndical peut apparaître mineur de prime abord mais dont le caractère structurant nous semble patent.

Lendemain de congrès

Les débats du dernier congrès de la Confédération européenne des syndicats (CES) en juin-juillet 1999, à Helsinki, ont porté principalement sur les compétences de la CES face à celles des confédérations nationales et à celles des organisations syndicales sectorielles. Autour du thème d'un « système européen des relations industrielles », le secrétariat de la confédération souhaitait avancer dans le renforcement des compétences des organisations syndicales européennes, coordonnées par la confédération. C'était là une réponse, voire une riposte, à l'initiative prise par des syndicalistes belges, néerlandais, allemands et luxembourgeois lors de la rencontre de Doorn (Pays-Bas) les 4 et 5 septembre 1998¹.

1. Cf. Christian Dufour et Adelheid Hege, « Quelle coordination syndicale des négociations en Europe », *Chronique Internationale de l'IRES*, 60, septembre, 1999, pp. 108-117.

adoptée largement par le Congrès, cette résolution pour un système européen des relations industrielles a commencé à être mise en œuvre dès les mois suivants. Au niveau intersectoriel de la CES a ainsi été mis en place un « comité de coordination de la négociation collective » regroupant les responsables de ces domaines dans les confédérations nationales, pour définir avec le secrétariat de la confédération les thèmes et le contenu des propositions de la CES à soumettre aux autres partenaires du dialogue social. De même, les fédérations européennes sont incitées à instituer dans leur secteur d'activités un comité équivalent, avec leurs organisations affiliées, la Fédération européenne de la métallurgie ayant pour sa part pris quelques avances en ce domaine.

Ce travail syndical d'organisation et de structuration au niveau européen apparaît cependant secondaire face à des dossiers résolument politiques et sur lesquels le secrétariat de la CES tente de peser.

Déjà, quelques jours avant la tenue du neuvième congrès de la CES, le Conseil européen de Cologne les 3-4 juin 1999 a finalisé l'ossature d'un « pacte européen pour l'emploi » reposant sur trois piliers, qui a bouleversé quelque peu le calendrier prévisionnel des travaux de la CES :

– la coordination des politiques économiques et l'amélioration de l'interaction entre l'évolution des salaires et la politique monétaire, budgétaire et financière grâce à un dialogue macro-économique (processus dit de Cologne) ;

– la poursuite et le développement de la coordination des politiques d'emploi

initiée à Luxembourg en novembre 1997 (processus dit de Luxembourg) ¹ ;

– la réforme et la modernisation des structures pour améliorer la capacité d'innovation et l'efficacité des marchés des biens, des services et des capitaux (processus dit de Cardiff).

**Dialogue macro-économique
et « processus de Cologne »**

Le Conseil européen de Cologne a été fixé au printemps 2000, au cours de la présidence portugaise, une réunion spéciale du Conseil européen ayant pour thème « L'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale : vers une Europe de l'innovation et de la connaissance » pour évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre des processus de Cologne, Cardiff et Luxembourg. Un forum, avec des représentants des gouvernements nationaux, de la Commission, du Parlement européen, de la Banque centrale européenne (BCE) et des partenaires sociaux, évaluera ces résultats.

Le dialogue macro-économique (processus de Cologne) a été lancé dès le second semestre 1999. Suite à la première séance, Emilio Gabaglio a précisé le cadre de ces discussions entre responsables des administrations nationales, de la BCE, des institutions européennes et des partenaires sociaux : « La CES a profité de l'opportunité pour avoir une discussion franche lors de la première réunion politique du Dialogue macro-économique décidé à Cologne », mais « ni la CES, ni la BCE, ni personne d'autre n'est venu à la réunion dans le but de conclure des engagements contraignants » ².

1. Cf. Maurice Braud, « Union européenne et emploi », *Chronique internationale de l'IRES*, 50, janvier 1998, pp. 39-43.

2. Communiqué de presse du 9 novembre 1999.

UNION EUROPEENNE

Dès le 15 novembre 1999, une délégation de la CES a rencontré le Premier ministre portugais pour lui faire part de ses priorités concernant le sommet extraordinaire des 23-24 mars 2000, pour « réaliser de façon cohérente et intégrée les différents éléments du pacte pour l'emploi », la CES mettant en avant la nécessité d'un cadre macro-économique négocié pour orienter la croissance et la création d'emplois.

Lisbonne, 23-24 mars 2000

La présidence portugaise souhaite faire du sommet de Lisbonne un temps fort pour le développement d'une Europe de l'innovation et de la connaissance. Elle a développé ce projet dans le document « Emploi, réformes économiques et cohésion sociale – Pour une Europe de l'innovation et de la connaissance » le 12 janvier 2000. Dans ce document, la présidence portugaise reprend la thématique déjà développée lors des précédents conseils européens d'une coordination accrue des politiques dans la perspective européenne, les « grandes orientations de politique économique » annuelles (GOPE) devenant le document d'encadrement général des différentes politiques macro-économiques, des politiques et des réformes structurelles, mais aussi de la coordination avec les lignes directrices pour l'emploi. Pour la présidence portugaise en effet, il ne fait pas de doute que les GOPE « doivent définir les orientations que l'UE sera amenée à adopter et les recommandations aux Etats membres dans une perspective pluriannuelle fixant un cadre pour l'année suivante ».

Il n'est pas sûr toutefois que tous les chefs d'Etat et de gouvernement s'inscrivent dans cette perspective. Néanmoins, la présidence portugaise a reçu le soutien

des ministres belge, italiens et français du Travail et de l'Emploi qui ont publié conjointement le document « Pour une Europe du plein-emploi et de la cohésion sociale ».

Mais, si les GOPE sont consacrées, au lendemain de Lisbonne, comme le document structurant la plupart des politiques économiques, qu'elles soient nationales ou européennes, et influant directement sur les politiques sociales et d'emploi, l'enjeu pour le mouvement syndical européen est essentiel. C'est la raison pour laquelle, dès le lancement du processus de Cologne, la CES a souhaité être pleinement présente.

Mémorandum de la CES à la présidence portugaise

Aux objectifs détaillés de la présidence portugaise, la CES a répondu par un « Mémorandum à la présidence portugaise ». La CES aborde dans ce document l'ensemble des dossiers dont la présidence portugaise a la charge. Rappelant que l'objectif du plein emploi doit demeurer à la base de l'activité de l'Union, la CES réaffirme la nécessité de concrétiser le pacte européen pour l'emploi « par l'enrichissement des procédures existantes plutôt que par la création de nouveaux instruments ». La CES redoute en effet le travers communautaire qui consiste à définir une procédure, à la farder d'une appellation flatteuse, pour donner l'illusion d'une politique. Le « pacte européen pour l'emploi » en est justement le dernier exemple. Inquiète de la capacité réelle de l'Union et des gouvernements à prendre en compte la désaffection des populations, et particulièrement du mouvement syndical, au projet européen lui-même, la direction de la CES souhaite donner des contenus aux politiques européennes dans

le domaine social et de l'emploi. Aussi propose-t-elle une coordination économique et de l'emploi comme pôle d'équilibre face à la « gouvernance monétaire » réalisée par la BCE. C'est la reprise de la thématique, développée naguère par feu Pierre Bérégovoy, du « gouvernement économique » de l'Union européenne.

La CES propose aussi d'avancer dans le domaine de la coordination fiscale. Si cette coordination apparaît économiquement nécessaire et logique avec la mise en œuvre de l'euro, elle contre des intérêts économiques puissants, et partant, rencontre de fait la vive opposition de certains Etats. Aussi est-il peu probable que la présidence portugaise puisse beaucoup avancer en ce domaine.

Au-delà des strictes questions d'emplois et de coordination économique, la CES invite la présidence portugaise à se saisir de certains sujets sociaux. L'échec des négociations entre acteurs sociaux sur un droit général à l'information et à la consultation des travailleurs dans l'Union européenne conduit la CES à demander à la présidence portugaise de soutenir un projet de directive en ce domaine, qui reprenne notamment les acquis des travaux du Parlement européen. D'autres dossiers doivent aussi être repris, qu'il s'agisse d'un suivi du programme d'action sociale 1998-2000 de la Commission, de l'extension de la directive à l'organisation du temps de travail aux secteurs encore aujourd'hui exclus, ou de l'avancement dans la coordination des régimes de sécurité sociale.

La CES soutient la proposition avancée par le rapport Gyldenhammer¹ et reprise par la présidence portugaise et par

le document des ministres belge, italien et français, d'un Observatoire des mutations industrielles pour anticiper les demandes du marché du travail et détecter les nouveaux gisements d'emplois.

La réforme institutionnelle

Le Conseil européen d'Amsterdam, s'il avait vu des avancées certaines dans le domaine de la coordination européenne des politiques nationales d'emploi, avec l'adjonction dans le nouveau traité d'un titre sur l'emploi, avait dressé aussi le constat d'un désaccord profond sur le devenir institutionnel de l'Union, en dépit d'un élargissement programmé à quelques pays d'Europe centrale et orientale notamment. Dans une déclaration, les gouvernements belge, italien et français avaient alors indiqué qu'il ne pourrait y avoir élargissement sans approfondissement institutionnel.

Adoptant l'Agenda 2000 programmant de fait l'élargissement, chefs d'Etat et de gouvernement ne pouvaient prendre le risque d'ouvrir l'Union européenne sans modifier un tant soit peu des règles de fonctionnement conçues pour un ensemble communautaire de six Etats.

Le Conseil européen de Cologne a chargé la présidence finlandaise (second semestre 1999) de préciser l'agenda, les modalités et les questions à l'ordre du jour de la réforme des traités. Lors du Conseil européen d'Helsinki (10-11 décembre 1999), il a été décidé d'ouvrir une Conférence intergouvernementale (CIG) de révision des traités en février 2000, afin d'aboutir en décembre 2000, pour le Conseil européen de Nice, à une proposi-

1. Groupe d'experts de haut niveau sur les implications économiques et sociales des mutations industrielles, *Gérer le changement*, Commission européenne (DG V, unité D3), novembre 1998 (Rapport présenté au Conseil européen de Vienne, décembre 1998).

UNION EUROPEENNE

tion de réforme soumise aux chefs d'Etat et de gouvernement. Les sujets à l'ordre du jour sont notamment la taille et la composition de la Commission, la pondération des voix au Conseil de l'Union européenne, l'extension éventuelle de la majorité qualifiée dans la même instance.

D'autres propositions de réformes

Trois personnalités éminentes avaient présenté à la Commission européenne, dès octobre 1999, un projet de réforme institutionnelle autrement plus ambitieux¹.

Si les chefs d'Etat et de gouvernement n'ont pas daigné les suivre dans cette voie à Helsinki, le président de la Commission européenne, Romano Prodi, et le commissaire en charge de la réforme institutionnelle, Michel Barnier, ont poursuivi sur leurs brisées, en publiant une communication qui reprend l'idée selon laquelle la réforme institutionnelle est un préalable à l'élargissement et a pour objet de « stabiliser durablement le système institutionnel européen »². MM Prodi et Barnier reprennent dans leur contribution la proposition du rapport Dehaene d'extension des compétences du président de la Commission. Il propose aussi d'ouvrir davantage à la représentation de la société civile le Comité économique et social.

Le Parlement européen, dans une résolution du 3 février 2000, conteste l'ordre du jour de la CIG retenu par le

Conseil européen d'Helsinki, car trop limité et ne respectant pas les dispositions du Traité d'Amsterdam. Aussi le Parlement européen soutient-il la déclaration de la présidence portugaise d'élargir l'ordre du jour de cette CIG.

La CES et la réforme des institutions européennes

Dans son mémorandum à la présidence portugaise, la CES souhaite que la CIG prenne en compte la nécessité de « rapprocher l'Union de ses citoyens et d'accroître la démocratie de ses institutions ». Dans la résolution générale sur la politique syndicale du 9^e Congrès, fidèle en cela à ses options antérieures³, la CES se déclare favorable à une véritable Union politique, des institutions démocratisées et une constitution européenne « authentique qui définira clairement les objectifs, juridictions et responsabilités de l'Union par rapport à ceux revenant aux Etats ».

Reste la question, ouverte par la contribution de la Commission européenne, de la réforme du Comité économique et social. Le Comité économique et social européen apparaît depuis longtemps comme une institution à la traîne du dialogue social en Europe et sans vrai projet. La montée en puissance de réseaux associatifs européens a peu à peu fait germer l'idée, reprise aujourd'hui par la Commission, d'ouvrir plus largement à ces nouveaux acteurs, les portes du Comité économique et social pour le dynamiser.

1. Jean-Luc Dehaene, Lord David Simon, Richard von Weizsäcker, Implications institutionnelles de l'élargissement. Rapport à la Commission européenne, Bruxelles le 18 octobre 1999 (ce rapport est souvent appelé « rapport Dehaene » du nom de son président et principal rédacteur).

2. Communication de M. le Président et de M. Barnier, Adapter les institutions pour réussir l'élargissement. Contribution de la Commission européenne à la préparation de la Conférence intergouvernementale sur les questions institutionnelles, Bruxelles le 26 janvier 2000 (présentation à la presse).

3. Cf. Maurice Braud « La Confédération européenne des syndicats et la révision des Traités européens », *IRES Chronique internationale*, 40, mai 1996, pp.18-22.

Certains responsables du Comité économique et social sont bien conscients du malaise et tente de redonner vie à cette institution, en organisant par exemple, en octobre 1999, une « convention de la société civile ». La Confédération européenne des syndicats a toutefois tenu, sur ce point précis, à exprimer clairement son désaccord avec la Commission en l'état du projet. Elle convient cependant de la nécessité d'une réflexion sur les missions du Comité, et elle annonce d'ores et déjà que son comité exécutif des 21-22 mars se prononcera officiellement sur ce point.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Depuis plusieurs années, agitée notamment par des groupes et réseaux associatifs européens, l'idée d'une déclaration des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui synthétiserait dans un même document l'ensemble des textes européens ou nationaux en ce domaine, fait son chemin. Déjà, il y a quelques années, le rapport du « comité des sages » le mentionnait¹. Plus récemment, le Forum permanent de la société civile a présenté un projet de charte des droits civiques et sociaux à l'occasion du 50^e anniversaire du Congrès de La Haye (mai 1998). Enfin, devant la montée en puissance de ce thème, la Commission a chargé un groupe d'experts présidé par Spiros Simitis d'un rapport rendu en février 1999².

Le Conseil européen de Tampere des 15-16 octobre 1999, prolongeant les travaux de celui de Cologne, a mis en place

une structure ad hoc, dite initialement « l'Enceinte », depuis « la Convention », composée de représentants des chefs d'Etat ou de gouvernement, de membres du Parlement européen et des parlements nationaux, d'un représentant de la Commission. Cette structure devra présenter avant la fin de l'année 2000 un projet de charte.

Se pose la question de savoir si cette charte est susceptible, en préambule ou dans le corps du texte, d'être insérée dans le traité à venir. Les conclusions de la présidence finlandaise du Conseil européen d'Helsinki n'en disent mot. Et il semble que le Conseil européen n'y soit pas majoritairement favorable. En revanche, le rapport Dehaene comme la contribution de la Commission européenne pour la CIG y sont plus favorables. La CES, dans son « Mémoire à la présidence portugaise » fait justement valoir qu'une telle charte serait sans effet ni intérêt si elle n'était pas au préalable intégrée dans le traité. Aussi demande-t-elle fermement à la présidence portugaise de l'ajouter au programme de la CIG. Enfin, la CES souhaite être invitée par « l'enceinte/convention » à participer activement au processus de rédaction.

Des enjeux syndicaux ?

Après un congrès en 1999 qui absorba une bonne part de sa capacité de travail, la CES doit au cours de l'année 2000 aborder des sujets cruciaux, tant pour elle que pour l'Union européenne, mais dont l'ob-

-
1. Comité des sages présidé par Maria de Lourdes Pintasilgo, *Pour une Europe des droits civiques et sociaux*, Commission européenne (DG V), octobre 1995-février 1996 (le rapport a été établi par Jean-Baptiste de Foucauld).
 2. Groupe d'experts en matière de droits fondamentaux présidé par Spiros Simitis, *Affirmation des droits fondamentaux dans l'Union européenne. Il est temps d'agir*, Commission européenne (DG V), Bruxelles février 1999.

UNION EUROPEENNE

jet proprement syndical n'est pas toujours aisé à saisir.

Il ne fait guère de doute pourtant que la réforme des traités européens, la capacité du mouvement syndical européen à s'insérer dans le dialogue macro-économique et l'adoption d'une véritable charte des droits fondamentaux de l'Union européenne affectent directement la vie et les conditions d'existence des travailleurs européens.

Stratégiquement, ces trois questions cependant posent à la CES des problèmes certains. Ainsi, la question de la réforme des traités ravive les divergences entre les organisations traditionnellement « européennes » et fédéralistes et celles historiquement moins impliquées dans cette bataille. Elle accroît de plus la tension entre les deux pôles de la confédération : un sommet très averti des enjeux et des débats européens, et une base, dans chacun des pays, peu et mal informée. La mise en place progressive, tant à la confédération pour la négociation intersectorielle que dans les fédérations sectorielles, d'instances de coordination est un moyen – sans doute encore insuffisant – de combler ce hiatus entre sommet « européen » et base encore largement « nationale ».

La question du dialogue macro-économique est politiquement plus difficile encore. Pour la CES, participer au dialogue social à partir de 1984-1985 pouvait sembler dans l'ordre des choses. L'étape suivante, celle qui consista à aller vers des négociations puis des accords européens, a semblé un développement naturel de l'étape précédente. Mais il faudrait aujourd'hui aller plus loin, pour peser davantage, mieux, sur les grandes orientations politiques, pour soutenir les institutions européennes et les Etats membres à faire contre-poids à une

Banque centrale européenne dont on sait qu'elle dispose de compétences excessives car sans véritable interlocuteur politique européen. Mais quelle est la limite de cette logique de « pacte », avec les autorités politiques et les autorités monétaires, sans aller au-delà du mandat syndical ? Le constat de la carence du pouvoir politique européen autorise-t-il toujours à lui prêter main forte, voire à tenter de s'y substituer, même partiellement ?

Enfin la charte des droits fondamentaux, parce qu'elle mêle droits civiques et sociaux, pose au mouvement syndical la question de sa spécificité face à d'autres types d'acteurs, ONG et associations en particulier. La CES travaille depuis de nombreuses années avec des réseaux associatifs en Europe, dans le cadre notamment de la plate-forme des ONG ou du Forum permanent de la société civile. Il n'empêche que la thématique de la Charte a d'abord été portée par des associations, étrangères pour certaines, très critiques pour d'autres, sur le mouvement syndical. Aujourd'hui la CES s'oppose aux propositions actuelles de la Commission d'une ouverture plus grande à la société civile du Comité économique et social. La représentation de la « société civile » dans les institutions n'est pas aisée, il n'empêche qu'elle répond à une soif de participation citoyenne que la représentation politique seule ne parvient pas à étancher. Le mouvement syndical peut-il raisonnablement s'y opposer ? Comment peut-il le prendre en compte ?

Ainsi, les trois dossiers principaux de l'actualité européenne de l'année 2000, apparemment fort éloignés du monde du travail, interrogent le mouvement syndical européen dans ses conceptions comme dans ses pratiques. Aussi, ne serait-il pas sans intérêt que ces questions et

AGENDA 2000 CHARGE POUR LA CES

ces débats se poursuivent jusqu'au sein
des organisations syndicales nationales.