

Union européenne

Après le congrès de la CES, quelle stratégie et quelles actions syndicales européennes ?

Maurice BRAUD

L'année 2003 s'est achevée sur le constat d'un désaccord persistant entre les différents Etats européens sur l'avenir de l'Union européenne. Masquée par la capacité de travail et de manœuvre de la Convention européenne et de sa présidence tri-céphale, cette réalité s'est à nouveau révélée brutalement lors du conseil européen de Bruxelles (décembre 2003) qui devait clore la (courte) conférence intergouvernementale chargée de réviser les traités européens en vigueur sur la base du projet de traité constitutionnel réalisé par la Convention.

De ce point de vue, le conseil européen de Bruxelles s'inscrit dans la lignée des sommets européens successifs qui, depuis plus de dix ans maintenant, échouent à réformer le cœur de l'édifice communautaire, conçu il y a cinquante ans pour des Communautés de six Etats membres et qui – depuis les élargissements successifs des années 1980 et 1990 – s'essoufle.

Les fondateurs des premières Communautés – en particulier Jean Monnet lui-même – souhaitaient une évolution des Communautés qui, par paliers, conduise à des institutions fédérales. Au cours de l'histoire communautaire, d'au-

tres schémas de développement lui ont été opposés, mettant l'accent sur le rôle central, dans le développement des politiques européennes, des Etats membres et de leurs gouvernements, privilégiant ainsi davantage la coopération intergouvernementale entre Etats européens plutôt qu'une perspective fédérale. Charles de Gaulle a incarné avec constance au cours des années 60 cette orientation.

Les actuels Etats membres de l'UE comme ceux qui le seront demain, les diverses forces politiques et syndicales des différents pays sont tous traversés par des sensibilités qui se reconnaissent plutôt dans l'une ou l'autre de ces grandes options de développement, suivant une grande diversité de modalités pratiques et d'étapes intermédiaires.

Ce débat traverse aussi le mouvement syndical européen du XXI^{ème} siècle, né hier dans les cercles européens et fédéralistes de la première heure mais aujourd'hui habité aussi par d'autres sensibilités et d'autres histoires.

Congrès de la CES : une page se tourne

La Confédération européenne des syndicats (CES) a tenu son X^{ème} congrès

UNION EUROPEENNE

statutaire en mai 2003 à Prague, concrétisant ainsi avant les Etats l'élargissement à ses homologues d'Europe centrale et orientale qu'elle a réalisé en son sein – par étapes successives – depuis le début des années 90.

L'enjeu de ce congrès était cependant tout autre : le passage du relais entre un secrétariat de la CES animé d'un projet politique et syndical d'union fédérale de l'UE à une équipe plus jeune, relativement étrangère aux combats européens et fédéralistes de ce qu'était alors l'Europe des Six, et chargée d'exprimer aujourd'hui et demain les revendications des salariés de l'Europe enfin unifiée, le « rideau de fer » arraché.

Ce congrès s'est déroulé dans un climat économique morose (le chômage est reparti à la hausse dans quelques uns des principaux Etats membres, la récession guette) et dans un contexte politique radicalement différent de celui du précédent congrès, à Helsinki en juin et juillet 1999 : les « cousins » et les « frères politiques » socialistes et sociaux-démocrates participaient alors à 13 des 15 gouvernements de l'UE ; la Commission récemment mise en place semblait susceptible d'initiatives politiques fortes après l'échec de la Commission présidée par Jacques Santer ; le nouveau traité (Amsterdam, 1997) ne résolvait aucune des grandes questions institutionnelles pendantes depuis Maastricht (1992) mais comportait un chapitre sur l'emploi autorisant une « stratégie européenne pour l'emploi » répondant ainsi positivement à une revendication majeure de la CES ; la présidence allemande (premier semestre 1999) venait de donner le coup d'envoi à une charte européenne des droits fondamentaux, préparée par une « enceinte » composée de représentants des gouvernements nationaux, de représentants du Par-

lement européen, des Parlements nationaux et de la Commission européenne (cette « enceinte » prendra le nom de « Convention » au cours de la présidence finlandaise du second semestre 1999).

Il flottait donc sur Prague comme un air de nostalgie, accentué par les longs applaudissements saluant les départs et la retraite du secrétaire général sortant Emilio Gabaglio et de quelques autres membres éminents du secrétariat de la CES (dont le Français Jean Lapeyre).

La présence et le discours de l'ancien président de la Commission Jacques Delors sonnaient comme la clôture émouvante d'une époque, celle qui avait été marquée par un « échange politique » original entre la Commission européenne et la CES qui, de 1985 au milieu des années 90, d'une part avait permis l'accroissement sensible du rôle et des compétences des organisations syndicales et patronales européennes (en formalisant notamment dans les traités européens le dialogue social et la négociation collective), et d'autre part avait achevé le marché unique (objectif 1992), fixé les modalités de l'union monétaire (traité de Maastricht) et renforcé les compétences communautaires, en particulier dans le domaine de l'emploi, la Commission européenne jouant dans ce dispositif un rôle prééminent.

Essoufflement de la stratégie politique et syndicale de la CES

Le changement des hommes appelle inévitablement un jugement sur leur action. De ce point de vue, depuis quelques temps déjà, la stratégie syndicale et politique de la CES apparaissait de plus en plus fragile. Plusieurs facteurs ont contribué à accroître la fragilité de cette ligne politique.

Le premier facteur est l'affaiblissement durable de la Commission européenne depuis la deuxième moitié des années 90. Le caractère velléitaire puis la démission collective de la Commission Santer, l'incapacité de la Commission Prodi en dépit de son action déterminante pour réaliser l'élargissement à inverser cette tendance, ont fragilisé durablement la Commission européenne et sa légitimité à incarner le pouvoir exécutif européen.

Un second est lié aux équilibres politiques qui émergent entre les Etats. Après le reflux électoral des socialistes et des sociaux-démocrates en Europe, globalement favorables à des actions européennes d'envergure dans le domaine social et pour l'emploi, de nouveaux équilibres pointent : le dynamisme économique et politique du gouvernement du Royaume-Uni a rencontré un écho favorable auprès des gouvernements espagnol et italien, sans parler des nouvelles équipes gouvernementales néerlandaise (Balckenende) ou portugaise. Enfin, parmi les dix Etats qui rejoignent l'UE, quelques uns souhaitent affirmer leur présence en marquant leurs différences envers les Etats hier moteurs de l'UE, la France et l'Allemagne en particulier.

Ces deux derniers Etats, en dépit de quelques professions de foi, se sont révélés incapables au cours de la dernière période de promouvoir conjointement des actions européennes d'envergure, dans le domaine social comme dans le domaine politique, susceptibles de provoquer l'adhésion de leurs partenaires, à tout le moins des Etats traditionnellement les plus favorables au développement de politiques communes ou coordonnées. Ils ont au contraire – et de façon éclatante – fait apparaître publiquement leurs divergences (Nice, décembre 2000).

Le troisième facteur de cette fragilité croissante de la ligne politique traditionnelle de la CES tient à la CES elle-même : son extension dans tous les pays de l'UE et dans les pays candidats a certes considérablement renforcé sa représentativité, mais elle a en retour provoqué une grande hétérogénéité interne. Le congrès d'Helsinki de 1999 avait marqué un moment intéressant de ce point de vue. Les organisations syndicales scandinaves et nordiques avaient tenu à présenter de nombreux amendements au premier projet de résolution générale, mais au cours des débats le clivage sur la perspective d'un système européen intégré de relations industrielles avait été contenu.

Le défi de l'hétérogénéité interne est renforcé aujourd'hui par la baisse sensible de la syndicalisation, observable même dans les pays à forte implantation syndicale.

C'est dans ce contexte nouveau que le congrès de Prague de la CES a été plus que le changement d'une équipe : une première esquisse d'une nouvelle stratégie syndicale.

Éléments d'une action syndicale européenne rénovée

Les lignes de force de l'action à venir ont été formalisées dans un programme d'action soumis à la discussion lors du congrès. Outre un développement sur la « vision de l'Europe » défendue par la CES, le programme d'action adopté met l'accent sur le modèle économique et social européen, l'élargissement et le développement des relations professionnelles au niveau européen et dans les pays d'Europe centrale et orientale, la mondialisation et son impact en Europe, enfin la politique syndicale *stricto sensu*.

Affirmation d'un modèle économique et social européen

La CES demande la mise en œuvre par les Etats et l'UE de la stratégie de Lisbonne (2000) visant le plein-emploi et une « société de la connaissance », avec pour objectif un taux de croissance annuel moyen de 3 %. Les procédures de la stratégie européenne de l'emploi, couplées avec les grandes orientations de politique économique (GOPE), doivent être mises au service de l'objectif de plein emploi et de création d'emplois de qualité.

Cela suppose un véritable gouvernement économique européen et une définition des instruments dont il dispose. Pour réaliser l'objectif de plein emploi il convient de réformer le cadre de la politique monétaire, budgétaire et fiscale et de modifier le pacte de stabilité et de croissance, en particulier la capacité d'emprunt pour des investissements dans les infrastructures économiques et sociales. L'association effective des acteurs sociaux à cette démarche dans le cadre d'un dialogue macroéconomique renoué est une condition de réussite de l'ensemble.

Expansion et renforcement des relations professionnelles européennes

Depuis de nombreuses années, la CES prône la mise en place d'un système européen des relations industrielles, coordonné et structuré. Explicitement formalisé lors du congrès d'Helsinki, ce thème a été décliné en 2003 par toute une série de propositions précises : intégration de la charte des droits fondamentaux de l'UE dans le Traité constitutionnel, adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme, à la charte sociale (révisée) du Conseil de l'Europe et aux

conventions fondamentales de l'OIT, promotion et renforcement des droits syndicaux transnationaux (liberté de réunion, d'action dont la grève, négociation collective, ...) dans les textes officiels de l'UE, etc.

La CES, avec les organisations patronales européennes, distingue aujourd'hui trois modalités du dialogue social européen : la concertation tripartite (institutions et partenaires sociaux européens), la consultation des partenaires sociaux proprement dite, telle qu'elle est définie par l'actuel traité CE (art. 138 et 139), enfin le dialogue social proprement dit, soit l'ensemble des activités de dialogue bipartite entre partenaires sociaux (y compris la négociation en vue d'un accord).

En dépit de quelques avancées (principe d'un sommet social tripartite au printemps, établissement d'un programme pluriannuel 2003-2005 des partenaires sociaux européens ...), la CES considère aujourd'hui que le dialogue social devrait être renforcé et étendu : dans les secteurs et branches, où le dialogue social est notoirement insuffisant, par la mise sur pied d'un secrétariat des partenaires sociaux géré par leurs soins ; en abordant de nouveaux thèmes comme la responsabilité sociale des entreprises ou l'anticipation et la gestion du changement ; en renforçant les institutions existantes de consultation et dialogue, en particulier les comités d'entreprise européens, ou celles à mettre en place au sein de la société européenne.

Revendication d'un traité constitutionnel pour une Europe élargie

Pour obtenir ces avancées, la CES s'est pleinement investie dans l'élaboration de propositions en vue de la révision des traités. La convocation d'une convention pour ce faire, sur le modèle de celle

ayant élaboré la charte des droits fondamentaux de l'UE, a été une opportunité qu'elle a saisie pour exiger, avec les autres acteurs sociaux européens, en exigeant d'être membre de la Convention européenne comme observateur. Considérant qu'il est impossible d'avancer vers une Europe sociale sans une Europe plus démocratique, la CES a partagé le projet conventionnel d'un Traité constitutionnel qui reprenne dans un ensemble cohérent et lisible les actuels traités européens.

En contribuant largement à l'animation du groupe de travail sur les questions sociales créé au sein de la Convention, la CES a affiné ses propositions et sensiblement élargi sa notoriété. La participation et l'intervention du président Giscard d'Estaing au congrès de la CES à Prague en témoignent.

L'échec du sommet de Bruxelles (décembre 2003) interrompt pour un temps indéterminé la dynamique de révision des traités et partant, met en échec momentanément la stratégie de participation de la CES en ce domaine.

Renforcer la CES

Pour ce faire, le congrès de la CES se propose de renforcer sa cohésion et ses moyens internes, avec ses organisations affiliées, qu'elles soient sectorielles (fédérations européennes) ou nationales (confédérations nationales). Elle se propose d'ouvrir dans les mois qui viennent une réflexion interne sur les moyens de renforcer son fonctionnement, tout en développant sa collaboration avec d'autres acteurs et organisations, dans le mouvement syndical ou non.

Sans plus de précisions, le congrès de la CES a exprimé le souhait d'améliorer la visibilité, l'image de marque, de la confédération, afin de mieux affirmer son identité. Cela suppose aussi une meilleure

coordination avec les organisations affiliées, en particulier les confédérations nationales, en matière de prises de position et d'activités. La CES va désormais mettre au point un véritable programme d'activités propre.

Les premiers pas du nouveau secrétariat de la CES

Les premiers mois de la nouvelle équipe de la CES ont été particulièrement chargés.

D'un point de vue politique, la priorité était de suivre, et de peser sur, la révision des traités européens. Trois temps ont scandé jusqu'en décembre 2003 cette activité. Tout d'abord, il fallait se livrer à la difficile appréciation du résultat final de la Convention européenne et de son projet de traité constitutionnel. La position nuancée de la CES a consisté à la fois à saluer le « remarquable pas en avant vers une Union européenne plus efficace, plus démocratique et, dans une certaine mesure, plus proche des préoccupations des citoyens et citoyennes » que constitue ce document par rapport aux traités actuels, et –simultanément – à regretter que des objectifs plus ambitieux n'aient pu être atteints : extension du vote à la majorité en matière de politique sociale et fiscale, absence de nouveaux outils pour développer la « gouvernance économique » de l'Union.

Aussi, dans un deuxième temps, a-t-il fallu se donner les moyens de peser sur la présidence italienne (second semestre 2003) pour préciser les changements éventuels souhaités et l'exhorter à renforcer le contenu social du traité constitutionnel.

Enfin, troisième et dernier temps de cette activité jusqu'en décembre et au sommet de Bruxelles, peser sur la confé-

UNION EUROPEENNE

rence intergouvernementale réunie à partir de la mi-octobre 2003. L'objectif de la CES était d'éviter une remise en cause fondamentale du projet de traité constitutionnel réalisé par la Convention européenne tout en obtenant si possible des améliorations sensibles, en particulier dans la partie III consacrée aux politiques, afin de les mettre en cohérence avec les principes et valeurs définis dans la première partie. A la veille du sommet de Bruxelles, le secrétaire général de la CES John Monks déplorait qu'aucun amendement suggéré par la CES n'ait été intégré par la CIG¹. Aussi au lendemain de Bruxelles, la CES a-t-elle publiquement regretté que la préparation de la première Constitution européenne ait échoué si près du but tout en invitant la présidence irlandaise à tirer parti de cette interruption pour satisfaire aux principales revendications syndicales.

Le deuxième axe de l'activité de la CES des derniers mois a porté sur les mesures à prendre pour répondre à la situation économique et sociale préoccupante de l'Union. Au cours du X^{ème} congrès, le DGB avait tenté – sans obtenir cependant la majorité des deux tiers du congrès nécessaire à son adoption – de faire passer une proposition réclamant un réexamen du pacte de stabilité et de croissance. Le comité exécutif de la CES a finalement adopté une position demandant :

– à la Banque centrale européenne d'opérer une baisse urgente et significative de ses taux d'intérêt afin de stimuler la croissance et de combattre la déflation ;

– au Conseil (formation Ecofin) de convenir d'un ensemble de mesures d'urgence coordonnées d'une valeur d'au moins 1% de PIB, dans le cadre des objectifs de Lisbonne, pour renforcer la demande, en les centrant sur l'investissement pour l'éducation et la formation, la recherche-développement, les technologies environnementales et les infrastructures trans-européennes ;

– aux institutions européennes et aux Etats membres, la réorientation du pacte de stabilité et de croissance afin d'assurer la croissance autant que la stabilité².

Cette orientation a été développée les mois suivants par une résolution adoptée lors du comité exécutif d'octobre 2003³. La CES affirme que la faiblesse de la croissance européenne et la hausse du chômage sont moins la conséquence des retards de la libéralisation du marché intérieur (ce qu'affirme la Commission européenne) que le résultat d'une politique macroéconomique inadéquate. Au contraire, la poursuite dans la voie de la seule libéralisation est un danger pour le modèle social, génératrice de pertes d'emploi, de détérioration des standards de consommation, voire de fragilisation du tissu de PME-PMI.

Répondant à la communication de la Commission européenne sur la « politique industrielle dans une Europe élargie », la CES a précisé sa conception d'une politique industrielle européenne innovante prenant le contre-pied d'une action économique et industrielle européenne réduite à la réalisation d'un grand

1. Communiqué de presse du 11 décembre 2003.

2. Position adoptée par le comité exécutif des 26-29 mai 2003.

3. Internal Market Strategy. Resolution adopted by ETUC Executive Committee (16-17 October 2003).

marché¹. S'appuyant sur les débats du Parlement européen, la CES suggère à la Commission d'établir un plan d'action détaillé en ce domaine, complété par des programmes sectoriels spécifiques auquel seraient associés les acteurs sociaux européens à travers les comités sectoriels du dialogue social.

En lien avec cette volonté de réorienter la politique macroéconomique de l'Union vers l'emploi et la croissance, la CES rappelle aux Etats membres comme aux institutions européennes la nécessité de donner du contenu à la stratégie de Lisbonne pour combattre efficacement le chômage.

La remise en cause du pacte de stabilité et de croissance par la France et l'Allemagne a été suivie avec intérêt par la CES qui désapprouve la volonté de la Commission européenne d'entamer une action judiciaire contre ces deux pays. Pour la CES, l'urgence est de définir des règles communes qui permettent de soutenir l'euro bien sûr, mais aussi la croissance².

Enfin, mettant en œuvre les résolutions du X^{ème} congrès, le secrétariat de la CES est soucieux de ne pas laisser un véritable mouvement social alternatif se développer à sa marge. Avec la CISL, la CES se livre depuis plusieurs années à un difficile exercice d'équilibre en participant tant aux forums économiques mondiaux (Davos) que sociaux mondiaux (Porto Alegre) et européens (Florence et Paris). Toutefois, elle veille à ne pas se laisser enfermer et à développer parallèlement, sous son égide propre, une panoplie d'activités, de forums, de débats avec la

société civile ou de journées de mobilisation. Parallèlement au forum social européen de Paris (novembre 2003), la CES et ses organisations affiliées françaises ont ainsi tenu un « forum syndical européen ». La CES maintient en outre les nombreuses connexions établies au cours des années 90 avec plusieurs réseaux européens d'ONG et d'associations (forum permanent de la société civile, plate-forme européenne des ONG du secteur social ...). Enfin, la CES a programmé une journée européenne d'action les 2 et 3 avril 2004 pour défendre le modèle social européen et soutenir une Europe de la démocratie, de la justice, de la tolérance et des libertés.

2003, année de ruptures ?

Incontestablement, l'année 2003 restera pour le syndicalisme européen l'année d'évolutions de fond. Changement de générations tout d'abord, mais aussi géographique : un Britannique accède au secrétariat général de la CES, un Polonais rejoint le secrétariat. La CES réussit ainsi à unifier le syndicalisme européen tandis que l'UE rassemblera bientôt tous les Etats pour unifier le continent.

L'évolution la plus forte cependant, à travers le passage de témoin au secrétariat, mais aussi par les débats du congrès et les orientations développées au cours des derniers mois, concerne l'action syndicale européenne elle-même. L'échec politique du sommet de Bruxelles, qui suspend le projet de traité constitutionnel élaboré par la Convention européenne, sanctionne cette évolution. Pour aller

1. Politique industrielle dans une Europe élargie. Résolution adoptée par le comité exécutif de la CES (16-17 octobre 2003).

2. Communiqué de presse du 12 janvier 2004.

UNION EUROPEENNE

vite, le projet syndical européen a finalement longtemps été un projet à caractère politique : participer – par la voie syndicale – à la construction fédérale européenne. Le projet syndical était d'une certaine manière subordonné à ce premier projet.

Aujourd'hui prend forme peu à peu autre chose, qui n'est pas sans lien avec la période précédente, qui était sans doute largement en germe depuis des années déjà, mais qui a sa propre raison d'être : une véritable confédération européenne des syndicats, qui revendique, qui organise des mouvements, qui s'en prend à la Commission européenne et au Conseil comme le font les confédérations syndicales nationales avec leurs gouvernements.

Une CES qui prend aussi ses distances avec l'europhisme militant de naguère. L'espace européen semblant s'être

imposé comme l'espace structurant pour les différents Etats membres et leurs populations, la « normalisation » de la CES en un syndicat presque comme les autres répond ainsi à une nécessité historique. Elle est de ce point de vue, à bien des égards, une victoire de l'europhisme et du fédéralisme militants des années antérieures. Toutefois, sans vision de moyen terme, l'action syndicale trouve ses limites. Les fondations de l'Union européenne sont fragiles, l'architecture supérieure est encore en chantier et les peuples qui l'habitent au mieux doutent, le plus souvent se désintéressent, de la poursuite de la construction. Une organisation syndicale puissante mais sûre du projet institutionnel et de société qui l'anime demeure, dans cette perspective, essentielle pour l'achèvement de la construction européenne elle-même et l'adhésion des peuples.