

## EUROPE & SYNDICATS

À l'occasion de la parution du numéro spécial annuel de *La Chronique internationale de l'IRES* « Les syndicats face à la nouvelle gouvernance européenne », l'institut présente ses réflexions sur les relations entre mouvement syndical et nouvelle gouvernance européenne et ouvre le débat sur ce thème.

### **Session 1 - « Nouvelle gouvernance économique et dimension sociale de l'Union européenne »**

#### **Présentation de Frédéric Lerais**

C'est une gageure de présenter les enjeux de la nouvelle gouvernance en 15 minutes. Je vous renvoie à la lecture à « La dimension sociale aux prises avec la nouvelle gouvernance européenne » A. Jolivet ; F. Lerais ; C. Sauviat.

Jusqu'à la crise des dettes publiques, la coordination des politiques économiques dans l'Union économique et monétaire (UEM) s'est limitée à la surveillance budgétaire (limitation du déficit, de la dette), assurée de manière relativement souple.

La crise a, en fait, révélé les interdépendances fortes entre les pays de l'UEM et la faiblesse des mécanismes de résolution de crise et de l'hétérogénéité des situations. Face à la crise, des aides financières sont accordées par le Fonds européen de stabilité financière. En contrepartie, des mesures d'austérité et des réformes structurelles sont exigées, touchant aux marchés du travail, aux systèmes de négociation collective et à la protection sociale. Cela a abouti à partir de 2011, à un nouveau cadre législatif plus large et plus contraignant.

#### **Des nouveaux dispositifs qui marquent une rupture**

Les nouveaux traités et dispositifs juridiques mis en place à partir de 2011, marquent une rupture dans les procédures de coordination et de surveillance des politiques économiques. Se met en place une surveillance plus large que la seule surveillance budgétaire accompagnée de sanctions plus fortes afin que certains mécanismes de solidarité vis-à-vis des pays en difficulté soient acceptés par les créditeurs.

Le semestre européen, qui est au centre de la gouvernance, vise à synchroniser les réformes structurelles (l'examen des Plans nationaux de réformes) les politiques budgétaires (programmes de stabilité ou de convergence) et celui des rapports annuels remis à la Commission. A partir de 2011 il y a trois changements majeurs :

1. Renforcement des sanctions en cas de dépassement pour les déficits excessifs (Pacte de stabilité et de croissance renforcé ou « Six pack »)
2. Elargissement des domaines de surveillance couverts : tableau de bord macro-économique (le « Six Pack »)
3. Présentation des budgets nationaux à Bruxelles avant la discussion par les Parlements nationaux (« Two Pack »).

Désormais, chaque pays fait l'objet d'un document de la Commission européenne sur la situation et de recommandations de la Commission européenne. Les recommandations concernent de nombreux domaines : la politique budgétaire, la politique énergétique, la fixation des salaires et les politiques sociales, ou encore le développement de modes de garde pour les enfants. À cela s'ajoutent pour certains pays des analyses des déséquilibres et des recommandations liées à une procédure de déficit excessif (au-delà de 3%).

Deux séries de remarques :

### **1° La surveillance macroéconomique étroite établie à partir des onze indicateurs :**

Balance courante ; position nette de l'investissement international ; taux de change effectif réel ; part de marché à l'exportation ; coûts salariaux unitaires nominaux ; prix de l'immobilier ; crédits du secteur privé ; dette privée ; dette public ; taux de chômage ; passif du secteur financier. **Cette surveillance appelle 3 commentaires :**

1. La surveillance des coûts unitaires nominaux (plafonnée à 9 % pour les pays de la zone euro) ou du taux de change effectif réel (plafonné à 5 %) témoignent du caractère central, voire obsessionnel, « de la compétitivité-prix ». Or, l'évolution des coûts salariaux unitaires ne dépend que très partiellement, des États. Et le taux de change effectif dépend surtout l'évolution de l'euro.
2. Les seuils retenus sont arbitraires. Pourquoi, par exemple, avoir fixé des seuils asymétriques pour les déséquilibres de la balance courante, +6 % du PIB en cas d'excédent mais -4 % en cas de déficit et ce, quelle que soit la taille du pays concerné ?
3. Mais surtout la surveillance macroéconomique renforcée n'assure pas la coordination des politiques économiques nationales. Les recommandations faites à la zone euro dans son ensemble ne se retrouvent pas dans les recommandations faites aux pays, très largement assises sur une analyse des défis nationaux. Par exemple, l'ajustement des divergences de compétitivité, qui est un objectif de la zone euro, n'est pas reflété dans les recommandations faites à l'Allemagne et aux Pays-Bas alors que leurs excédents de balance courante dépassent les seuils d'alerte.

### **2° remarque : le rôle des partenaires sociaux reste marginal**

Dans cette nouvelle configuration et tout au long de ce processus décisionnel, le rôle des partenaires sociaux reste marginal. La Confédération européenne des syndicats, hormis des consultations formelles et non coordonnées dans le cadre de l'examen annuel de croissance et de diverses instances existantes reste jusqu'à présent en dehors du Semestre européen. Elle n'est principalement consultée que dans le cadre du « dialogue macroéconomique » qui réunit non seulement la Commission mais aussi la Banque centrale européenne et le Conseil, et du Sommet social tripartite qui permet des échanges réguliers sur les sujets économiques et sociaux et qui se tient la veille de chaque Conseil européen.

Quant aux syndicats nationaux, ils ne sont consultés par la Commission européenne à aucun moment de ce Semestre, ni au début à l'occasion de l'élaboration de l'examen annuel de croissance, ni à la fin lors des recommandations faites aux États membres au titre des PSC et des PNR, quand bien même ces programmes peuvent être lourds de conséquences sur l'évolution des modèles sociaux. Toutefois dans certains pays des instances existent en France par exemple, mais cela reste formel : CDSEI (Comité du dialogue social européen et international).

Jusqu'ici, le nouveau cadre européen de gouvernance économique instauré à partir de 2011 semble aboutir de fait à la dilution des objectifs sociaux et d'emploi dans des objectifs macroéconomiques et à la marginalisation des partenaires sociaux dans ce processus, notamment des syndicats.

### **Quel impact sur les modèles sociaux ?**

Ce nouveau cadre a des implications sur les modèles sociaux, en particulier pour les salaires conçus comme variable centrale d'ajustement et sur la négociation collective dont la décentralisation au niveau de l'entreprise est jugée préférable. Les recommandations faites aux pays touchent désormais au domaine social : retraites, dépenses de santé, indemnisation du chômage, négociations collectives, salaires dans le secteur public et salaire minimum.

Il faut cependant distinguer deux situations.

1. Des pays comme la France, l'Italie, la Belgique font l'objet de recommandations récurrentes. Ainsi pour la France, les recommandations spécifiques depuis 2011 et les recommandations liées à la procédure pour déficit excessif en 2013 insistent sur la nécessité d'une réforme des retraites. Un deuxième bloc de préconisations porte sur l'évolution des salaires et du salaire minimum. Pour l'Italie comme pour la Belgique, il s'agit de modifier les modalités de fixation des salaires par la négociation collective et d'accroître la décentralisation des négociations au niveau des entreprises. Néanmoins les recommandations et les préconisations n'y sont pas considérées

comme une obligation et les systèmes sociaux existants ne sont pas lourdement menacés mais à un impact « cognitif »

2. La situation des pays sous mémorandum est différente : les pays doivent appliquer les mesures décidées par la troïka, même dans des domaines sociaux. L'enjeu est fort : il s'agit de la reconduction des prêts accordés dans ce cadre. En Roumanie et en Grèce les réformes menées dans le champ de la législation du travail et des salaires ont été très profondes ou radicales. L'une des conséquences est l'émergence ou le développement de modèles de protection sociale et de négociation collective éloignés de ceux des pays fondateurs.

En somme, la mise en place du semestre européen semble marquer une rupture dans la nature du dialogue entre Commission et États membres, notamment dans l'articulation des dimensions économiques et sociales. Il en ressort souvent une conception étroite de la compétitivité-prix, éloignée du rôle de coordination des politiques économiques : en particulier, les préconisations de la Commission n'éloignent pas des risques de course au moins disant social.

### **Quelles réponses aux critiques ?**

Bien évidemment la situation sociale en Europe a conduit à des critiques sur ces politiques. Pour y répondre, la Commission a publié en octobre 2013 une communication intitulée « Renforcer la dimension sociale de l'Union Economique et Monétaire » qui cherche à corriger à l'asymétrie entre objectifs budgétaires et macroéconomiques et objectifs sociaux et à intégrer un volet social dans le Semestre européen. Je voudrais revenir sur deux points : le tableau de bord et le dialogue social.

1° Le volet social prendrait notamment la forme d'un tableau de bord comportant cinq indicateurs sociaux et d'emploi comme pendant au tableau de bord macro-économique : taux de chômage ; taux de chômage des jeunes (et part des NEET) ; revenu brut réel ; taux de risque de pauvreté ; inégalité de revenu. Ces indicateurs permettent de repérer des déséquilibres sociaux (peu portent sur la qualité de l'emploi) au sein des États membres, mais ne sont pas contraignants : ils n'obligeraient pas les pays à modifier leurs politiques sociales ou d'emploi pour remédier aux déséquilibres identifiés. Ce qui marque une dissymétrie forte entre indicateurs macroéconomiques, budgétaires et indicateurs sociaux. On ne sait pas très bien comment ces indicateurs seront-ils utilisés ou interprétés? Si le niveau de chômage s'accroît dans un pays, est-ce lié à la croissance ou au chômage structurel? Quelle est la responsabilité des politiques mises en œuvre dans cette évolution? La communication laisse en suspens la question des mécanismes de coordination. Comment s'articulent les mesures entre les pays qui connaissent une situation de plein emploi (Allemagne, Autriche) et les autres? Cette question est probablement devenue l'une des plus urgentes pour l'Union européenne. Est évoqué un mécanisme d'assurance chômage européen que je n'ai pas le temps de développer mais que l'on pourra évoquer dans la discussion.

2° La communication entend également renforcer le dialogue social. Les partenaires sociaux sont ainsi invités à s'engager davantage dans l'élaboration des recommandations de politique économique, par une rencontre annuelle avant l'adoption de l'examen annuel de croissance en fin d'année, et l'organisation d'un débat après cet examen.

Cette situation est complexe et pose un défi majeur pour les syndicats nationaux, incités à intervenir dans des champs de plus en plus larges et à articuler des préoccupations nationales et transnationales. Elle met aussi sous tension la capacité de la CES à gérer les positions hétérogènes de ses différents affiliés, qui reflètent des situations d'une très grande disparité en termes de chômage des jeunes notamment.

**Pour conclure.** Au total la nouvelle gouvernance a des répercussions les questions sociales décisives pour les pays sous mémorandum plus difficiles à mesurer pour les autres. L'initiative récente de la commission a du mal à rééquilibrer le processus. L'absence d'alerte liée aux indicateurs sociaux est symptomatique : certains acteurs nationaux ne sont pas prêts à céder du terrain à un niveau supranational. Probablement parce qu'ils n'y voient pas de légitimité ou par crainte que les mécanismes de surveillance puissent remettre en cause leur propre autonomie.