

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 2 - « Le mouvement syndical européen face à la nouvelle gouvernance économique »

Présentation de Jean-Marie Pernot

En deux décennies, la politique sociale européenne a parcouru quelques étapes passant du « modèle social européen » à l'acquis communautaire.

La nouvelle gouvernance mise en place au cours des trois dernières années aborde une troisième étape qui affecte, plus que les précédentes, les conditions dans lesquelles les syndicats jouent leur rôle dans les pays de l'Union. L'immixtion croissante des institutions de l'UE à travers le Semestre européen et le nouveau régime de sanctions, agit dans le sens d'une réduction globale de la capacité d'influence que les syndicats, comme d'autres acteurs nationaux, peuvent exercer dans le débat social et économique de leur pays.

On évoquera ici quelques enjeux pour le mouvement syndical européen en entendant par là le niveau de la Confédération européenne des syndicats mais aussi le syndicalisme européen vu au niveau des syndicalismes nationaux.

Il existe aujourd'hui une perception largement commune aux syndicats d'Europe qui est qu'au prétexte de la crise, s'est mis en place un mode d'intégration qui fait converger les systèmes nationaux de relations professionnelles vers un modèle où le rôle des syndicats est de plus en plus restreint, ce qui d'ailleurs était un des objectifs explicites énoncé par certains secteurs de la Commission et par son Président.

L'érosion du pouvoir syndical

Les points d'application de ces pressions sont différents selon la variété des situations nationales. Nous avons dressé dans notre article une typologie en trois catégories que je ne fais que citer : les pays sous assistance financière, Grèce, Portugal, Roumanie, Irlande ; les pays « sous surveillance » parmi lesquels nous avons placé la France aux côtés de l'Espagne, de l'Italie, Belgique, Slovaquie, Bulgarie et quelques autres, et une catégorie des bons élèves comprenant principalement l'Allemagne et la Suède.

Les pays sous mémorandum ont connu une quasi destruction de leurs systèmes de relations professionnelles ; on peut y rajouter l'Espagne et l'Italie, ce dernier pays ayant vu en quelques semaines rayer d'un trait de plume le patient équilibre construit par des décennies de luttes et de négociations ou encore la Hongrie où de fragiles constructions n'ont pas résisté à la fougue réactionnaire du gouvernement Orban.

Pour les autres et même lorsqu'elles sont modérées, les recommandations formulées aux gouvernements dans le cadre du Semestre européen visent explicitement – ou ont comme conséquence première – une dégradation des conditions de la négociation collective, par exemple le contrôle de l'évolution des salaires désormais encadré par l'Union, ce qui est considéré dans de nombreux pays comme une atteinte à l'autonomie de la négociation collective, au risque d'ailleurs de se placer parfois en dehors du respect de certaines conventions de l'OIT.

D'autres déclinaisons de la doxa recommandent l'assouplissement des règles du marché du travail, la décentralisation de la négociation collective et toutes autres mesures qui, je cite la commission : « se traduisent par une réduction globale du pouvoir de fixation des salaires par les syndicats ».

Ce moment d'accélération de l'intégration économique européenne a été perçu par les syndicats dans la plupart des pays comme un défi adressé à leur légitimité et à leur capacité à défendre les travailleurs et leurs droits.

Cette perception, nouvelle par bien des aspects, crée du mouvement, important à caractériser et sur lequel il convient de rester prudent. Nous avons cherché à saisir l'évolution des représentations de l'Europe des syndicats nationaux et de la CES au cours de la période récente et à examiner celle des pratiques pour faire face à cette nouvelle situation. Notre bilan est nuancé : s'il convient de noter de nouvelles orientations et la tendance à une certaine européanisation, les décalages demeurent importants qui font que le mouvement syndical peine à peser sur l'orientation des politiques de l'Union, politiques économiques aussi bien que sociales tant il est difficile de les dissocier.

Représentations de l'Europe, les syndicats nationaux

L'extrême variété des situations nationales n'empêche pas de formuler quelques grandes généralités. D'abord pour observer que les syndicats sont restés et restent attachés à la construction européenne, y compris dans les pays où l'opinion publique s'est montrée plus « flottante » ; là où aussi, ils ont eu à faire avec des mouvements politiques proposant un retour sur la nation comme source de tous les remèdes. Je n'aime pas le terme populiste qui permet tous les amalgames, c'est pourquoi je préfère les qualifier de démagogues nationalistes, ce qui n'est guère plus précis.

Les syndicats distinguent très clairement le projet européen auquel ils réaffirment leur attachement et la politique conduite au nom de l'Europe qu'ils condamnent de plus en plus clairement. Cette distinction n'est pas une clause de style. C'est un positionnement exigeant souvent difficile à tenir, on pense à l'Espagne, à la Grèce bien sûr et plus généralement aux syndicats des pays qui ont connu l'épreuve de la Troïka. Si le rejet de l'Europe avait sa part, il n'était pas rare d'entendre non plus dans les manifestations des connotations très négatives à l'égard de l'Allemagne, une certaine presse ne s'en privant pas et il était important que les syndicats ne s'y abandonnent pas.

L'action de la CES et sa présence auprès des syndicats du sud a permis de maintenir un cadrage non nationaliste de la contestation de la politique européenne dans ces pays, au moins dans les sphères influencées par le mouvement syndical, ce qui ne veut pas dire que des dégâts n'ont pas été commis. Il fallait à cela deux conditions :

- La première était une clarification au niveau de la CES elle-même, ce qui fut fait. La plupart des affiliés ont demandé un durcissement de ton suffisamment significatif par rapport à la politique conduite au nom de l'UE.
- La seconde condition était une position également claire du syndicalisme allemand par rapport à une politique européenne ressentie (à tort ou à raison) comme inspirée par l'Allemagne. Et ce fut fait également : il était très important pour la cohésion de la CES mais aussi pour les syndicats des pays du sud que le DGB prenne position contre la potion imposée à leur peuple et il l'a fait malgré une opinion publique chauffée à blanc par les milieux d'affaires et la presse de caniveau qui se sont rejoints à travers l'utilisation de cette charmante désignation de PIGS pour parler de l'Europe du sud.

Certes, dans les pays du nord et plus encore dans les pays nordiques, la contestation de l'austérité n'était pas à l'ordre du jour. Mais certains syndicats du nord, les Suédois en particulier, contestent aujourd'hui l'ingérence de l'Union qui tend de plus en plus à prendre le pas sur les régulations négociées au sein desquelles ils ont construit leur légitimité sociale et leur puissance. Après les arrêts Laval et Viking traduits par une loi que les syndicats ont attaqué devant le Conseil de l'Europe, les recommandations du Semestre européen leur apparaissent comme une intrusion problématique dans les pratiques coutumières enracinées dans leur pays depuis l'accord historique de 1938.

Au total, les différences restent importantes entre les syndicats d'Europe, mais ils voient leur besoin d'agir ensemble augmenter du fait d'une politique économique de plus en plus intégrée au niveau des institutions européennes. Entre le constat de cet intérêt objectif à l'europanisation et l'effectivité de celui-ci, il y a évidemment une certaine distance.

La CES en mouvement

Au niveau de la CES, l'évolution est également très sensible. Le fait le plus marquant est l'adoption par la CES le 25 janvier 2012 d'une déclaration dans laquelle elle dit « s'opposer au nouveau traité » sur la stabilité, la croissance et la gouvernance de l'Europe. C'est une première, depuis la naissance de la CES, c'est la première fois qu'elle refuse ce qui est présenté comme une nouvelle avancée de l'intégration. Jusque là, la CES préférait toujours une avancée même insatisfaisante à pas d'avancée du tout. Ce changement est important et doit être mis en perspective.

Il renvoie d'abord au changement de perception de ses affiliés qui vient d'être évoqué. Quelle que soit l'appréciation qui peut être portée sur les insuffisances de la CES, il faut redire qu'elle est d'abord le reflet de ce que ses affiliés veulent bien en faire.

Mais ce changement s'inscrit également dans un lent processus ouvert depuis 2005 : même si la CES a approuvé à l'époque le projet de Traité constitutionnel européen, elle a montré des réticences à l'occasion du « Partenariat pour la croissance et l'emploi » adopté la même année et qui inaugurerait la révision de la stratégie de Lisbonne qu'elle avait chaleureusement appuyée cinq ans plus tôt. Après une mobilisation contre le projet de directive Bolkestein, la CES a accueilli avec consternation les 4 arrêts de la CJUE qui montraient en 2007 les risques que fait peser le fondamentalisme de marché sur les droits des travailleurs.

En 2008, la CES mobilise sur les salaires, thème qui jusqu'ici ne faisait guère partie de son bagage revendicatif. Elle avait jusque-là accompagné la modération salariale. Mais elle estimait que la page devait désormais être tournée. Elle a alors réalisé que la modération salariale n'était pas une contingence momentanée destinée à consolider l'Union économique et monétaire mais une donnée structurelle, une sorte de paradigme du remodelage du « modèle social européen ». Elle s'est donc inscrite dans le registre salarial en organisant une manifestation remarquée à Ljubljana, en avril 2008, pour défendre l'augmentation des salaires.

Le congrès d'Athènes qui se tient en mai 2011 montre les difficultés récurrentes du mouvement syndical à s'accorder sur la question des salaires, mais il montre aussi une certaine radicalisation des positions vis-à-vis des réponses à la crise financière de 2008 par l'UE et sa gestion de la crise des dettes publiques à partir de 2010. Le Pacte pour l'euro est jugé « inacceptable » et une résolution officielle rejette le Six Pack alors en préparation. C'est pourquoi la déclaration de rejet du TSCG en janvier 2012 n'est pas un coup de tête mais, peut-être, une étape de repositionnement d'ensemble du syndicalisme en Europe vis-à-vis de la construction européenne, non pas pour en sortir bien sûr, mais pour en modifier le contenu. La question dès lors est : qu'y a-t-il, au-delà des mots, comme mise en œuvre concrète d'une puissance d'agir dans ce sens au niveau de l'Union.

Sur ce point, les années récentes ont montré des avancées significatives mais aussi l'ampleur de ce qu'il reste à réaliser.

Le plan de l'action collective est important car c'est une dimension importante de la constitution des identités collectives qui participent à la puissance d'agir ensemble.

Sur ce plan, le récapitulatif des journées d'action appelées par la CES montre une intensification dans les années 2011 et 2012. Certes, il ne s'agit la plupart du temps que de mouvements limités qui engagent plus les militants des organisations que les travailleurs qu'ils représentent. Mais, d'une part, la construction symbolique a son importance et l'intensification de ces journées d'action produit du sens collectif. D'autre part, elles peuvent tendre vers autre chose dès lors qu'elles rendent visible une dimension proprement européenne de la mobilisation et pas seulement une addition de mobilisations nationales tenues le même jour.

Ce fut le cas le 14 novembre 2012, où des mouvements de grèves ont été appelés dans six pays de l'Union. Grèves, manifestations rassemblements ou simples délégations, chacun s'est engagé selon ses possibilités dans un mouvement tout à fait inédit. Alors, sommes nous rentrés dans un nouvel

âge de la mobilisation transnationale ? Nous laissons un point d'interrogation évitant ainsi le risque toujours présent de « hisser sa propre impatience à la hauteur d'un argument théorique », pour reprendre une citation ancienne.

Les décalages sont encore nombreux : d'abord un grand nombre des contestations qui sont survenues dans une vingtaine de pays européens se sont déroulées en dehors des cadrages de la CES : en Grèce, en Roumanie, en Irlande, les nombreuses manifestations organisées n'ont jamais fait mention du cadre européen et dans beaucoup d'autres pays, les mobilisations ont été d'abord nationales et n'ont pas revêtu de véritable dimension transnationale.

Reste aussi la question des moyens d'action qui renvoient aux traditions syndicales et aux dispositions juridiques qui encadrent l'action collective et la possibilité de négocier. Reste également la question du débouché : quelles alliances, sachant que les partis socio-démocrates ont en grande partie cessé d'être des ressources pour le mouvement syndical ? Quels lieux, comment infléchir ces politiques ? Quelle est la figure du pouvoir européen vers lequel exercer ces rapports de force ? La CES porte des projets, un « contrat social européen », elle continue de jouer son rôle de partenaire social, pourquoi y renoncerait-elle ? Mais elle l'accompagne aujourd'hui de la conscience d'un rapport de force nécessaire pour exercer une pression conjointe sur les États et sur les institutions. Tout cela est bien complexe et si l'objectif paraît encore hors d'atteinte pour un mouvement syndical très ancré dans ses dimensions nationales, le mouvement participe d'une re-politisation de la question européenne encore trop gelé par les partis traditionnels.

Restent enfin les faiblesses du mouvement syndical lui-même : le recul de la syndicalisation qui affecte pratiquement toutes ses composantes, les décalages entre les situations nationales, le risque de repli national propre aux périodes difficiles

Enfin, il reste des écarts de positions importants entre les composantes du syndicalisme européens, la question des salaires étant naturellement une des plus prégnantes.

Depuis plus de dix ans, cette question est travaillée au sein de la CES et de ses fédérations sectorielles. Au congrès d'Athènes, en 2011, le débat s'est concentré sur l'idée de revendication d'un salaire minimum européen. Ce n'est qu'une partie du sujet mais il a une certaine importance car il pourrait constituer un point de convergence revendicative comme les 35 heures l'avait été à la fin des années 1970. L'accord n'a pas eu lieu en raison du refus récurrent des syndicats suédois et italiens d'une disposition légale qui affaiblirait le pouvoir normatif qu'ils détiennent à travers la négociation de branche. Un compromis semble s'esquisser toutefois autour de l'idée d'un salaire minimum, qu'il soit réglementaire ou négocié, qui corresponde dans chaque pays à un niveau situé entre 50 et 60 % du salaire médian, soit le niveau de salaire jugé « équitable » par le Conseil de l'Europe. Cette position a un double avantage : d'une part elle rassemble l'ensemble des syndicats d'Europe, d'autre part, elle désigne un allié, le Conseil de l'Europe qui est effectivement devenu un des rares points d'appui dont il dispose désormais en Europe pour la défense des droits des travailleurs.

La nouvelle gouvernance européenne provoque des déplacements des représentations et des pratiques des syndicats en Europe. Par delà les affichages, les postures, les productions de positions, un des enjeux réside dans l'approfondissement de l'europanisation du syndicalisme. Là aussi, il y a du processus et de la complexité mais qui n'empêchent pas d'investir du sens.

Si beaucoup reste à faire pour une véritable europanisation, les trois dernières années ont beaucoup fait pour en montrer la nécessité mais aussi l'ampleur de la tâche. On peut sans doute craindre que les mécanismes de surveillance puissent remettre en cause leur propre autonomie.