



DOSSIER EUROPE

NOTE LASAIRE N° 62

SYNTHÈSE

Avril 2017

Ce dossier se compose de six notes :

- Note 57 : Introduction : replaçons l'égalisation dans le progrès au cœur du projet européen, par Joël MAURICE
- Note 58 : La question de l'optimalité de la régulation de la zone euro, par Michel FRIED
- Note 59 : Refonder l'euro, une perspective historique, par André GAURON
- Note 60 : La grande panne du « dialogue social » européen. Peut-il aujourd'hui exister ?, par Joël DECAILLON
- Note 61 : Sur l'Europe sociale et le « Socle européen des droits sociaux », par Jean-Pierre MOUSSY
- Note 62 : Synthèse (résumés des Notes Lasaire n° 57, 58, 59, 60, 61)



**REPLAÇONS L'ÉGALISATION DANS LE PROGRÈS
AU CŒUR DU PROJET EUROPÉEN : SYNTHÈSE**

Coordonnée par Joël MAURICE

Cette Note Lasaire n° 62 de synthèse reprend :

- extraits de la Note Lasaire n° **57**, de Joël MAURICE :
 - l'avant-propos,
 - l'encadré 1 «L'Europe sociale, trame essentielle depuis l'origine des travaux de Lasaire »,
 - le résumé de l'introduction « Replaçons l'égalisation dans le progrès ».
- extrait de la Note Lasaire n° **58**, de Michel FRIED :
 - le résumé de « La question de l'optimalité de la régulation de la zone euro ».
- extrait de la Note Lasaire n° **59**, d'André GAURON :
 - le résumé de « Refonder l'euro, une perspective historique ».
- extraits de la Note Lasaire n° **60**, de Joël DECAILLON :
 - le résumé de « La grande panne du « dialogue social » européen. Peut-il aujourd'hui exister ? ».
- extraits de la Note Lasaire n° **61**, de Jean-Pierre MOUSSY :
 - le résumé de « Sur l'Europe sociale et le Socle européen des droits sociaux ».

AVANT-PROPOS ET INTRODUCTION

Joël MAURICE

La construction européenne a une longue histoire. Aussi longue que la période sans précédent de paix entre ses Etats membres. Cela n'est certes pas allé sans tensions, mais elles ont été chaque fois surmontées, cahin-caha. Cependant, depuis bientôt dix ans, l'Union Européenne a été secouée par des crises sévères en série, qui ont alimenté la montée de l'euroscpticisme, voire de l'europhobie ; la victoire du « *Leave*¹ » lors du référendum britannique du 23 juin 2016 en témoigne et sonne à cet égard comme un sérieux avertissement.

Les Européens sont donc interpellés : l'Europe a-t-elle du sens et le quel ? Souscrivons-nous (collectivement) aux valeurs et aux objectifs qui sont censés inspirer la construction européenne (à travers les traités en vigueur²), ou avons-nous d'autres aspirations ? La « gouvernance » européenne ne montre-t-elle pas ses propres contradictions en multipliant des règles qui se révèlent inapplicables, et en continuant à donner la priorité aux critères de Maastricht par rapport à la correction -pourtant identifiée comme essentielle- des déséquilibres macroéconomiques (chômage, balances des échanges) ? Le marché unique peut-il échapper au dumping fiscal et social qui le minent ? La monnaie unique, qui exclut toute modification du taux de change entre Etats membres de la zone euro, n'a-t-elle d'autre solution pour rétablir la compétitivité que des dévaluations salariales désordonnées des pays déficitaires ? Comment doter la construction européenne d'un « socle des droits sociaux » réels et en assurer l'effectivité ? Comment assurer « l'égalisation dans le progrès » et la « convergence vers le haut », afin de réduire les inégalités, entre les Etats membres comme au sein de chaque Etat membre ? Comment pouvons-nous faire face à la mondialisation, à la puissance des fonds financiers multinationaux et des entreprises multinationales, aux évolutions scientifiques et technologiques et notamment à la transition numérique, aux exigences du développement durable et notamment de la transition énergétique, aux défis de la démographie mondiale³, si ce n'est en unissant nos efforts au niveau européen, pour faire entendre notre voix dans l'orientation de l'évolution planétaire ? Enfin, tout aussi complexe est la question de la méthode : comment débattre et élaborer de façon transparente et démocratique un choix collectif concernant (si le « *Brexit* » se concrétise) une population de 445 millions d'Européens (dont 340 millions dans la zone euro), appartenant à 27 Etats Nations (dont 19 dans la zone euro) ? Faut-il décomposer le problème en éléments plus simples, en procédant à des réformes partielles successives et/ou en constituant des avant-gardes, par exemple dans le cadre de coopérations renforcées⁴ ?

¹ Selon le Harrap's : quitter, laisser, sortir.

² Traité sur l'Union européenne (TUE) et Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), signés le 13 décembre 2007 à Lisbonne et entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Mais aussi Traité instituant le Mécanisme européen de Stabilité (MES), signé le 6 avril 2011 et entré en vigueur le 2 septembre 2012. Et Traité sur la Stabilité, la Coopération et la Gouvernance (TSCG), signé le 2 mars 2012 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

³ Selon les projections de l'ONU publiée le 16 juin 2013, la population mondiale qui est actuellement de 7,2 milliards d'humains atteindra 10,9 milliards en 2100. La population de l'Afrique passerait de 1,1 milliards actuellement à 4,2 milliards en 2100. Plusieurs pays d'Europe verraient leur population diminuer de 15 % (Bulgarie, Roumanie, pays baltes, etc) d'ici à 2100.

⁴ Coopérations renforcées (TUE, Article 20) ou, en matière de Défense, coopération structurée permanente (TUE, Article 42.6).

Le champ de ce questionnement sur l'Europe est immense. Lasaire, qui depuis sa création en 1989 a fait de l'Europe sociale la trame de ses travaux (voir **encadré 1**), souhaite contribuer aux réflexions et au débat à travers une série de cinq Notes :

- *Note 57 : Introduction : replaçons l'égalisation dans le progrès au cœur du projet européen ;*
- *Note 58 : La question de l'optimalité de la régulation de la zone euro, par Michel FRIED ;*
- *Note 59 : Refonder l'euro, une perspective historique, par André GAURON ;*
- *Note 60 : La grande panne du « dialogue social » européen. Peut-il aujourd'hui exister ?, par Joël DECAILLON ;*
- *Note 61 : Sur l'Europe sociale et le « Socle européen des droits sociaux », par Jean-Pierre MOUSSY*
- *Note 62 : Synthèse (résumés des Notes Lasaire n° 57, 58, 59, 60, 61)*

ENCADRÉ 1

L'EUROPE SOCIALE, TRAME ESSENTIELLE DEPUIS L'ORIGINE DES TRAVAUX DE LASAIRE

Lasaire, créé en 1989, a lancé dès 1990 ses rencontres biennales « *Europe, travail, emploi* », consacrées à une réflexion de fond sur la construction européenne et tout particulièrement à sa dimension sociale. Ces rencontres ont une portée vraiment européenne et rassemblent des acteurs sociaux de nombre d'Etats membres. En témoigne en ce moment même la 12^{ème} Biennale, sur le thème « *Anticipation et gestion participative du changement dans les entreprises en période de crise et de mutations technologique* », qui examine dix cas de restructurations d'entreprises présentes dans plusieurs pays européens, et comporte des séminaires, à Madrid, Bruxelles, Rome, Bucarest et Francfort, avant la réunion de synthèse qui se tiendra à Paris les 12-13 octobre 2017. Parmi les Biennales antérieures, citons par exemple : la 7^{ème}, en 2002, « *Europe, emploi, élargissement, approfondissement* » ; la 9^{ème}, en 2008, « *Acteurs sociaux, relance de l'Europe et mondialisation* » (qui s'est tenue au lendemain de la faillite de la Banque américaine Lehman Brothers, qui a déclenché la crise des *subprimes*) ; la 10^{ème}, en 2012, « *Comment renforcer le rôle des acteurs sociaux dans la crise* » ; la 11^{ème}, en 2013-2014, « *La crise actuelle en Europe bouscule en profondeur les relations industrielles : quelles solutions et quel rôle des acteurs sociaux pour en sortir ?* ».

La série des Cahiers reflète aussi la place essentielle que tient l'Europe sociale dans les travaux de Lasaire. C'est ainsi par exemple que les Actes des Biennales de 2003 et de 2005 font l'objet des Cahiers n° 26 et n° 31. Mais on peut en outre citer d'autres Cahiers consacrés spécifiquement aux enjeux de la construction européenne, notamment : Cahier n° 7 (novembre 1996) « *L'emploi dans la nouvelle architecture européenne* » ; Cahier n° 8 (février 1997) « *La monnaie unique* » ; Cahier n° 39 (septembre 2009) « *Salaires et crise* » ; Cahier n° 41 (novembre 2010) « *Dette publique et crise* » ; Cahier n° 45 « *Ombres et périls du traité Merkel Sarkozy* », cahier n° 48 « *Gestion de la crise de la zone euro* ». Il en va de même pour les Notes Lasaire ; voir par exemple « *La directive européenne sur les travailleurs détachés* » (juin 2014) ou « *La crise grecque pose avec encore plus d'acuité la question de l'optimalité de la régulation de la zone euro* » (octobre 2015).

Lasaire tient aussi depuis 2010 à Paris avec la Friedrich Ebert Stiftung une réunion annuelle rassemblant des acteurs sociaux français et allemands, qui procèdent à des analyses comparatives et des échanges de vues sur des thèmes, tels que : en 2010 « *L'Allemagne et la France dans la crise* » ; en 2012, « *Problèmes et compétitivité f de la France et de l'Allemagne : comparaison et perspectives* », en 2014 « *La gestion des restructurations dans les entreprises en France et en Allemagne* » ; en 2016, « *Permanence et changement dans la négociation des salaires et du temps de travail* ».

C'est dans cette lignée très fournie que s'inscrivent les cinq Notes actuelles, sur l'indispensable ressourcement du projet européen, afin de retrouver le chemin de la « convergence dans le progrès », et sur la primauté à donner à l'Europe sociale - à commencer par la zone euro-.

RÉSUMÉ DE L'INTRODUCTION

REPLAÇONS L'ÉGALISATION DANS LE PROGRÈS AU CŒUR DU PROJET EUROPÉEN

Joël MAURICE

Depuis bientôt 10 ans, l'Union européenne et la zone euro sont secouées par des crises en série :

- Crise des *subprimes* (2008) née aux Etats-Unis et sa contagion.
- Crise des dettes dans la zone euro (2010) et politiques mise en œuvre dans le domaine, monétaire, budgétaire et « structurel » (conditionnalités imposées par le Mécanisme européen de Stabilité).
- Crise des migrations : internes à l'Union européenne (libre circulation des travailleurs, directive sur les travailleurs détachés) ; d'origine extérieure (crise des réfugiés) et conséquences pour l'espace Schengen.
- Crise de la mondialisation : menaces sur l'environnement ; dumping fiscal et social ; existence de gagnants et de perdants au sein de chaque pays.
- Crise inhérente à la monnaie unique : renforcement du cœur et affaiblissement de la périphérie, divergence entre les Etats membres.

Ces crises alimentent le mécontentement et provoquent une montée électorale de l'euroscpticisme et de l'europhobie. Comment y répondre ?

Replaçons « l'égalisation vers le haut des niveaux de vie, des conditions de travail et de l'emploi » au cœur du projet européen :

- Les institutions européennes sont tétanisées : pour remédier fondamentalement aux causes du marasme européen, il faudrait modifier substantiellement les politiques mais aussi les institutions, donc changer les traités. Mais outre que les dirigeants européens ne sont pas d'accord sur ces modifications, il faudrait qu'ils les fassent approuver par les électeurs, au moment même où ces derniers doutent de l'Europe. C'est la quadrature du cercle. D'où le plan B, consistant à assouplir autant que possible les règles actuelles, en espérant que ce sera suffisant pour amadouer l'opinion et pouvoir lui soumettre ensuite une nouvelle architecture européenne.
- Mais comment convaincre les électeurs européens sans un débat de fond démocratique sur les valeurs et les objectifs de l'Europe, sur un projet européen rénové reconnu d'intérêt général ?
- Il faut pour cela revenir aux sources. Car depuis le début, la convergence vers le haut a été placée au cœur du projet européen : l'égalisation dans le progrès des niveaux de vie, des conditions de travail et d'emploi (déclaration SCHUMAN, 1950) ; le développement harmonieux réduisant les écarts entre les différentes régions et le retard des moins favorisés (Traité de Rome, 1957) ; le renforcement et la convergence des économies ; la cohésion économique, sociale, et territoriale, et la solidarité entre ses Etats membres (Traité sur l'Union Européenne, 2007) ; la promotion d'un niveau d'emploi élevé, la garantie d'une protection sociale adéquate, la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine (Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, 2007).
- L'Europe a donc en fait tourné le dos à ces objectifs, elle a perdu sa boussole. Un écart énorme s'est creusé entre les objectifs assignés et la situation actuelle. Il est

grand temps de retrouver le chemin de l'égalisation dans le progrès et de repenser en conséquence, démocratiquement, le dispositif institutionnel européen.

Pour élaborer ce projet européen rénové, toute une série de questions sont à traiter, parmi lesquelles nous retenons les suivantes :

- Comment passer à une gestion coopérative des politiques budgétaires : un budget commun « zone euro » doté de ressources propres et soumis à un contrôle démocratique, et une gestion concertée des budgets nationaux tenant compte des interdépendances ?
- Comment résorber les déséquilibres macro-économiques, à commencer par ceux qui affectent l'emploi et les balances des paiements courants ?
- Comment mettre un terme au dumping social et au dumping social ?
- Dans la zone euro, où les modifications des taux de change sont impossibles, comment parvenir à une évolution concertée des revenus ?
- Comment mettre en place une politique européenne de transition énergétique, de réduction des pollutions et de protection de la santé ?
- Quel contenu effectif du « socle européen des droits sociaux » ? Comment assurer notamment la sécurisation des parcours professionnels et la transférabilité des droits sociaux entre Etats membres avec clause de non-régression ?
- Comment mettre en place dans chaque Etat membre une répartition des fruits de l'ouverture des frontières, à travers une politique redistributive (curative) et une politique d'éducation et de formation (préventive) ?
- Comment mettre en place une répartition territoriale des fruits de la monnaie unique, sous la forme d'une politique conséquente d'aménagement du territoire de la zone euro ?

Les deux dernières questions qui viennent d'être évoquées sont d'autant plus importantes qu'elles sont généralement passées sous silence, alors qu'elles concernent les causes les plus directes du mécontentement vis-à-vis de l'Europe et des gouvernements des Etats membres.

D'autres questions encore se posent, par exemple :

- Comment assurer la Sécurité aux frontières extérieures de l'espace Schengen et à l'intérieur de cet espace ? Comment assurer la Défense européenne ?
- Comment mutualiser les dettes publiques nationales en totalité ou en partie, pour bâtir la coopération nouvelle sur des bases assainies ?

Le processus de délibération démocratique constitue en soi une autre question essentielle.

Il implique inévitablement les Autorités démocratiques des Etats membres, mais il ne peut se limiter à une « Conférence intergouvernementale (CIG) ». Il doit impliquer le Parlement Européen et les Parlements nationaux. Il doit aussi assurer la participation des partenaires sociaux et de la société civile des différents Etats membres et être conduit dans une transparence maximale.

Quels scénarios ?

Indépendamment des scénarios qui viennent d'être publiés (1^{er} mars 2017) dans le « Livre Blanc » de la Commission Européenne, nous esquissons trois scénarios.

- **Scénario A : ressourcement d’ensemble du projet européen.** Il supposerait une série de débats ouverts sur les questions principales, puis la réunion d’une Assemblée constituante ou assimilée ; les prochaines élections au Parlement Européen (2019) pourraient constituer une occasion à saisir.
- **Scénario B : refondation gradualiste du projet européen.** Le nombre et la complexité des questions à traiter conduisent à procéder par étapes. La première serait de sortir du marasme par des politiques macroéconomiques prolongeant et accentuant substantiellement les recommandations récentes de la Commission Européenne en faveur d’une orientation budgétaire positive et d’un socle européen de droits sociaux, notamment en matière de Sécurité Sociale. D’autres étapes suivraient.
- **Scénario C : refondation dans la crise.** Dans ce scénario, les dirigeants des Etats membres sont incapables de s’accorder sur une réorientation des politiques menées depuis des années. Dès lors le marasme et les divergences s’accroissent au sein de l’Europe. La crise s’approfondit dans l’opinion publique. L’avenir reste à écrire. Beaucoup dépendra de la compréhension de l’existence d’un véritable intérêt collectif entre les citoyens d’Europe et notamment d’une vision commune face aux défis mondiaux sociaux, environnementaux et économiques et de l’incarnation politique de cette vision.

* * * * *

LA QUESTION DE L'OPTIMALITÉ DE LA RÉGULATION DE LA ZONE, EURO

RÉSUMÉ

Michel FRIED

La zone euro a été fondée sur des règles, en grande partie intégrées dans les traités européens, appuyées par **des propositions théoriques** qui apparaissent aujourd'hui fortement contestables, et notamment :

- la proposition selon laquelle le respect de ces règles réduirait rapidement l'hétérogénéité économique des pays membres, condition d'un bon fonctionnement d'une zone monétaire,
- la proposition selon laquelle l'endettement public est néfaste dès qu'il excède un pourcentage du PIB résultat de travaux empiriques, proche de la règle maastrichtienne,
- la proposition selon laquelle la réduction de l'endettement public est relativement peu coûteuse en termes de croissance,
- la proposition selon laquelle les liens entre la dette publique et la dette privée sont très lâches.

L'inadéquation des règles qui organisent la régulation économique et financière de la zone euro est devenue évidente avec le surgissement de la grande crise de 2008 et de la crise de la dette souveraine qui a suivi. Les institutions de la zone euro, à la différence d'institutions comme le FMI ou l'OCDE n'ont pas remis en question les fondements théoriques des règles, mais les ont contournées, et même, dans certains cas, les ont « oubliées ». Toutefois, à partir de 2011, certaines de ces règles ont été explicitement assouplies, introduisant des possibilités d'allongement des délais d'**ajustement budgétaire des** Etats en déficits en contrepartie de la mise en œuvre de réformes dites structurelles, visant notamment le marché du travail et les systèmes de protection sociale ; ces assouplissements ont été repris dans une Communication de la Commission Européenne en 2015.

La politique monétaire de la zone euro a, elle aussi, été transformée sous la pression des difficultés économiques et financière. La définition classique des missions de la Banque Centrale Européenne (BCE), telle qu'inscrite dans les traités, a été redéfinie, rapprochant ses objectifs et les instruments mis en œuvre de ceux des autres grandes banques centrales mondiales, de la FED en particulier, malgré l'opposition ouverte de la Bundesbank et surtout du ministre des finances allemand. On notera que la Cour de Justice de l'Union Européenne a validé ces évolutions, tout en les encadrant. Par ailleurs, la question de la sortie des politiques d'assouplissement quantitatif est désormais posée, du fait des risques de formation de bulles spéculatives, de la fragilisation des banques, surtout dans les pays du sud de la zone, provoquée par le gonflement des créances douteuses et l'amenuisement des marges d'intermédiation.

Au total **l'efficacité de la régulation budgétaire et monétaire** de la zone euro a été très limitée : le chômage est resté en moyenne élevé, la croissance molle, le potentiel de croissance s'est amenuisé du fait de l'insuffisance des investissements et de la recherche et enfin, la faiblesse de la demande adressée aux entreprises les incite à préférer, malgré le redressement de leurs marges, la croissance externe à l'investissement productif.

La question d'une refondation de la régulation économique et financière de la zone euro est donc posée à un double titre, par le constat public par la Commission Européenne (recommandation de novembre 2016) de sa non optimalité et, donc de la nécessité de sa « réorientation », ainsi que par la découverte que la sortie contrainte ou volontaire de certains pays-membres était devenue une éventualité envisagée par certains pays-membres ou par les marchés financiers. Ainsi l'Allemagne a envisagé l'expulsion de la Grèce de la zone euro, et les marchés financiers ont relevé les primes de risque sur les émissions obligataires des pays du sud de la zone euro depuis la décision britannique de sortie de l'Union Européenne ; par ailleurs, la crise grecque a révélé l'acuité que pouvait atteindre le conflit entre les choix démocratiques nationaux et les règles de fonctionnement de la zone.

La question de la construction d'**une Europe plus fédérale** semble donc s'imposer comme le moyen de sortir des impasses actuelles. Cette question a fait l'objet de nombreuses propositions, y compris de la part des responsables des grandes institutions européennes, en dernier lieu, en juin 2015, lors de la publication du rapport dit « des 5 Présidents » (Commission européenne, Conseil Européen, Eurogroupe, BCE, Parlement Européen).

Toutefois cette transformation de la nature de la zone euro, serait facilitée si, au préalable, le biais déflationniste inhérent au mode de régulation actuel était supprimé, comme le préconise désormais la Commission Européenne elle-même, afin que l'évolution fédérale puisse s'appuyer sur la restauration d'une croissance plus soutenue et si les possibilités de soutien par la BCE des pays les plus en difficulté étaient utilisées plus facilement, possibilité admise sous condition, en 2015, par la Cour de Justice de l'UE.

Cela étant, ces ouvertures restent limitées et ne suffiraient pas à changer en profondeur la nature de la zone euro du fait du refus de certains Etats-membres d'instaurer une véritable « union de transferts financiers » entre Etats, qui exige la renégociation des traités européens. La définition d'un agenda de réformes plus modestes semble, dans ces conditions, être la seule solution réaliste aujourd'hui, et il nous apparaît que la préservation des systèmes de protection sociale nationale devrait être retenue en priorité, compte tenu des nuages qui l'affectent actuellement.

* * * * *

REFONDER L'EURO, UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE

RÉSUMÉ

André GAURON

L'euro fait l'objet, depuis de nombreuses années, d'intenses débats et d'interrogations sur son devenir⁵, alimentés par les crises grecque et des dettes souveraines, un niveau élevé de chômage ou encore par la politique de la BCE. Dès 1992, le référendum sur le traité de Maastricht avait mis en lumière l'existence d'un fort courant souverainiste hostile à l'euro, animé alors par Philippe Seguin, puis, à partir de la mise en place de l'euro et de la banque centrale européenne (BCE), par une contestation permanente de la parité retenue pour la conversion du franc et d'un objectif de la BCE exclusivement centré sur la lutte contre l'inflation⁶.

La présente Note a trois objets. Le premier est de répondre à ces critiques en replaçant la création de la monnaie unique dans une perspective historique et en rappelant les motivations des gouvernements français, qui n'ont pas changé depuis le Président Pompidou et que l'on peut résumer en une alternative monétaire simple : laisser la monnaie flotter ou s'ancrer dans des changes fixes ? La réponse a toujours été la même : la monnaie doit rester inscrite dans le cadre d'un ordre monétaire stable. Les gouvernements français n'ont jamais accepté la fin du système de Bretton Woods imposée unilatéralement par le Président Nixon. A défaut de pouvoir agir au niveau mondial, ils ont cherché de la stabilité au niveau européen avec le serpent monétaire, puis le SME enfin avec l'euro.

Le deuxième objet est de montrer que, contrairement à ceux qui voient dans l'euro un pas vers la construction d'une Europe politique, parfois ouvertement revendiqué par tel ou tel responsable, parfois pas, la monnaie unique s'est constamment inscrite dans une perspective souverainiste à la fois de reconquête d'un pouvoir monétaire national et de défense de la souveraineté budgétaire, bancaire, financière et, last but not least, sociale des Etats. De fait la création d'une monnaie unique est, avec la libre circulation des personnes instaurée par les accords de Schengen⁷, la continuation du grand marché unique européen. Un grand espace économique unifié par la monnaie et par la concurrence « libre et non faussée » et où la nationalité devient indifférente à la circulation des personnes. Un espace sans les institutions politiques, sociales, économiques, financières au niveau européen, qui garantiraient l'indispensable solidarité et cohésion sociale. Un vaste marché où les Etats nationaux demeurent, mais qu'ils sont impuissants à encadrer, du fait de la primauté attribuée à la concurrence, élevée au rang de principe organisateur souverain. Un vaste marché où toute stratégie coopérative de croissance, que les Français ne cessent de réclamer, est impossible parce que antinomique avec la souveraineté économique, budgétaire, financière, sociale des Etats. L'échec de l'euro, c'est d'abord celui de cette construction purement néo-libérale.

⁵ Voir par exemple, Jacques Sapir, *Faut-il sortir de l'euro ? Le seuil*, Paris 2012, Michel Devoluy, *L'euro est-il un échec ? La documentation française*, Paris, 2012, ou plus récemment, Joseph E. Stiglitz, *L'euro, comment la monnaie unique menace l'avenir de l'Europe*, éd. Les liens qui libèrent, traduction française 2016.

⁶ Cette critique s'est toutefois atténuée, voire à disparu depuis l'arrivée de Mario Draghi à la présidence de la BCE et l'adoption de mesures non conventionnelles de soutien à l'économie.

⁷ D'où l'extrême importance que la chancelière allemande, Angela Merkel, attache à préserver la libre circulation des personnes dans le cadre de la négociation du Brexit.

Son troisième objet est d'esquisser une voie de progrès. Contrairement à ce que prétendent les partisans de la sortie de l'euro, celle-ci n'est pas une option. Tout retour en arrière aux monnaies nationales, enserrées ou non dans une monnaie commune, n'aurait aucune viabilité. Les économies européennes sont devenues trop intégrées les unes aux autres pour se passer d'une monnaie unique. Son défaut est d'être aujourd'hui au service exclusif de la réalisation du marché unique et de sa préservation, comme les responsables européens ne cessent de le répéter dans leurs feuilles de route pour un approfondissement de l'union économique et monétaire⁸ ; la poursuite dans cette voie n'est pas davantage une option, tant elle nourrit les ressentiments contre une Europe qui ne porte plus en elle le progrès. L'Europe, et pas seulement l'euro, nécessite une refondation qui réalise le but de l'Union affirmé dès le traité de Rome qui est de « promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples » et « une union sans cesse plus étroite entre les peuples ». Une telle refondation ne peut se faire que si le social prime sur la concurrence, le politique sur le diplomate, la démocratie sur le règne des experts et des lobbys.

* * * * *

⁸ *Refonder l'Union économique et monétaire européenne*, « Rapport des Cinq Présidents » présenté par Jean-Claude Juncker, président de la commission européenne, avec Donald Tusk, président du Conseil européen, Jeroen Dijsselbloem, président de l'Euro-groupe, Mario Draghi, président de la BCE, et Martin Schulz, président du Parlement européen.

LA GRANDE PANNE DU « DIALOGUE SOCIAL » EUROPÉEN

PEUT-IL AUJOURD'HUI EXISTER ?

RÉSUMÉ

Joël DECAILLON

Le terme de « dialogue social » remonte à Claude Cheysson (1984). Dans sa substance, il fait l'objet des articles 153 à 155 de l'actuel Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Il a donné lieu à trois accords-cadres, transformés en Directives ; à 60 « textes conjoints » ; à l'expression de nombreuses « opinions communes », à certains accords d'entreprise. Après l'« accord autonome » majeur qui a été signé en 2010, qui portait sur le concept de « marché du travail inclusif », il a fallu attendre 6 ans pour un nouvel accord autonome sur le vieillissement actif et l'approche intergénérationnelle.

Le moins que l'on puisse dire est que le résultat n'a pas été très probant ! Comme le montre le rapport 2014 de la fondation de Dublin⁹, nous avons globalement assisté à un très fort ralentissement du dialogue social, en particulier de la négociation sur la durée biannuelle ou trisannuelle des programmes (lesquels se sont par ailleurs avérés de plus en plus légers...), le tout rythmé par un sommet social tripartite de printemps, totalement engoncé dans la procédure. En avril 2012, se produit une entorse considérable à la logique de l'intégration dans le traité : **la Commission européenne et le Conseil européen refusent de transposer un accord concernant la santé et la sécurité des salariés de la coiffure, au motif qu'un certain nombre d'États s'opposait à toute réglementation de ce secteur. Avec cette décision on passe de l'essoufflement du dialogue social européen à son étouffement. LE PROTOCOLE SOCIAL DE MAASTRICHT AURAIT-IL VÉCU ?**

On a oublié les textes fondateurs qui engageaient une promesse d'« égalisation dans le progrès ». Au contraire, les élargissements successifs se sont traduits par un moins-disant social, c'est-à-dire une égalisation vers le bas. Les syndicats n'ont eu pour seul recours que l'Organisation internationale du travail (OIT) en invoquant des conventions « ratifiées », mais que leur pays ne respecte pas ! **L'OIT est devenue, par défaut, le défenseur du modèle social européen**, en raison de la défection de toutes les institutions européennes. Loin d'exercer une pression sur les États qui ont des comptes à rendre devant l'OIT, les institutions européennes n'ont cessé de pousser à la faute à travers les injonctions de la Troïka¹⁰.

Dans le même temps on note l'instauration d'un salaire minimum en Allemagne, « révolution » confirmant l'émergence généralisée d'une nécessité et mettant en lumière l'extrême difficulté du système des négociations à conjurer le développement des inégalités et à couvrir les zones grises du salariat précaire.

Le plus grand révélateur est la dérive ou le naufrage de la directive sur les travailleurs détachés, utilisée comme un instrument de rejet d'une conception progressiste

⁹ Organe de l'Union européenne créé en 1975, la Fondation de Dublin a pour mission de contribuer à la conception et à l'établissement de meilleures conditions de vie et de travail. Elle exécute ses tâches en collaboration avec les gouvernements, les employeurs, les syndicats et la Commission européenne.

¹⁰ La Troïka réunit la BCE (Banque centrale européenne), le FMI (Fonds monétaire international) et la direction Eco-fin (Conseil pour les Affaires économiques et financières) de la Commission Européenne.

du droit du travail. Après la crise de 2008, le droit du travail et la protection des salariés subissent de fortes attaques.

Et pendant ce temps, que sont devenus les « partenaires sociaux » ?

La Confédération Européenne des Syndicats (CES) est une gigantesque mosaïque, qui n'a ni compétence de négociation au niveau supranationale, ni capacité de mobilisation directe des salariés. Toutefois la Confédération européenne des syndicats est capable, par son unité organique, d'avoir une expression commune et solidaire comme ce fut le cas dès le début de la crise en Grèce. Les associations patronales, dont la coordination est très faible, cherchent surtout à soumettre toute harmonisation sociale aux contraintes du marché et au principe de subsidiarité.

Une voie étroite était trouvée. L'adoption des accords-cadres et cadres d'action s'appuie sur le « principe de non régression ». **Cependant, que vaut cette référence quand, après la prise de pouvoir de la Troïka, la hiérarchie des normes, les codes du travail, ainsi que les accords de branche, ont été remis en cause dans quasiment tous les pays du Sud et de l'Europe centrale ?** Comment reprendre et engager des négociations sociales en Europe sans un système qui permette de réduire les inégalités et d'offrir un cadre de progressivité ? Surtout quand on sait que, sur des questions aussi essentielles que les revenus ou les politiques de redistribution, il n'existe aucun mécanisme de coordination à l'échelle européenne et de la zone euro. Les politiques sociales européennes sont très loin de représenter les caractéristiques d'un État-providence. Elles se contentent de soutenir un dispositif, essentiellement néolibéral, basé sur le respect des critères budgétaires et du traité.

Le Brexit est l'aboutissement d'une attitude des Britanniques qui, depuis Thatcher, ont été les principaux propagandistes du dogme de la concurrence comme régulateur ultime de l'Europe, réduite à un marché unique. Avant le référendum du 23 juin 2016, l'Union Européenne avait cru bon de faire à Cameron des concessions exorbitantes, qui risquent aujourd'hui d'inspirer d'autres Etats membres.

Le Brexit offre pourtant une occasion à ceux qui restent de se ressaisir et d'affirmer une ambition européenne, qui ne peut se concevoir sans droits sociaux fondés sur la solidarité et la coopération. Avec l'obligation de réfléchir sur la segmentation du travail (salarier, autoentrepreneurs, sous-traitants), à l'aménagement du temps de travail, à l'évolution de la chaîne des valeurs, la garantie de la continuité des trajectoires.

A cet égard, les grands groupes nécessitent une attention particulière. Ils exercent un lobbying très actif en matière de normes, notamment à Bruxelles. Et, jouant à fond la carte de la mondialisation, ils ne se disent prêts à s'engager dans le dialogue social que si celui-ci se transforme en un partenariat pour les réformes structurelles. Pour les grands groupes, pour Business Europe, en fait, le dialogue social doit être un facilitateur pour les réformes nécessaires dans le cadre de la concurrence mondiale.

Conclusion : notre histoire future ne saurait être le résultat de la pression de la sélection darwinienne qui s'imposerait à tous. Il s'agit de concevoir et de construire en Europe (et dans le monde) une transition éco-sociale, associant une révision écologique positive des systèmes productifs, une stabilité macro-économique gouvernée, une plasticité micro-économique sécurisée et une plus grande cohésion sociale. L'expression et la manifestation de solidarités entre salariés ne sont pas dissociables du sentiment de partager un projet européen.

* * * * *

RÉSUMÉ

Jean-Pierre MOUSSY

1. LES LIMITES RELEVANT DES TRAITÉS ET DE LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

Le principe de « subsidiarité » est une limite consacrée par le Traité de Lisbonne (2007 entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009) : il consiste à réserver à l'échelon supérieur –l'Union Européenne (UE)- uniquement ce que l'échelon inférieur -ici les Etats membres- ne pourrait effectuer que de manière moins efficace. Il ne s'applique qu'aux questions relevant d'une « compétence partagée » entre l'UE et les Etats membres. Il ne concerne pas les domaines relevant de la compétence exclusive de l'Union (ex : la politique de la concurrence) ni ceux qui demeurent de la seule compétence des Etats (ex : la nationalité). En vertu de ce principe la liste des compétences¹¹ de l'Union se décline selon trois catégories :

- les compétences exclusives de l'Union,
- les compétences partagées entre l'UE et les Etats membres,
- les compétences liées à des actions d'appui, de coordination ou de complément.

Avec cette répartition des compétences et l'application du principe de subsidiarité, il convient de constater que l'UE est loin d'être le monstre froid et lointain décrit par les « eurosceptiques ».

La politique sociale ne relève donc pas des compétences exclusives de l'Union et, pour l'essentiel, elle demeure de la compétence des Etats membres.

L'intervention de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) : institué en 1952 par le traité de la CECA, elle est chargée de contrôler la légalité des actes des institutions, de veiller au respect par les Etats membres des obligations qui découlent de ces traités, et d'assurer une application uniforme du droit de l'Union. Dans le champ social, la Cour a récemment apporté son soutien dans plusieurs affaires à la réalisation du marché intérieur sur les normes sociales : dans les arrêts « Viking » (11 décembre 2007) - « Laval » (18 décembre 2007), elle a considéré que le droit de grève devait s'effacer devant les « libertés économiques » ; dans l'affaire « Rüffert » (3 avril 2008), elle a donné raison à une société polonaise (installée dans le Land de Basse Saxe) qui versait des rémunérations inférieures au salaire minimum obligatoire local.

¹¹ La répartition des compétences de l'Union s'effectue ainsi :

- compétences « exclusives » : union douanière ; règles de concurrence ; politique monétaire pour les pays membres de l'euro ; conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche ; politique commerciale commune

- compétences « partagées » : marché intérieur ; politiques sociales définies dans les Traités ; cohésion économique, sociale et territoriale ; agriculture et pêche -à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer- ; environnement ; protection des consommateurs ; transports ; réseaux transeuropéens ; énergie ; espace de liberté, sécurité, justice ; enjeux communs de sécurité en matière de santé publique ; développement technologique et espace ; coopération au développement et aide humanitaire ; coordination des politiques sociales et de l'emploi

-compétences liées à des actions d'appui, de coordination ou de complément : protection et coordination pour la santé humaine ; industrie ; culture ; tourisme ; éducation, jeunesse, sport et formation professionnelle ; protection civile ; coopération administrative.

Ces exemples montrent que les sources de droit doivent être clarifiées car, elles restreignent actuellement l'intervention de l'UE dans le champ social.

2. L'EUROPE SOCIALE EN CONSTRUCTION

Si l'on prend un peu de champ historique, on observe -malgré l'encadrement des traités (et de la CJUE)- un certain nombre de réalisations dans le champ social :

- la consolidation de divers instruments juridiques : le protocole social annexé au traité de Maastricht (1992) ; l'adoption de « la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs » (1989-2000) ; la reconnaissance du rôle des partenaires sociaux dans le traité de Lisbonne (2007),
- la reconnaissance au plan européen des acteurs sociaux : la création du Comité Economique et Social Européen (1957) ; la création du Comité de l'Emploi (1970), puis du « Sommet social tripartite » (2003) ; la création de « comités de dialogue sectoriel » (une quarantaine en 2017),
- la création d'instruments sociaux dédiés à des actions spécifiques : formation professionnelle (1975) ; conditions de travail (1976) ; santé et sécurité au travail (1996),
- la création d'instruments sociaux financiers dédiés à des actions particulières : « fonds social européen » (1957 : principal instrument de financement concernant la stratégie européenne pour l'emploi) ; « fonds européen d'ajustement à la mondialisation » (2006 : chargé d'apporter une aide ponctuelles aux salariés perdant leur emploi à la suite d'une restructuration) ; programme pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI 12 2013 : a pour objet de favoriser notamment la mobilité géographique et d'accroître l'accessibilité au micro-financement),
- la réalisation d'accords entre partenaires sociaux européens : congé parental (1995) ; temps- partiel (1997) ; travail à durée déterminée (1999) ; stress au travail (2004) - violence au travail (2007) ; marchés du travail inclusif (2010) ; vieillissement actif et une approche intergénérationnelle (2017),
- l'adoption d'un certain nombre de directives (transposables dans la législation des Etats membres) sur : les droits spécifiques d'information et de consultation pour les travailleurs des grandes entreprises (1983) ; la santé et la sécurité au travail (1989) ; les comités d'entreprise européens (1994) ; le détachement des travailleurs (1996) ; la société européenne (2004) ; les qualifications professionnelles (2005)

A regarder, sur longue période, ce bilan concernant l'Europe sociale n'est pas nul du tout, même s'il doit être complété et amélioré : c'est l'objet du « socle européen des droits sociaux ».

3. LE « SOCLE EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX »

La problématique concernant ce socle a été présentée par la Commission Européenne en mars 2016. Elle a fait l'objet d'une consultation publique jusqu'à fin décembre 2016. Des propositions nouvelles de la Commission sont attendues pour le 1^{er} trimestre 2017.

Il faut, auparavant, replacer les éléments de contexte et les défis de la période dans laquelle nous sommes qui se caractérise par :

- l'hétérogénéité persistante de l'U.E., suite à l'élargissement de l'UE de 2004 et face à la sortie prochaine du Royaume-Uni de l'UE,
- le développement important des migrations,

- la persistance de la crise économique : la zone euro ne parvenant pas à retrouver les chemins de croissance d'avant la crise de 2007-2008,
- le maintien d'inégalités sociales avec des taux de chômage et de pauvreté trop importants,
- l'empreinte de populismes dans plusieurs pays européens,
- les nouveaux défis liés à l'économie numérique, au développement durable et écologique, aux modifications des évolutions démographiques et territoriales,
- les problèmes de sécurité.

C'est dans ce contexte difficile, plein d'incertitude, que se situe la démarche concernant le « socle des droits sociaux européens ». Celui-ci recouvre trois grands volets :

- l'égalité des chances et l'accès au marché du travail,
- des conditions de travail équitables, établissant un équilibre dans la répartition des droits et des obligations entre travailleurs et employeurs,
- une protection sociale, comportant un accès à des services essentiels de qualité.

Nous formons l'espoir que cette démarche de la Commission Européenne soit consolidée, enrichie, ne subisse pas le poids démesuré des défis à relever ou ne tombe pas dans des généralités creuses : il convient en effet d'apporter des réponses concrètes à ces défis, afin que le projet européen ne soit pas défait par des forces tournées vers le passé et le repli.

* * * * *