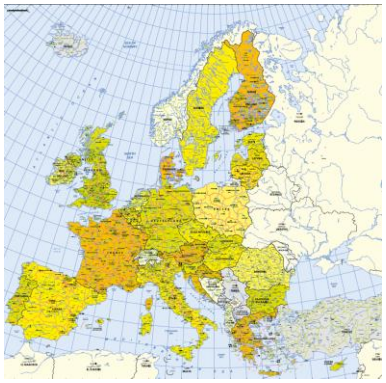
L'UNION EUROPÉENNE







COMPRENDRE POUR MIEUX REVENDIQUER

Secteur Europe
International

L'Union européenne

Comprendre pour mieux revendiquer

Septembre 2014

Auteurs :
Djamila MONES, Sébastien DUPUCH, Andrée THOMAS

Etude préparée dans le cadre de la convention d'étude 2013/01 passée entre l'IRES et la Confédération Force ouvrière

« L'intérêt du monde pacifiste est que l'Europe prenne conscience d'elle-même (…) qu'elle forge son unité. Une concentration est à faire, sur le plan européen, égale à celle qui… a fait des provinces ou des principautés les grandes nations modernes. Les temps sont venus où l'Europe doit cesser d'être une mosaïque d'Etats concurrents et trop souvent ennemis ». (Rapport confédéral au IIe Congrès, FO Hebdo, 5 mai 1950).

« *Aujourd'hui, si l'Europe est de plus en plus impopulaire, c'est bien parce qu'elle est restrictive, qu'elle suit la doctrine du capitalisme libéral, qu'elle est génératrice de chômage, de précarité et d'inégalités croissantes. C'est d'ailleurs pourquoi mobiliser une Europe sociale c'est revendiquer une autre >Europe, avec d'autres modalités, une Europe facteur de progrès social. C'est le sens de la revendication de clause sociale dans les traités* » (Jean-Claude Mailly, FO hebdo, 25 mai 2011).

Table des matières

INTRODUCTION GENERALE 1

PARTIE 1. Force ouvrière dans la construction européenne 5

Section 1. La naissance de l'idée européenne : une union des peuples et des Etats 6

Section 2. Les traités : la construction d'une identité européenne spécifique 15

A. Le Traité instituant la CECA 20

B. Le Traité de Rome 21

C. Le Traité de Bruxelles (dit « traité de fusion ») 22

D. L'Acte unique européen (dit « AUE ») 23

E. Le Traité de Maastricht (Traité sur l'Union européenne, dit « TUE ») 27

F. Le Traité d'Amsterdam 33

G. Le Traité de Nice 39

H. L'échec du Traité constitutionnel 40

I. Le Traité de Lisbonne 44

Conclusion : Force ouvrière, un syndicat contre le tournant libéral de la construction européenne 50

Section 3. Les élargissements successifs, entre espoirs et doutes .. 53

A. Les conditions d'adhésion et d'entrée dans l'Union européenne 54

B. La première vague d'élargissement vers le Nord de l'Europe 55

C. La seconde vague : les pays du sud 56

D. La troisième vague : les Etats neutres et stables 56

E. Le grand élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) 57

F. Vagues et remous des futurs élargissements 58

Section 4. Les nouveaux entrants et les défis contemporains 60
Section 5. La politique de voisinage 62
A. L'exemple de l'UPM 63
B. Les ambiguïtés de la politique de voisinage 65
PARTIE 2. Les outils et les organes communautaires 69
Section 1. Les organes communautaires : une architecture institutionnelle protéiforme 70
A. Le Conseil européen : une institution récente fer de lance des politiques européennes 70
B. Le Conseil de l'Union européenne : réunion des intérêts nationaux 72
C. Le Parlement européen : une assemblée unique au monde 74
D. La Commission européenne : la gardienne des intérêts de l'Union européenne 79
E. Une présidence de l'Union à plusieurs têtes 82
F. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) : une vision originale de la Justice dans l'Union 84
G. La Banque européenne d'investissement 94
H. La Banque centrale européenne 96
I. La Cour des Comptes : gestionnaire du budget de l'Union 101
J. Le Comité économique et social européen (CESE) 102
K. Le Comité des régions 103
Section 2. La diversité des instruments de l'action communautaire 104
A. L'impulsion de l'action communautaire 104
B. Les différents outils de l'action communautaire 107
C. L'adoption de la législation européenne 112

Section 4. L'impact communautaire dans l'ordre juridique national 117

A. La primauté du droit communautaire 117

B. Quelques exemples de droits garantis au salarié par application du droit communautaire 121

PARTIE 3. Le syndicalisme dans l'Union Européenne 123

Section 1. Naissance du syndicalisme européen 123

Section 2. La Confédération européenne des syndicats 128

A. Création & bref historique 129

B. Missions & organes 141

C. Proposition d'un contrat social pour l'Europe 145

Section 3. Agir syndicalement dans l'Europe d'aujourd'hui : les exemples du Comité d'entreprise européen et des Conseils syndicaux interrégionaux 149

A. Le comité d'entreprise européen : l'action syndicale à l'échelon transnational 149

B. Les conseils syndicaux interrégionaux : l'action syndicale dans les régions transfrontalières. 154

PARTIE 4. Les politiques sociales européennes : défendre le modèle social européen 161

Section 1. Un dialogue social européen autonome et efficace 161

Section 2. L'entreprise et les services publics : frontières et chantiers 169

A. Les services publics et l'Union européenne 169

B. La responsabilité sociale de l'entreprise 172

C. Les directives européennes et le droit des relations de travail 174

D. Construire une véritable Europe sociale 190

E. Le débat sur la dimension sociale : une Europe sociale au rabais ? 192

Section 3. Le salarié dans l'UE 197

A. Les droits fondamentaux collectifs et leurs applications 200

B. Les droits fondamentaux individuels et leurs applications 203

C. La liberté de circulation des personnes et la politique migratoire de l'Union européenne 210

Conclusion : Force ouvrière et la lutte contre le dumping social 222

PARTIE 5. La gouvernance économique 224

Un préalable : l'euro 225

Section 1 : « les critères de convergence » 227

Section 2 : le Pacte de Stabilité et de Croissance 231

Section 3 : 2010, austérité renforcée 233

Section 4 : La nouvelle gouvernance économique 235

A. La stratégie politique de l'Union européenne : l'horizon « UE 2020 ». 236

B. La procédure du semestre européen 239

C. Le Pacte Europlus 240

D. Le Six Pack 241

E. Le TSCG : la programmation de la rigueur 244

F. Two-Pack 247

G. Les Eurobonds en chantier 251

Section 5. La revendication de la CES d'un plan d'investissement européen 253

Conclusion générale 259

Bibliographie 261

Annexes 264

1. Les euro-manifestations 264

2. Les partenaires sociaux européens 266
3. Directives clés 266
4. Proposition de la CES pour un Protocole de progrès social 269

INTRODUCTION GENERALE

L'engagement de Force ouvrière en faveur de l'idée européenne a été précoce. Dès sa création en 1948, elle a soutenu l'idée de l'unification afin de favoriser le développement économique et social et la paix. Participer à la construction de l'Europe n'implique pas seulement la volonté d'améliorer, dans le progrès, les conditions de vie des travailleurs, c'est aussi édifier une Europe intégrée économiquement, socialement et politiquement, une Europe ouverte aux autres pays démocratiques. Dès les premières étapes de la construction européenne, Force Ouvrière a défendu une politique d'intégration européenne forte, en particulier dans le sens d'une Europe sociale et solidaire.

Membre depuis sa fondation en 1973 de la CES (Confédération européenne des syndicats) qui regroupe la majeure partie des organisations syndicales européennes, Force ouvrière participe à faire connaître et défendre les positions syndicales européennes auprès des institutions communautaires.

Si FO est à l'origine la plus européenne des confédérations françaises, au fil du temps, notre organisation est devenue plus critique sur les orientations prises par l'Union européenne. Face au parti pris libéral qui caractérise l'UE depuis le début des années 90, FO milite pour une réorientation de la construction européenne qui fasse du progrès social un objectif prioritaire, en même temps qu'un «débat sur les modalités de sa construction, débat qui n'a réellement jamais eu lieu, y compris sur la nature prééminente et contraignante de l'économique comme moteur de la construction européenne».

Depuis le traité de Maastricht, Force ouvrière met donc en garde contre une évolution de l'intégration européenne qui se fait au détriment des droits des travailleurs et des conditions de travail. L'Europe économique et financière prend le pas sur l'Europe sociale, générant au passage plus de chômage, plus de précarité et des inégalités croissantes. FO se bat aujourd'hui contre les mesures d'austérité imposées à l'ensemble des Etats membres de l'Union et revendique une autre Europe, avec d'autres modalités, clé d'une croissance et d'une prospérité mise au service des travailleurs, une Europe facteur de progrès social.

Par cette étude, Force ouvrière souhaite contribuer à la une réflexion sur la construction européenne. L'Union européenne, telle qu'elle s'est construite impacte directement l'ensemble de notre législation. Parce que ses institutions, son mode de prise de décision, ses instruments et ses politiques doivent pouvoir être mieux compris par tous, cette étude vise à approfondir la compréhension et l'analyse critique de l'Union Européenne, afin de mieux agir au niveau syndical en faveur du progrès et des droits sociaux.

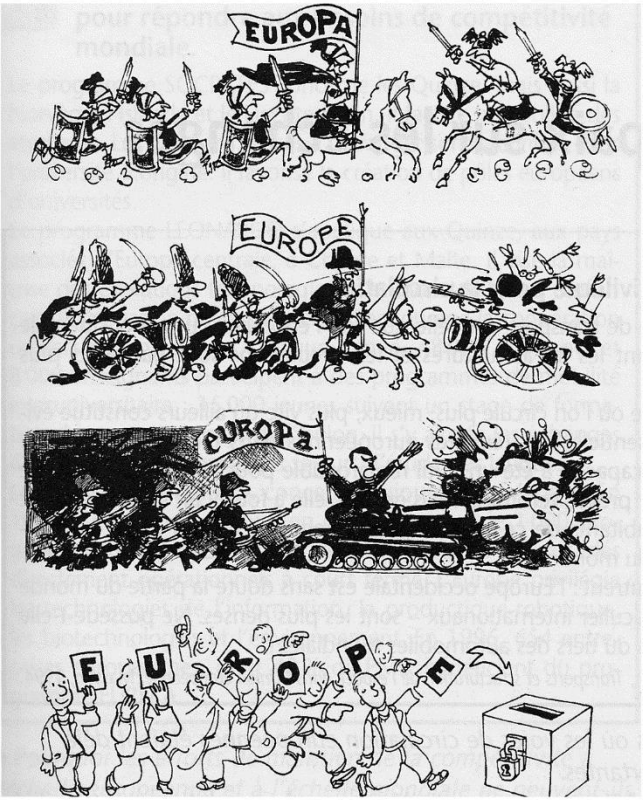
Il s'agit aussi de donner aux structures Force ouvrière un outil de référence sur l'Europe leur permettant de définir les points clés sur lesquels Force Ouvrière peut s'appuyer pour renforcer ses revendications, à tous les niveaux Ainsi, l'étude a vocation à aider et conseiller les délégués et représentants FO qui souhaitent se saisir des questions européennes.

Ce travail développe donc dans un premier temps l'évolution de la construction européenne et présente les positions de Force

ouvrière sur les différents Traités, les élargissements successifs ainsi que les défis et les questions contemporaines relatives à son influence politique et juridique. Ensuite l'étude se penche sur les organes communautaires, les instruments de leur action, le mode de prise de décision et les impacts en droit national de la législation communautaire.

Dans un deuxième temps, l'étude consacre un développement spécifique aux politiques sociales, à ses instruments et ses acteurs. Elle s'intéresse enfin aux politiques européennes, en particulier à la nouvelle gouvernance économique.

PARTIE 1. Force ouvrière dans la construction européenne



Construire la paix en Europe par l'union librement consentie (dessin de Plantu).

Section 1. La naissance de l'idée européenne : une union des peuples et des Etats

« *Nous sommes le ciment et l'étincelle* » (Léon Jouhaux, CCN 1950, sur la nécessité de construire l'Europe avec les mouvements ouvriers).

L'idée européenne s'est construite progressivement à partir du XVIème siècle, d'abord pour forger une force militaire contre les invasions extérieures (notamment turques). Deux siècles plus tard, les Lumières relançaient l'idée d'une Union des Etats pour supprimer les guerres dans le monde. C'est ainsi que Rousseau projette que soient associés les Etats dans leurs relations extérieures, et que soit créé un pacte protecteur de lois internationalement reconnues, auxquelles obéiraient les États signataires du pacte (Extraits et jugements sur le projet de paix perpétuelle, 1756).

Mais ce n'est pas qu'une affaire politique : c'est un projet populaire et social, en attestent les revendications portées par les révolutionnaires[1] et les communards[2], à une association des peuples contre les monarchies et pour la fraternité.

---

[1] Emmanuel Kant, 1795, *Essai sur la paix perpétuelle* : « Ce serait là une « Fédération » de peuples, et non pas un seul et même État, l'idée d'État supposant le rapport d'un souverain au peuple, d'un supérieur à son inférieur. Or plusieurs peuples réunis en un même État ne formeraient plus qu'un seul peuple, ce qui contredit la supposition, vu qu'il s'agit ici des droits réciproques des peuples, en tant qu'ils composent une multitude d'États différents qui ne doivent pas se confondre en un seul »

[2] Association internationale des travailleurs, 1870 : « Tendons-nous la main, oublions les crimes militaires que les despotes nous ont fait commettre, les uns contre les autres. Proclamons : la liberté, l'égalité, la fraternité des peuples. Par notre alliance, fondons les États-Unis d'Europe ».

Dans l'entre-deux guerres, l'idée européenne se diffuse, circule, mais ne se concrétise pas encore tout à fait. C'est dans l'après deuxième guerre mondiale que sont établies les premières fondations juridiques et politiques de l'Europe telle que nous la connaissons aujourd'hui. Renvoyant à l'esprit de Genève (faire l'unité de l'Europe par la paix), la construction européenne naît de la volonté d'hommes politiques tels que Jean Monnet, Robert Schuman ou Konrad Adenauer, de préserver la paix en Europe et d'en assurer la prospérité économique[3]. La construction européenne poursuit directement deux logiques jugées indissociables : le social et l'économique. Au congrès de la Haye de 1948, l'idée est amorcée d'une assemblée parlementaire (par délégations de parlementaires nationaux); c'est aussi l'occasion de créer le Mouvement européen, base du Conseil de l'Europe en 1949.

La déclaration Schuman du 9 mai 1950

Acte fondateur de l'esprit européen tel qu'il inspirera les politiques communautaires successives, cette déclaration fait directement référence à cette mise en commun des économies, qui, amenant nécessairement une amélioration des niveaux de vie, doit permettre de préserver l'Europe des conflits entre Etats.

« La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent. La contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques.

(…) L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. Le rassemblement des nations européennes

[3] *Discours de Robert Schuman, ministre des Affaires étrangères, inspiré d'un projet de Jean Monnet (9 mai 1950)* : «la solidarité de production qui sera ainsi nouée manifestera que toute guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible».

exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée. (…) Dans ce but, le gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe. La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne, et changera le destin de ces régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes. La solidarité de production qui sera ainsi nouée manifestera que toute guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible.

L'établissement de cette unité puissante de production ouverte à tous les pays qui voudront y participer, aboutissant à fournir à tous les pays qu'elle rassemblera les éléments fondamentaux de la production industrielle aux mêmes conditions, jettera les fondements réels de leur unification économique. Cette production sera offerte à l'ensemble du monde sans distinction ni exclusion, pour contribuer au relèvement du niveau de vie et au développement des œuvres de paix.

Ainsi sera réalisée simplement et rapidement la fusion d'intérêts indispensable à l'établissement d'une communauté économique qui introduit le ferment d'une communauté plus large et plus profonde entre des pays longtemps opposés par des divisions sanglantes.

Par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix.

(…) A l'opposé d'un cartel international tendant à la répartition et à l'exploitation des marchés nationaux par des pratiques restrictives et le maintien de profits élevés, l'organisation projetée assurera la fusion des marchés et l'expansion de la production » (extraits).

L'internationalisme ouvrier n'était pas loin non plus: « les organisations syndicales françaises, et en particulier la CGT-FO, restent très fidèles aux conceptions internationalistes du mouvement ouvrier. Et ce que l'on pouvait considérer autrefois comme relevant de l'utopie est devenu une nécessité pratique du fait de l'interdépendance des économies, ou de l'existence des sociétés multinationales »[4].

De ce point de vue, FO est sans conteste la centrale syndicale française la plus européenne, celle qui, pour des raisons historiques, s'est le plus engagée et la première en faveur de la construction européenne. Il s'agissait d'abord d'une adhésion à l'idée d'une Union élargie, en vue de favoriser le développement social par la croissance, pour tous les salariés en Europe. Le thème des « Etats-Unis d'Europe » a ainsi longtemps été repris dans tous ses congrès.

Résolution générale du XIIIème Congrès Force Ouvrière, Vichy, 1977

« Le Congrès confédéral réaffirme son profond attachement à la construction d'une Europe unie économiquement, socialement et politiquement. Le renforcement de cette construction, avec comme finalité « les Etats-Unis d'Europe », constitue une impérieuse nécessité pour préserver les libertés et la paix. »

Résolution internationale du XIVème Congrès Force Ouvrière, Bordeaux, 1980

« Face à la gravité de la crise mondiale qui se prolonge, face à la désagrégation de la situation internationale, aux changements profonds qui marquent le monde d'aujourd'hui, notamment avec l'ouverture de la Chine à l'ensemble du monde et sa participation aux organismes internationaux, le Congrès confédéral CGT-FO considère que l'Europe unie est plus nécessaire que jamais pour (…) assurer le

[4] André Bergeron, FO hebdo, 5 mai 1979

progrès social, préserver la démocratie, la liberté et la paix. Il est indispensable, il est vital, que dans tous les grands problèmes actuels, dont la plupart dépassent même la dimension européenne, (énergie, équilibre monétaire, division internationale du travail, droits de l'homme, désarmement, paix…) l'Europe se manifeste et parle d'une seule voix (…). Le congrès de la CGT-FO réaffirme la nécessité urgente de parvenir à la définition concertée, entre gouvernements des pays membres, de réelles politiques communautaires dans les domaines économique, social, monétaire et régional. La mise en œuvre et surtout l'application coordonnée de telles politiques dans tous les pays de la Communauté impliquent un transfert progressif mais réel d'une part de responsabilités des gouvernements nationaux au niveau communautaire ».

En réalité, dès les années 1950, alors que se met en place le marché commun du charbon et de l'acier à l'initiative notamment de Jean Monnet, Force ouvrière était convaincue que le mouvement syndical pouvait croître dans un cadre européen et que le droit du travail s'élargirait progressivement par un alignement sur les législations sociales les plus favorables[5]. L'Europe pouvait devenir une troisième force mondiale, démocratique (à la différence de l'URSS) et indépendante du capitalisme international (à la différence des Etats-Unis).

En 1948 en effet, suite au congrès de La Haye, un groupe de syndicalistes issus de FO créent les Forces ouvrières syndicalistes européennes (FOSE) pour se départir d'une tendance européenne oligarchique, loin des besoins des peuples européens[6]. Par cette union des forces syndicales

[5] Le Traité de Rome n'évoquait-il pas « l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main d'œuvre » et leur « égalisation dans le progrès » ?

[6] Le président des FOSE, Léon Chevalme, est secrétaire général de la fédération des métaux ; et son vice-président (Roger Lapeyre) est le secrétaire général de la fédération des travaux publics. Son délégué général (Jean Mathé) est le secrétaire adjoint de la fédération des PTT, et son secrétaire général

européennes (les syndicalistes FO s'ouvrent à d'autres centrales), il s'agit d'œuvrer pour l'émancipation politique et sociale des travailleurs. Les membres des FOSE s'engagent en faveur d'une Europe fédéraliste, pacifiée et soumettant à une instance supranationale les industries de la France et de l'Allemagne.

« L'objectif des FOSE apparaît alors très clair : associer les travailleurs à la création et au développement de l'Europe unie, afin que celle-ci ne soit pas le monopole d'une élite économique ou politique. FOSE est en pleine concordance avec ce qu'on a appelé la politique de présence (…). Ainsi les membres de ce groupe veulent que le 'syndicalisme soit partout où l'on fait l'Europe'. En somme, le syndicalisme doit faire partie intégrante du processus de construction européenne » (H. Roussel, « Force ouvrière et l'Europe »)

En 1951, la RFA, la France, la Belgique, l'Italie, le Luxembourg et les Pays Bas se réunissent et constituent la CECA : la Communauté européenne pour le charbon et l'acier. Après le les horreurs du conflit mondial de 1939-1945, il s'agit d'éviter le scénario qui s'était déroulé après la première guerre mondiale : une seule gestion de la Ruhr par les seuls vainqueurs de la guerre, ferment des conflits permanents entre Etats. C'est la concrétisation d'une idée européenne contemporaine, loin des visions d'une Europe conquise par la force, développée depuis l'Antiquité.

FO et les FOSE s'en félicitent, puisque le projet poursuit directement les idées qui avaient été défendues en leur sein. Ainsi, pour Léon Chevalme : « le mouvement syndical ne peut

(Raymond la Bourre) est aussi celui de la Fédération du spectacle. Ils s'engagent en faveur d'une Europe fédéraliste. Leur principale suggestion est alors la création d'une société européenne des houillères qui désamorceraient les tensions entre travailleurs autant qu'elle les associeraient à l'idée européenne. Elle est activement soutenue par FO.

que se réjouir de cette initiative [la CECA] qui vient confirmer celle que nous avions prise nous-même depuis au moins deux ans. Ce sont des militants de FO qui, en 1948, ont fait valoir au sein du Mouvement européen la première déclaration visant à l'organisation européenne du bassin minier de la Ruhr ».

FO a donc manifesté son accord de principe, dès le traité de Rome (signé le 25 mars 1957), sur l'élaboration d'un système économique et social élargi à l'ensemble des pays démocratiques de l'Europe occidentale. Le syndicat avait considéré le Traité de Rome comme un outil de lissage des oppositions entre les pays. La mise en commun et la coordination des moyens devait favoriser la constitution d'une unité économique et politique, qui permettrait de s'aligner face aux Etats-Unis et de faire obstacle à l'Union Soviétique. Le secrétaire général de FO, André Bergeron, écrivait en août 1988: « si les Etats-Unis d'Europe ne naissent pas, les pays de vieilles industries ne pourront résister aux coups de boutoir des japonais, des coréens, des américains et d'autres qui deviendront de plus en plus nombreux au fur et à mesure que le temps passera. C'est l'alliance des économies européennes qui permettra de faire face et de préserver les acquis sociaux des travailleurs du vieux continent ». De même pour Antoine Laval (Secrétaire confédéral, issu de la Fédération FO de la métallurgie): « ce n'était pas seulement un vague romantisme qui nous guidait, mais l'affirmation aussi d'une nécessité d'aborder les problèmes sur un plan économique et concret pour éviter les conflits à venir. Nous avons dit oui au plan Marshall, l'aide américaine offerte à toutes les nations européennes. Et nous avons dit oui au plan Schuman, au Traité de Paris qui créait la 1ère communauté à 6 du Charbon et de l'Acier »[7].

[7] FO Mensuel, mai 1979

Cinq mois après la proposition de placer la production de charbon et d'acier sous une Haute Autorité supranationale[8] (l'ancêtre de la Commission supranationale), Jean Monnet, son président, propose la création d'une communauté européenne de défense (la CED) à laquelle aurait été intégrée l'armée ouest-allemande, ce qui supposait un réarmement de l'Allemagne. Pour lui, il s'agissait bien d'engager les discussions vers une Europe fédérale… Bref, constituer des « Etats-Unis d'Europe ». Le débat tourne court : après des querelles très fortes, la ratification échoue définitivement en 1954, suite à son rejet par l'Assemblée nationale française.

L'échec de la CED est significatif : c'est la seule tentative qui ait été amorcée pour créer une Europe fédérale. Elle illustre ce conflit permanent, parfois souterrain, entre les projets fédéralistes et la volonté des Etats de préserver leur souveraineté nationale.

De ce point de vue, Force Ouvrière estime que la participation à la construction de l'Europe ne pouvait pas seulement impliquer la volonté d'améliorer, dans le progrès, les conditions de vie des travailleurs. Il fallait aussi édifier une Europe intégrée économiquement, socialement et politiquement, une Europe ouverte aux autres pays démocratiques, une Europe à caractère « supranational »[9] enfin. A cette époque, Force ouvrière s'est donc montrée favorable à un transfert progressif des compétences nationales à la Communauté européenne, afin

[8] « La Haute Autorité commune chargée du fonctionnement de tout le régime sera composée de personnalités indépendantes désignées sur une base paritaire par les gouvernements; un président sera choisi d'un commun accord par les gouvernements; ses décisions seront exécutoires en France, en Allemagne et dans les autres pays adhérents. Des dispositions appropriées assureront les voies de recours nécessaires contre les décisions de la Haute Autorité ».

[9] Camille Mourguès, FOH, décembre 1968, « Le cheval de Troie européen ».

de favoriser une véritable impulsion politique au niveau européen.

« On n'a pas été assez loin dans l'harmonisation », « trop souvent les gouvernements n'acceptent d'entrer dans une voie communautaire que lorsque tel ou tel secteur est en crise. On s'y prend trop souvent trop tard, et sans vraies perspectives »[10].

Jean Rouzier, secrétaire confédéral FO, espère l'émergence d'une « volonté politique pour conduire un jour à un gouvernement européen » ; « à ceux qui condamnent l'idée communautaire, sous prétexte que l'Europe serait celle des capitalistes, des marchands, ou des sociétés multinationales, la commission exécutive de Force ouvrière répond que c'est au mouvement syndical européen qu'il appartiendra d'agir afin de faire en sorte qu'elle soit celle des travailleurs »[11].

En tout état de cause, en 1954, les cartes sont distribuées et s'y retrouvent tous les éléments qui sillonnent encore le discours de construction et de dépassement de l'idée européenne : la fraternité, la pacification des relations internationales, l'union économique, et la potentialité d'une fédération d'Etats.

[10] FO Mensuel, mai 1979
[11] FO hebdo, 6 juin 1970, « Le mouvement syndical européen fera l'Europe des travailleurs »

Section 2. Les traités : la construction d'une identité européenne spécifique

« *Le capitalisme porte en lui l'orage, et il faut substituer à la concurrence capitaliste l'entente entre les différentes nations* » (Léon Jouhaux, CCN 1950).

Parler de traités n'est pas anodin. On aurait pu envisager que l'Union des Etats d'une même zone géographique se concrétise différemment. Cela étant, c'est bien par un droit écrit qu'il y a possibilité de construction communautaire. Seuls les actes de droit peuvent déléguer des compétences des Etats membres à une instance supranationale qui va les exercer en leur nom.

Un traité est un contrat entre des sujets de droit international – des pays en l'occurrence – et qui se faisant crée des obligations juridiques entre les parties audit contrat. Le système institutionnel de l'Union européenne est unique, puisque par traité, les Etats membres consentent des délégations de souveraineté au profit d'institutions indépendantes qui représentent à la fois les intérêts communautaires, les intérêts nationaux et ceux des citoyens. Mais pour autant, il n'y a pas de « constitution » européenne dans le sens où les différences culturelles et politiques nationales continuent d'exister au sein de l'UE. Ce n'est pas une constitution – c'est ce qui avait fait débat quant à la qualification de « traité constitutionnel – dans le sens où la Constitution est, elle imposée par le haut aux populations que ses dispositions vont régir. Or, ces dernières ne concluent pas un contrat par lequel elles s'obligent à respecter le droit constitutionnel.

Pourquoi pas alors un accord ? Un accord international est lui un acte conventionnel de droit dérivé, c'est-à-dire inférieurs

hiérarchiquement aux traités qui le présupposent. C'est ce qui justifie que l'UE soit désormais fondée à conclure des accords internationaux avec d'autres pays tiers, qui s'intégreront ensuite au corpus normatif des Etats membres. Si accord international il y avait eu, il aurait sans doute été plus délicat d'harmoniser ses dispositions à l'ensemble des pays parties à l'Union. Le traité se prêtait plus à cet aspect fondateur et stable, ouvert à d'autres Etats volontaires, tels que le préfiguraient les pères fondateurs.

Les traités sont donc le fondement de l'Union européenne : c'est-à-dire que toute action communautaire en découle. Si un domaine d'action n'est pas cité dans un traité, la Commission ne peut pas proposer de légiférer dans ce domaine. Ce serait le cas des politiques budgétaires, fiscales ou sociales par exemple, qui devraient rester largement sous l'égide des Etats membres, souverains. Cela étant, si ce « pré carré » souverain est conservé dans le Traité de Lisbonne, le TSCG a ainsi clairement rogné sur les prérogatives régaliennes des Etats membres, en accordant à l'Union un rôle inédit dans la coordination et la surveillance des politiques budgétaires des Etats.

Les traités sont donc des accords contraignants adoptés par tous les Etats membres : ils définissent les objectifs poursuivis par l'UE, les règles de fonctionnement des institutions européennes, les procédures de prise de décision, et les relations entre l'UE et les Etats membres.

Ces traités peuvent être modifiés et ils l'ont été à plusieurs reprises. C'est ce qui permet d'éviter tout conflit de normes entre les traités eux-mêmes. Au cours de l'élaboration européenne, et si l'on devait en dégager plusieurs caractéristiques, les traités européens ont tendu à poursuivre plusieurs objectifs bien précis : le renforcement des pouvoirs du Parlement européen (ce qu'a toujours soutenu Force ouvrière) ;

l'adaptation du processus décisionnel, notamment le développement de la codécision pour une adaptation aux élargissements successifs ; l'élargissement de la coopération à de nouveaux domaines (ainsi de la monnaie unique).

Ce qu'il faudra sans doute remarquer, c'est une modification récente de l'essence de ces traités, opérant un glissement d'une logique principalement institutionnelle (définition des organes du l'Union, de leurs prérogatives et de leur articulation), à une nature plus programmatique en termes économiques. A titre d'exemple, le projet de Traité établissant une constitution pour l'Europe aurait supposé la constitutionnalisation du libéralisme économique[12]. C'est une des raisons qui explique que le regard que l'on puisse porter sur leur contenu diffère franchement d'une période à l'autre de la construction européenne.

Cela étant, Force Ouvrière a historiquement toujours ardemment souhaité renforcer l'union économique, monétaire et sociale européenne, pour en faire une Europe intégrée et solidaire, et pas seulement une addition d'Etats dans une zone de libre-échange. Dès 1948, à la création de la centrale syndicale, Léon Jouhaux se prononçait pour une union économique avec des structures fédérales. Sur sa proposition, une conférence syndicale est convoquée à Düsseldorf les 22 et 23 mai 1950, une quinzaine de jours après la déclaration de Robert Schuman pour l'Europe. L'évolution de l'économie est de plus en plus marquée par l'interdépendance des économies nationales : il faut donc aller vers leur coordination. Il ne peut plus y avoir de solution purement nationale, et pour ce faire un nouvel ordre économique doit être défini[13].

---

[12] Dans le titre 1, article 1 : L'Union offre à ses citoyennes et à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, et un marché unique où la concurrence est libre et non faussée ».

[13] Ainsi, FO met en avant dans les années 1980 le renforcement du marché commun : « il faut accepter ; écrit André Bergeron, d'aller petit à petit, jusqu'à

C'est pourquoi d'une manière globale, FO a toujours manifesté son adhésion aux traités successifs qui ont constitué les strates de l'ordre juridique communautaire. En revanche, dès lors que les traités n'ont plus seulement touché à l'institutionnel et débordé sur les matières financière, budgétaire, sociales, leur changement de nature a incité la Confédération à davantage de réserves (Traité de Maastricht ou plus récemment TSCG).

Autre trait marquant de la position défendue par Force Ouvrière dans la construction européenne : la revendication constante d'une place plus importante accordée au syndicalisme dans les instances communautaires, par le développement de la négociation collective au niveau européen. C'est sur cette base que la politique sociale aurait pu connaître une expansion réelle[14]. L'idée est de faire en sorte, via la Confédération européenne des syndicats (CES, dont le rôle est développé dans la Partie 3), que l'Europe se transforme et devienne aussi celle des travailleurs.

Foncièrement favorable à la démocratie, Force Ouvrière s'est de manière constante engagée en faveur de l'élection du Parlement Européen au suffrage universel.

« Un Parlement européen élu au suffrage universel, c'est coiffer l'omnipotent Conseil des gouvernements nationaux et une administration communautaire lourde, lointaine, bureaucratique, d'une Assemblée qui tiendra sa légitimité et son pouvoir directement du suffrage universel. (…) C'est un moyen d'inculquer à chaque

l'organisation des productions et de leur distribution, et en tout cas jusqu'à une véritable communauté économique » (FO hebdo, 24 décembre 1980).

[14] Force Ouvrière a en particulier défendu l'existence d'une réelle politique sociale européenne (Congrès de la CES à Milan, 1985), qui aurait donné des droits et des garanties en plus aux travailleurs, comme acteurs d'une Europe des travailleurs.

citoyen français, allemand, anglais, italien, belge, hollandais, danois et luxembourgeois, le sentiment d'appartenance à cette deuxième grande patrie à cette dimension nouvelle : l'Europe »[15].

Force ouvrière s'est également prononcée pour une réforme du Comité économique et social, dont la création fut réclamée par Léon Jouhaux dès 1953, pour apporter « directement l'avis de tous les producteurs et de tous les consommateurs » au Parlement européen. Elle s'est engagée, plus globalement, pour une démocratisation de la Communauté – ainsi de sa volonté de création de conventions collectives européenne, pour « définir les grandes orientations empêchant de trop grandes discordances entre les réalités sociales des différents pays »[16]. Selon la confédération, le mouvement syndical doit jouer un rôle de première importance dans la construction de l'Europe, notamment en définissant des « normes sociales fondamentales ». L'ensemble des prises de position de la Confédération vis-à-vis de chacun des traités successifs est développé dans cette partie.

Ces préalables étant fixés, il faut garder en mémoire que Force Ouvrière, fidèle à sa tradition d'indépendance politique, s'est toujours gardée de donner la moindre consigne de vote aux élections et referendums européens. Ainsi lors des élections européennes qui se tiennent pour la première fois en juin 1979, la Confédération ne donne pas de consigne de vote : « Aucun militant FO ne pourra figurer en se prévalant de l'appartenance à notre confédération sur l'une ou l'autre des listes en présence. Mais comme nous le faisons depuis toujours, nous dirons pourquoi nous croyons à l'Europe unie ». Force ouvrière n'avait d'ailleurs pas non plus donné de consigne de vote au moment

[15] Jean Rouzier, FO Hebdo, n°1580, 21 février 1979

[16] André Bergeron, « une très longue histoire », rapport au 16ème Congrès confédéral, Force ouvrière, 1989

des referendums sur l'adoption du traité de Maastricht ou sur celle du Traité constitutionnel européen.

« Force ouvrière n'a jamais donné de consigne de vote (…) cela ne veut pas dire que la Confédération se désintéresse de la forme de la société (…) cela ne veut pas dire non plus que le mouvement méprise les formations politiques (…) c'est lieu commun de rappeler que les formations politiques n'ont pas la même vocation que les syndicats. Elles aspirent légitimement à la direction de l'Etat, alors que le mouvement syndical — quelle que soit l'orientation des gouvernements — a pour mission, en toute indépendance, de défendre les intérêts particuliers des salariés.» [17]

A. Le Traité instituant la CECA[18]

La CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier) est instituée par un traité signé en avril 1951, entré en vigueur en juillet 1952 (du fait des délais de ratification différents selon les Etats membres). Il a expiré en juillet 2002. A l'époque, les volontés politiques convergeaient pour que les intérêts des Etats dans les domaines du charbon et de l'acier soient interdépendants ; ainsi, aucun pays ne pourrait mobiliser ses forces armées à l'insu des autres. Le but était d'abord d'éviter une gestion « des vainqueurs », pour au contraire privilégier une gestion multipartite, favorable à la restauration d'un climat de paix. C'était donc bien une initiative économique, mais aussi (peut-être surtout) politique : il fallait alors dissiper le climat de méfiance entre pays européens. Le développement économique devant permettre de préserver durablement la paix entre des pays longtemps hostiles les uns aux autres.

[17] André Bergeron, « une très longue histoire », op.cit

[18] Le texte du Traité peut être consulté à l'adresse suivante : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11951K/TXT:FR:PDF

L'engagement de Force Ouvrière en faveur de la construction européenne était précoce, et pour tout dire antérieur à ce traité[19]. En effet, dès 1949, des représentants des travailleurs de la métallurgie et des mines de France, de Belgique et du Luxembourg se rencontraient pour discuter de la situation découlant de la création de l'Autorité internationale de la Ruhr.

Un communiqué de presse expliquait : « il s'agit d'assurer la participation des travailleurs organisés à la direction et au contrôle de l'industrie métallurgique, sidérurgique et minière de la Ruhr, ceci afin d'éviter le renouvellement des évènements malheureux du passé ». Une Conférence syndicale est convoquée quelques mois plus tard. Elle décide de l'association des différents pays producteurs dans ce domaine, et de la création d'un comité intersyndical permanent chargé de faire valoir le point de vue de la classe ouvrière sur tous les problèmes économiques et sociaux que comporte l'organisation des industries de la Ruhr. Force Ouvrière était partie prenante.

B. Le Traité de Rome[20]

Il est signé en mars 1957 et entre en vigueur en janvier 1958. Il instaure la CEE (communauté économique européenne) et Euratom (également CEEA : communauté européenne de l'énergie atomique). Désormais, l'intégration européenne se traduit aussi, surtout, par une coopération économique. Ce traité met en avant la nécessité d'une politique économique non inflationniste (l'inflation étant associée à la période de crise

[19] La CECA comportait un Comité où étaient représentés les syndicats et les patronats des secteurs concernés. Jean Danis de FO en était membre.
[20] Texte du Traité : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11957E/TXT:FR:PDF
Egalement : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11951K/TXT:FR:PDF

économique des années 30) et la préservation d'une économie de marché (où «la concurrence n'est pas faussée»).

CEE, CEEA et CECA sont au fondement du Marché commun, qui ambitionne de supprimer les droits de douanes entre les Etats membres, et vise la prospérité économique. Cette suppression des droits de douane est effective en 1968 : c'est la première politique communautaire entièrement réalisée.

Fondateurs, ces traités ne disposent que de peu de choses en matière d'emploi ou de politiques sociales. Quelques dispositions sur la politique sociale y sont insérées : l'égalité de rémunération à travail équivalent ; la mise en place d'un fond social européen pour soutenir la formation et la reconversion professionnelle des travailleurs ; l'égalité entre homme et femme… L'époque est à la croissance, et l'idée partagée est qu'elle débouchera, nécessairement, sur du progrès social. Les politiques sociales sont perçues comme un prolongement automatique des mesures économiques.

C. Le Traité de Bruxelles (dit « traité de fusion »)[21]

Signé en avril 1965, entré en vigueur en juillet 1967, il sera finalement abrogé en 1997 par le Traité d'Amsterdam. Il modifie les institutions européennes en créant une seule Commission et un seul Conseil pour les 3 communautés européennes de l'époque (CEE, Euratom et CECA) – les trois communautés partageaient déjà la Cour de Justice et le Parlement européen. C'est un pas en avant vers une véritable Union.

[21] Texte du Traité : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11951K/TXT:FR:PDF

D. L'Acte unique européen (dit « AUE »)[22]

Signé en février 1986, il entre en vigueur en juillet 1987. Il vise à réformer les institutions pour préparer l'adhésion du Portugal et de l'Espagne et accélérer le processus décisionnel en vue de l'instauration du Marché unique pour 1992[23]. C'est donc un traité novateur en termes institutionnels, mais surtout en termes économiques. Le Marché unique doit achever la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes entre les pays de l'Union européenne ainsi que la libre concurrence entre les opérateurs. Il est assuré par la suppression des contrôles sur les marchandises et les personnes aux frontières intérieures.

FO et l'Acte Unique

« Bien qu'il [l'Acte unique] ne réponde pas à tous les espoirs suscités dans l'opinion publique, il n'en constitue pas moins un progrès réel. Ce « compromis possible » constitue un saut appréciable vers une Europe plus cohérente (…). L'Europe unie, tant au plan économique et social que politique, est plus que jamais nécessaire pour faire face aux défis auxquels elle est confrontée (…) L'éventualité de solutions nationales à tous ces problèmes n'est plus envisageable, de sorte que des mesures coordonnées à l'échelle communautaire sont désormais indispensables. Le renforcement de la construction européenne est à l'évidence tout aussi indispensable(…). L'AUE s'inscrit dans ces objectifs »[24].

[22] Texte du traité : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1987:169:FULL:FR:PDF

[23] En 1985, Delors transmet au Conseil européen un Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur, que ce dernier approuve en juin de la même année. Il contient plus de 300 mesures visant à stimuler l'activité économique et à assurer la libre circulation des biens et des personnes dans l'espace européen, par la création de ce Marché unique.

[24] Bernard Mourgues, FO Hebdo, 11 décembre 1986

La confédération considère à l'époque qu'il s'agissait d'un saut appréciable vers une Europe plus cohérente, un espace sans frontières, ce qui impliquait pour y parvenir d'accroitre les pouvoirs de la communauté européenne.

Les apports principaux de l'acte unique européen résidaient dans :

- L'extension du vote à la majorité qualifiée au sein du conseil. La question du processus décisionnel est importante, puisque sans décision, il n'y a pas de construction. Or, dans une Europe élargie, l'unanimité, l'obligation d'un consensus, ne peut être atteinte sans altérer soit les avancées politiques, soit la liberté de choix des Etats membres. La majorité qualifiée va au-delà de la majorité simple (50%) et prend en compte le poids démographique des Etats, au travers d'un système de pondération complexe. A compter de l'Acte unique, l'unanimité n'est plus requise pour les mesures destinées à l'établissement du marché intérieur à l'exception des mesures concernant la fiscalité, la libre circulation des personnes et les droits et intérêts des travailleurs salariés. Une exception notoire : les domaines de la santé au travail et de l'égalité hommes-femmes passent sous l'égide de la procédure de vote à la majorité.
- La création des procédures de coopération et d'avis conforme, qui donnent plus d'influence au Parlement européen. La coopération[25] porte uniquement sur l'Union économique et monétaire ; elle consiste en un système de navette entre Parlement, Commission

[25] Article 252 du traité de Maastricht, abrogé depuis le Traité de Lisbonne. Il n'existe plus que la procédure législative ordinaire (codécision), et deux procédures spéciales : l'approbation et la consultation.

(formulation d'un avis sur la proposition qu'elle initiait), et Conseil (formulation d'amendements ou rejet de la position commune qu'il arrêtait). Elle n'existe plus depuis que la codécision est devenue la procédure législative ordinaire. La procédure d'avis conforme impose que le Conseil de l'Union européenne obtienne l'assentiment du Parlement européen pour la prise de certaines décisions (adhésion d'Etats membres, missions de la BCE, fonds structurels et de cohésion, violation de droits fondamentaux depuis 1999…). Ce dernier peut refuser la proposition, ce qui interdit son adoption. On parle aujourd'hui de la procédure d'approbation[26].

- Le renforcement global de la Communauté européenne : de nouvelles compétences lui sont attribuées en matière monétaire, afin d'arriver à la création d'une union économique et monétaire. D'autre part, le Parlement européen se voit davantage associé aux travaux de la commission et du conseil des ministres, comme évoqué ci-dessus.

Des conditions de concurrence équitables sont le ferment du marché unique. Cette réforme a été lancée par Jacques Delors dès son arrivée à la tête de la Commission européenne, en 1985, continuant en cela l'intégration des marchés initiée par le traité de Rome (par la création d'un marché commun). Construit dans le sillage de l'Acte unique européen (1986), le marché unique constitue de l'espace dans lequel les personnes, les biens, les services et les capitaux peuvent circuler aussi librement qu'à l'intérieur de leur pays[27]. A terme, le but de toutes ces réformes

[26] Article 289§2 du TFUE.

[27] Article 26 TFUE : « le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions des traités ».

est de favoriser d'une part l'extension du marché de la consommation, de l'autre rendre cet espace attractif pour les investisseurs.

Cette concurrence libre et non faussée a nécessité la suppression d'obstacles techniques, juridiques et bureaucratiques nationaux, qui entravaient la libre circulation (des obstacles tarifaires aux obstacles non-tarifaires, comme certaines législations en matière de quotas ou de contrôle aux frontières par exemple).

Le marché unique compte aujourd'hui 500 millions de consommateurs, 21 millions d'entreprises, 2 800 milliards d'euros de commerce intracommunautaire et 1 500 milliards d'euros de commerce avec le reste du monde. Cela étant, il n'est pas encore pleinement intégré dans tous les pans de l'activité sociale et économique des Etats membres. Les évolutions économiques au sein du marché intérieur a par exemple vu naître de nouveaux besoins d'harmonisation – que ce soit au niveau du droit commercial (définition d'un statut de la société européenne), du droit européen de propriété intellectuelle ou de l'élaboration d'un brevet européen. En 2011 et 2012, suite à la crise qui frappe la zone euro, la Commission adopte un « Acte pour le marché unique I » suivi d'un « Acte pour le marché unique II »[28] - constitué d'un ensemble de mesures visant à relancer l'économie européenne et à créer des emplois. Douze leviers sont définis pour stimuler la croissance et renforcer la confiance (l'accès au financement pour les PME, la mobilité des citoyens, les consommateurs, les services, le marché unique

[28] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0206:FR:NOT
Et : http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/single-market-act2_fr.pdf

numérique, l'entreprenariat social, la cohésion sociale, l'environnement réglementaire des entreprises, les réseaux…).

E. Le Traité de Maastricht (Traité sur l'Union européenne, dit « TUE »)[29]

Signé en février 1992, il entre en vigueur en novembre 1993. Ce traité prépare la création de l'Union monétaire européenne (l'euro, donc) et pose les fondements d'une union politique (citoyenneté européenne, politique européenne de sécurité commune, mais aussi coopération dans de le domaine de la justice et des affaires intérieures). **C'est le traité constitutif de l'Union européenne.**

Les apports principaux du Traité de Maastricht sont :

❖ La création de l'Union Européenne (qui remplace les Communautés européennes) et affirmation des objectifs qu'elle poursuit.
❖ L'introduction de la procédure de codécision, en faveur d'un renforcement du Parlement européen dans le processus décisionnel. Il s'agit en fait d'un mécanisme permettant un législatif à deux têtes, dans lequel le Conseil et le Parlement travaillent ensemble pour l'adoption des normes communautaires. Les propositions législatives doivent être approuvées à la fois par le Parlement européen, qui est directement élu par les citoyens, et par le Conseil, qui réunit les gouvernements des 27 États membres. La Commission dispose d'un pouvoir d'initiative : elle est chargée à la fois d'élaborer les propositions de législation et de les mettre en œuvre.
❖ L'instauration de nouvelles formes de coopération entre les Etats membres (la méthode ouverte de coordination). Un

[29] Texte du Traité : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1992:191:FULL:FR:PDF

nombre limité d'Etats membres peuvent s'accorder sur une intégration renforcée dans le cadre des compétences qu'ils partagent avec l'Union européenne (ainsi en matière judiciaire et pénale), et donc contourner l'opposition de certains Etats membres. Elle a été mise en œuvre pour les divorces internationaux, par exemple. . Le meilleur exemple de coopération renforcée reste toutefois la mise en place de la zone euro.

❖ Le principe de subsidiarité[30], décliné dans le Traité, prend un nouvel essor : il consacre une articulation intelligente des actions nationale et communautaire. L'Etat membre agit tant que ce niveau national est plus apte à remplir efficacement la mission qu'il se donne ; lorsqu'il n'est plus en mesure de le faire, l'action communautaire prend le relai.

❖ Le lancement de l'UEM, qui ambitionne de casser les politiques déflationnistes des Etats de la zone euro, qui se font en défaveur des autres Etats membres. C'est aussi l'occasion de renforcer le marché unique, en faisant de l'Europe un marché ouvert, facilitant d'autant plus les transactions et la libre circulation des biens et des personnes. Les pays de l'Union peuvent y participer dès lors qu'ils remplissent certaines conditions : les fameux critères de convergence[31], détaillés dans la Partie 5.

❖ Le protocole social permet de dépasser l'obstruction des voies sociales au sein de l'Union (caractérisée par un refus du

---

[30] Article 5 du traité de Maastricht. « En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans ce protocole ».

[31] Déficit inférieur à 3% du PIB ; dette publique inférieure à 60% du PIB ;

Royaume-Uni de s'engager sur ce terrain). Le protocole social annexé au traité de Maastricht offre donc aux onze autres Etats membres la possibilité d'adopter des mesures sociales plus favorables que celles contenues dans le chapitre consacré du Traité[32]. C'est l'acte fondateur des coopérations renforcées. La Communauté peut intervenir dans les domaines relatifs à l'information et à la consultation des travailleurs, leur santé et leur sécurité, l'égalité entre les femmes et les hommes et l'intégration des personnes exclues du marché du travail. L'action de l'Union européenne est, avant tout, définie comme un soutien et un complément à celle des États membres.

Pour Force ouvrière, « le sommet de Maastricht a commencé à apporter des éléments concrets pour l'amorce d'un droit social européen. » (rapport de Congrès, 1992). La partie 4-1 sur le dialogue social européen reviendra sur ce point.

Le Conseil peut également statuer à l'unanimité sur les questions liées à la protection sociale des travailleurs y compris en cas de résiliation du contrat de travail, à la représentation collective des employeurs et des travailleurs, aux conditions

[32] Selon le protocole, « les actes du Conseil pris en vertu du présent protocole qui doivent être adoptés à la majorité qualifiée le sont s'ils ont recueilli au moins quarante-quatre voix. L'unanimité des membres du Conseil, à l'exception du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, est nécessaire pour les actes du Conseil qui doivent être adoptés à l'unanimité, ainsi que pour ceux constituant amendement de la proposition de la Commission. Les actes adoptés par le Conseil et toutes les conséquences financières autres que les coûts administratifs encourus par les institutions ne s'appliquent pas au Royaume-Uni de Grande- Bretagne et d'Irlande du Nord ».
Toutefois, l'anomalie d'une politique commune où un État membre ne partageait pas les objectifs des autres a été corrigée à Amsterdam. En 1997, la Grande Bretagne s'est engagée à adhérer aux dispositions sociales du nouveau traité et à adopter les directives qui avaient été approuvées sous l'accord. Le protocole n° 14 sur la politique sociale, annexé au traité et l'Accord sur la politique sociale ci-annexé ont été supprimés.

d'emploi de ressortissants issus de pays tiers et aux contributions financières visant la promotion de l'emploi. Les rémunérations, le droit de grève ou de *lock out* et d'association sont en revanche expressément exclus du champ d'intervention communautaire.

❖ La citoyenneté européenne est reconnue. C'est un bond en avant dans la construction européenne, qui implique directement les citoyens des Etats membres dans l'Union, au-delà des accords interétatiques (pour comprendre son impact en termes d'accès aux droits sociaux dans l'Union, se reporter à la Partie 4).

❖ Les compétences communautaires sont refondues, en instaurant 3 piliers. En fonction du pilier dans lequel se situe l'action envisagée, la procédure adoptée et la communautarisation à l'œuvre ne sont pas les mêmes[33]. Le premier pilier correspond aux 3 communautés historiques CEE, CEEA et CECA. Il est dit « intégré » car toutes les institutions communautaires participent au processus décisionnel. Le second pilier est celui de la PESC (politique étrangère et de sécurité commune). Les décisions sont adoptées au sein du Conseil par les ministres des affaires étrangères des Etats membres. Le dernier pilier (JAI – Justice et affaires intérieures) est consacré à la coopération policière et judiciaire donc immigration, visas…). Il fonctionne largement selon la méthode de la coopération intergouvernementale, écartant donc l'intervention communautaire.

[33] Par exemple : le Parlement européen est simplement consulté pour la PESC, la politique fiscale, l'Union monétaire et sur la plupart des directives agricoles mais il va disposer du pouvoir d'arrêter le budget européen ; l'unanimité des voix est requise au Conseil de l'Union européenne pour la coopération policière et judiciaire en matière pénale, mais la majorité suffit pour la libre circulation des marchandises

PESC (politique étrangère et de sécurité commune)

Cet instrument juridique permet au Conseil de définir la position de l'UE sur une question particulière de nature géographique ou thématique[34]. Les Etats membres sont tenus de conformer leurs politiques nationales aux positions arrêtées par l'UE. Celles-ci sont adoptées à l'unanimité par le Conseil.

JAI (Justice et affaires intérieures)

Au sein de l'Union européenne, la libre circulation des personnes est garantie par l'accord de Schengen, qui a supprimé les contrôles aux frontières intérieures de l'UE (à l'exception de la Bulgarie, de Chypre, de l'Irlande, de la Roumanie et du Royaume-Uni). L'espace comprend aussi 4 Etats non membres de l'UE : l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège, la Suisse, et *de facto* 3 Etats européens : Monaco, Saint-Marin et le Vatican.

Toutefois, pour profiter pleinement de cette liberté, les citoyens doivent pouvoir vivre et travailler en toute sécurité. Ils doivent être protégés contre la criminalité internationale et le terrorisme, tout en étant assurés d'un accès au système judiciaire local et du respect de leurs droits fondamentaux où qu'ils se trouvent dans l'UE. En outre, l'immigration en provenance des pays ne faisant pas partie de l'UE doit être gérée de façon équitable et durable.

Cette architecture en termes de piliers n'est plus à l'œuvre depuis l'instauration de l'Union européenne, en 2007, qui consacre la codécision dans tous les domaines d'action de l'UE (sauf exceptions, de type PESC justement, toujours intergouvernementale).

[34] Titre V du traité sur l'Union européenne relatif à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

La France, par un référendum a approuvé le Traité de Maastricht le septembre 1992. Le traité a nécessité une modification de la Constitution[35].

FO et le Traité de Maastricht

« Le sens de notre action était de faire inscrire au traité, dont la modification était inscrite à l'ordre du jour du Conseil européen de Maastricht, un droit social plus fort que par le passé, offrant les mêmes voies de recours à tous les travailleurs communautaires, offrant les mêmes possibilités de progrès à tous les travailleurs communautaires, c'est-à-dire, l'extension du vote à la majorité qualifiée à certains domaines du social, et la base juridique permettant à la négociation de déboucher sur des accords contractuels européens. En fait c'est de l'avenir même de l'Europe qu'il s'agit. L'Europe ne se réalisera que si les travailleurs y voient des perspectives qui leur sont favorables, faute de quoi après le doute c'est le rejet qui risque de s'affirmer. » (rapport de congrès 1992)

Dans son rapport au 17ème Congrès en 1992, la Confédération souligne « qu'avec l'objectif de 1993 : disparition des barrières douanières, libre circulation des biens, des capitaux, des hommes et des services, les mécanismes économiques se sont emballés, provoquant un décalage considérable entre l'Europe économique, presque achevée, et un droit social européen balbutiant. »

Force ouvrière analyse alors avec préoccupation le projet d'UEM et anticipe le résultat : « un budget enfermé dans un carcan, une absence de politique industrielle, la rigueur salariale pour le secteur public comme pour le privé et un chômage en augmentation constante. »

[35] Ainsi, aux termes de l'article 88-1 de la Constitution, il est stipulé que « *La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007*».

Considérant ensuite que « la monnaie unique est donc bien un des attributs essentiels d'un Etat » et que « cet Etat n'existe pas vraiment et qu'il n'est pas contrôlé démocratiquement en l'absence d'Europe politique, l'UEM risque de se résumer à un instrument de rigueur financière imposée à toute l'Europe parce que certains de ses industriels ont besoin de cette stabilité pour conforter leur position sur les marchés extérieurs. » En conclusion, la Confédération s'interroge : « Comment dès lors éviter avant, pendant et après les prolongations en matière de rigueur salariale, budgétaire et donc sociale ? Comment ne pas craindre que la banque centrale ne devienne le pouvoir dominant ? Comment éviter le tout pour la monnaie ? Et le moins pour le social ? Les rigidités que se sont imposées les Etats à Maastricht sont une sorte de pari où chacun pense qu'il sera vainqueur sur tous les autres. Il y aura forcément 2 ou 3 Etats qui monteront sur le podium mais les autres devront résoudre leur manque de performance... par plus de rigueur. Là encore l'analyse n'est pas volontairement pessimiste ; elle est réaliste et préoccupante. »

Fidèle à sa tradition d'indépendance vis-à-vis du politique, la confédération FO n'avait pas souhaité prendre position lors du référendum sur le traité de Maastricht.

Lors du Congrès de la CES à Bruxelles en 1995, Marc Blondel rappelle « qu'au Congrès de 1991, on parlait de déficit social et que celui-ci perdure (…) et qu'en conséquence, le pessimisme gagne la pensée moyenne des travailleurs, notamment des travailleurs français face à la construction européenne. Face à la montée du chômage, l'Europe est considérée à tort ou à raison comme un bouc émissaire. Cela constitue un défi qu'il nous appartient de relever ».

F. Le Traité d'Amsterdam[36]

C'est le traité qui vise à réformer les institutions européennes en vue de l'adhésion de nouveaux Etats membres. Signé en

[36] Texte du traité : http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11997E/htm/11997E.html

octobre 1997, il entre en vigueur en mai 1999. Sur la forme, il amende, renumérote et consolide les traités UE et CE.

Les nouveautés apportées par le Traité d'Amsterdam :

❖ L'instauration de la coopération renforcée[37] : ce mécanisme permet de relancer, de manière souple, la construction européenne. En pratique, les Etats membres qui le souhaitent peuvent adopter des mesures plus poussées que celles déjà adoptées au niveau communautaire.

❖ Extension du nombre de cas où la majorité qualifiée est requise au niveau de la prise de décision par le conseil des ministres, ce qui permet évidemment de renforcer l'intégration européenne. Des décisions qui nécessitaient l'unanimité pourront désormais être plus facilement introduites. Au final, l'unanimité n'est plus requise que pour les affaires constitutionnelles et les sujets sensibles comme la fiscalité et, pendant 5 ans, la réglementation de l'immigration et des visas.

❖ C'est le Conseil européen qui décide désormais des grandes orientations de la politique extérieure et de sécurité commune. Le « 3ème pilier » a donc été communautarisé.

❖ Communautarisation de la politique sociale (notamment la réglementation du travail et la lutte contre l'exclusion). Conséquence directe : tous les Etats membres l'appliquent, y compris le Royaume-Uni – ce qui permet de dépasser la logique intrinsèque au protocole social,

[37] Article 20 TUE : « les États membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée dans le cadre des compétences non exclusives de l'Union peuvent recourir aux institutions de celle-ci et exercer ces compétences (…). Les coopérations renforcées visent à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, à préserver ses intérêts et à renforcer son processus d'intégration. Elles sont ouvertes à tout moment à tous les États membres ».

objectivement créateur de disparités sociales. Surtout, l'emploi est désormais inscrit au rang des objectifs de l'Union Européenne (c'est une « question d'intérêt communautaire ») et une coordination des politiques d'emploi des Etats membres est envisagée. Si la politique de l'emploi demeure du ressort des États membres, le nouveau texte institue des mécanismes de comparaison et d'évaluation, voire de recommandation.

❖ Renforcement, du moins formellement, de la protection des droits fondamentaux et des droits sociaux. Il reconnaît par exemple la défense des consommateurs, en autorisant l'adoption d'une réglementation européenne pour protéger la santé des consommateurs, en matière de produits sanguins ou de substances d'origine humaine, par exemple. Par ailleurs, il reconnaît la nécessité de conserver des services d'utilité publique appelés « services d'intérêt économique général » (SIEG).

❖ Entrée dans le champ communautaire des questions de visas, d'asile et d'immigration. Désormais, il appartiendra à l'Union d'adopter de décider des modalités de contrôle pour le franchissement des frontières extérieures de l'Union européenne (normes minimales concernant l'asile et la protection des réfugiés ; procédure et conditions de délivrance des visas pour les séjours d'une durée maximale de trois mois et de longue durée; lutte contre l'immigration clandestine et les séjours irréguliers ; procédures de rapatriement des contrevenants). En outre, le Traité intègre la Convention de Schengen à l'Union Européenne (pour comprendre son fonctionnement détaillé, se reporter à la Partie 4).

Lors des négociations sur le Traité d'Amsterdam, les tensions politiques entre Etats membres étaient relativement fortes, et contredisaient tout projet d'envergure en faveur de l'Union européenne. Le Traité s'avère moins ambitieux que ce qu'il

aurait pu être, et échoue à réformer les institutions: pouvoirs du parlement et de la commission, majorité qualifiée... Quant à la politique sociale, elle n'est pas renforcée par de nouvelles compétences concrètes. Seule nouveauté, le protocole social de Maastricht fait partie intégrante du Traité alors qu'il n'en constituait auparavant qu'une annexe, la Grande-Bretagne ayant fait le choix de s'y rallier.

Le sommet d'Amsterdam de juin 1997 se conclut avec l'adoption d'une résolution sur l'emploi qui prévoit la tenue d'un conseil extraordinaire sur l'emploi. Ce sera le sommet de Luxembourg en novembre 1997 qui adopte une stratégie européenne pour l'emploi (S.E.E.). Il est décidé d'appliquer par anticipation le titre « emploi » prévu par le Traité d'Amsterdam, c'est-à-dire le rapprochement des politiques de l'emploi menées jusqu'alors séparément par les Etats membres, en fixant des « lignes directrices » qui se déclineront en « plans nationaux d'action » et qui seront dotées de critères communs et d'évaluations annuelles. Chaque Etat reste maitre des moyens mis en œuvre mais devient comptable de ses résultats devant les autres.

FO et le Traité d'Amsterdam

Pour FO, la signature du Traité d'Amsterdam ne remet pas en cause l'austérité imposée par le traité de Maastricht. Le Pacte de stabilité fait augurer de la teneur des mesures correctrices que les Etats devront prendre pour ne plus dépasser la barre fatidique des 3% en matière de déficit public : gel du traitement des fonctionnaires, réduction des dépenses de santé, ou encore des suppressions d'emplois dans le secteur public… (FOH, n°2348, 25 juin 1997)

FO souligne que le nouveau chapitre social reprend le protocole conclu en 1992 mais avec, cette fois, l'adhésion de la Grande-Bretagne, ce qui permet de l'intégrer au traité à proprement parler alors qu'il n'en constituait jusqu'à présent qu'une annexe.

Enfin, concernant la résolution sur la croissance et l'emploi, adoptée par les quinze à Amsterdam à la demande du gouvernement français fraichement élu, FO souligne qu'aucun engagement contraignant sur ce volet n'est prévu, à la différence du pacte de stabilité budgétaire. Les réactions allemandes ne laissaient pas de doute sur l'impact de cette résolution : le ministre des Finances, Théo Waigel, se déclarait "très satisfait" car la résolution sur l'emploi constituait à ses yeux un texte bien séparé sans aucune incidence sur le pacte de stabilité, ni aucun lien avec lui" tandis que le chef du patronat allemand Dieter Hundt se réjouissait également, estimant qu'il aurait été insensé de pomper des fonds supplémentaires pour des programmes d'emploi inutiles".

Inquiet de la possible participation de pays comme l'Espagne ou l'Italie qui pour lui, pourraient affaiblir l'euro, Théo Waigel avait dès novembre 1995, multiplié les avertissements en vue d'une future rigueur budgétaire des différentes pays de l'UEM avançant le chiffre d'un déficit budgétaire maximal de 0% ! Il ne fallait pas à ses yeux que la crédibilité de l'euro et sa stabilité soient atteintes par des politiques économiques laxistes au plan budgétaire.

Pour FO, C'est la victoire du libéralisme économique sur le pouvoir politique !

La mise en œuvre du pacte de stabilité traduit donc la volonté de pérenniser au-delà de 1997, les politiques de rigueur budgétaire, conduites depuis la signature du traité de Maastricht. Plus qu'une cause, la monnaie unique apparait donc plus comme un prétexte utilisé par les gouvernements européens pour satisfaire aux injonctions des marchés financiers dans les règles fixées tant pour sa mise ne place (critères de convergence) que pour son fonctionnement (pacte de stabilité budgétaire).

Cela veut dire que les marges de manœuvre que les financiers laisseraient au politique deviendraient quasi nulles. Cela constitue une grave atteinte à la démocratie dans chacun des pays en Europe et dans le monde et remet en cause l'idée même de la construction

d'une Europe politique, démocratique et sociale. (circulaire confédérale 32/97 secteur Economique, « la mise en place de l'euro », 22 avril 1997)

Le Conseil de Vienne en 1998 propose un pacte pour l'emploi en appelant à un engagement plus fort des partenaires sociaux. Les préoccupations formulées par Force ouvrière lors de l'adoption du Traité de Maastricht se concrétisent. La Confédération prend ses distances. FO rejette les pactes européens pour l'emploi, leur contenu (compétitivité, dérèglementation, flexibilité, rénovation de la protection sociale, « activation » des chômeurs) leur portée illusoire en l'absence de modification des politiques économiques.

Pour FO, ces pactes sont naturellement un marché de dupes. Ils ont manifestement pour objet de faire approuver par les organisations syndicales les orientations économiques et les politiques structurelles en leur concédant une participation à la gestion du marché de l'emploi.

Force ouvrière s'inquiète surtout du rôle que la CES est appelée à jouer dans le dispositif. La confédération européenne des syndicats devient de fait « acteur » du pacte pour l'emploi qui pour FO entrave la liberté de comportement du mouvement syndical, justifie la modération salariale et le gonflement des profits.

Ces pactes pour l'emploi sont à l'origine d'une divergence importante entre FO et la CES à la veille du Congrès d'Helsinki en 1999 (voir partie 3, section 2).

G. Le Traité de Nice[38]

Signé en février 2001, il entre en vigueur en février 2003. Il poursuit les objectifs du traité d'Amsterdam : il vise à réformer les institutions afin d'adapter l'Union aux défis soulevés par l'élargissement à 25 Etats membres.

Ses apports principaux sont :

❖ Une nouvelle méthode de modification de la composition de la Commission, désormais composée d'un Commissaire par Etat membre, nommés à la majorité qualifiée au Conseil européen.

❖ Une redéfinition du système de vote au Conseil. Dès lors que les Etats les plus peuplés perdraient leur droit de désigner un second commissaire (1 commissaire par Etat), l'équilibre entre les Etats selon leur taille se trouve effectivement modifié. La compensation prend la forme d'une révision de la pondération des votes au Conseil. Cela favorise la représentativité des Etats les plus peuplés. Par exemple la France, représentant 12,25% de la population européenne, aura droit à 29 voix ; la Lituanie, qui ne représente que 0,77% de cette population, n'aura droit qu'à 7 voix.

❖ Une extension des votes à la majorité qualifiée et de la procédure de codécision avec le Parlement.

[38] Texte du Traité : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:080:0001:0087:FR:PDF

FO et le Traité de Nice

Force ouvrière a considéré ce Traité comme bâclé. Le sommet de Nice a pour elle été celui du « chacun pour soi » et de l'intergouvernementalité, au détriment du communautaire. En effet, en faisant porter l'essentiel du débat sur l'arrivée des nouveaux membres et par conséquent, sur la repondération des voix au Conseil, les gouvernements ont reporté les réformes sociales de fond à une date ultérieure.

Quant à la Charte des droits fondamentaux (qui acquiert plus tard une valeur juridique contraignante avec le Traité de Lisbonne), Force ouvrière a ardemment participé à sa réalisation, quoiqu'elle n'ait pas pu être entièrement satisfaite du résultat obtenu :

❖ Si FO soutient naturellement les droits sociaux, le texte, distingue nettement les droits sociaux dits « programmatiques », qui demandent une intervention des pouvoirs publics pour leur mise en œuvre, des autres droits sociaux.
❖ Les droits sont souvent reconnus sous leur versant individuel, plutôt que collectif. C'est le cas du droit syndical, reconnu implicitement par la liberté individuelle d'association.
❖ En tout état de cause, la Charte n'a, alors, pas de valeur juridique contraignante. Elle n'est donc pas justiciable.

H. L'échec du Traité constitutionnel

En 2004, la Conférence intergouvernementale à Bruxelles (18 juin) s'était accordée sur le projet de « traité établissant une Constitution pour l'Europe » (TCE). La même année, le 29

octobre, le Conseil européen à Rome avait signé officiellement le projet de traité[39].

Ce Traité constitutionnel, « nouvel oxymore » selon Jean-Claude Mailly, mi-Traité mi-Constitution, comportait trois réformes majeures : l'intégration des Communautés dans l'Union européennes ; le remplacement de tous les traités antérieurs par ce seul texte ; et la primauté de l'Union sur les Etats membres dans ses domaines de compétence.

L'une des principales critiques à propos du projet de « traité établissant une Constitution pour l'Europe » est que, se présentant comme une « Constitution », il comporte, outre la définition des droits et l'organisation des institutions destinées à en garantir la mise en œuvre, la définition précise des politiques économiques et sociales. Celle-ci constitue d'ailleurs la partie la plus volumineuse du texte (partie III), avec 321 articles (qui sont la reprise des articles des traités en vigueur), sur un total de 448 articles (compte non tenu des déclarations et protocoles annexés).

A l'annonce de l'organisation d'un référendum sur le projet de TCE par le Président de la République le 14 juillet 2004, Jean-Claude Mailly souligne que « s'agissant de l'Europe, le référendum doit être l'occasion d'un débat sur les modalités de sa construction, débat qui n'a réellement jamais eu lieu, y compris sur la nature prééminente et contraignante du pacte de stabilité et de croissance. »

[39] Texte du projet de Constitution pour l'Europe : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003XX0718%2801%29:FR:HTML

Dans une résolution de son comité directeur de juillet 2004, la CES considère « que le nouveau Traité constitue un pas en avant vers un cadre européen amélioré et, même s'il n'est pas abouti, il mérite et requiert le soutien de la CES. »

Mais le débat a été controversé, FO est intervenue à maintes reprises pour indiquer que « la prise de position par le comité directeur était prématurée et précipitée ». Si quelques confédérations en Europe ont clairement pris position en faveur de la ratification du traité (UGT et CC.OO Espagne, CGIL en Italie et CFDT en France), d'autres comme le TUC, l'UGT Portugal, LO Suède, la CGT et la CFTC en France s'étaient abstenues lors du vote du comité exécutif de la CES d'octobre 2004 sur l'opportunité d'une campagne de la CES en faveur du Traité. La confédération FO n'a pas pris de position vis-à-vis du référendum en France. Aussi FO a voté contre une campagne en faveur de la ratification, et réitéré ses critiques vis-à-vis de la résolution du comité directeur.

Le rejet du projet de traité de «constitution» par référendum le 29 mai 2005, par une large majorité de la population en France, avait exprimé, selon FO, « le rejet d'une Union européenne essentiellement fondée sur une logique économique de marché où la concurrence, la déréglementation et les contraintes budgétaires et monétaires l'emportent sur toute autre considération, notamment sociale »[40].

Dans un communiqué, « la CES est déçue et regrette que des citoyens français aient rejeté la Constitution européenne, tout en respectant leur choix. » Elle interprète le vote non pas comme

[40] L'objectif de «stabilité des prix» introduit dans le projet de «Constitution», posait ainsi la question de sa compatibilité avec celui «d'une économie *sociale* de marché», sachant qu'il est interprété comme fondement quasi automatique pour imposer la modération des salaires et les réformes dites structurelles du marché du travail et de la protection sociale.

un « rejet de l'Europe en général, mais un rejet de l'Europe néo-libérale. C'est aussi une réaction face aux craintes liées au chômage, aux délocalisations et à l'insécurité. » Pour la CES, c'est aussi « un signal très clair à l'UE : elle n'a pas suffisamment écouté les appels en faveur de l'Europe sociale. Le marché intérieur doit être associé à une dimension sociale forte, prenant en compte les préoccupations des travailleurs et des syndicats. »

En juin, FO vote à nouveau contre une résolution de la CES intitulé « restaurer la confiance en Europe » car il maintient la référence au soutien de la CES au traité constitutionnel.

FO et le Traité Constitutionnel européen (TCE)

Le CCN des 16 et 17 septembre 2004 a mis en avant que « la nature économique libérale et restrictive de la construction européenne qui a prévalu jusqu'alors et ses conséquences négatives pour les salariés conduisent au risque de mettre en cause le bien-fondé de la construction européenne comme facteur de paix et de progrès social ».

Militant pour une réorientation urgente de la construction européenne qui fasse du progrès social un objectif prioritaire, tel est le sens de l'appel de la cgt FO à un « débat sur les modalités de sa construction, débat qui n'a réellement jamais eu lieu, y compris sur la nature prééminente et contraignante de l'économique comme moteur de la construction européenne ».

Après le référendum, dans un communiqué daté du 15 juin 2005, la confédération FO considère que « ce qui a été rejeté par une majorité de travailleurs et de jeunes n'est pas l'Europe en général mais les modalités actuelles de sa construction, qui donne la priorité aux exigences économiques libérales, et leurs conséquences en matière de chômage, de précarité, de mise en cause des régimes de protection sociale et des services publics. »

Pour FO, « l'urgence pour le mouvement syndical européen est de répondre sur le terrain syndical et non institutionnel, en exprimant

précisément nos revendications : «réaffirmer la nécessité d'une réorientation urgente de la construction européenne qui fasse du progrès social la priorité […].

Suite aux référendums organisés en France et aux Pays Bas, le Conseil européen de juin 2005 avait appelé à une période de réflexion prévoyant de revenir sur la question de la ratification au premier semestre 2006. Dans ce contexte, le secrétariat de la CES a proposé de lancer une campagne pour que la Constitution comporte une dimension sociale. Pour FO, la proposition conduisait à reconnaitre que ces exigences sur le plan social étaient absentes du projet de Traité. Mais cela ne devait pas masquer le fait que le projet de traité était mort. Force ouvrière ne pouvait que marquer son accord avec l'accent mis sur les droits sociaux et syndicaux, mais cela ne devait pas l'être en connexion avec le projet de traité Constitutionnel[41].

I. Le Traité de Lisbonne

Le Traité de Lisbonne a été signé en décembre 2007[42] ; il est entré en vigueur en décembre 2009 à l'issue du processus de ratification. Il reprend peu ou prou les principales dispositions du Traité constitutionnel.

Il vise à rendre l'UE plus démocratique et plus efficace tout en abandonnant les ambitions institutionnelles du TCE, les chefs d'Etats souhaitant restructurer les Traités existants et revoir le fonctionnement des institutions – notamment dans son versant décisionnel. C'est donc avant tout une rénovation de l'architecture globale qui est opérée.

[41] Circulaire confédérale 119/2006 : « CES – comité exécutif des 6-7 juin 2006 »
[42] Texte du traité : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:FR:HTML

Les nouveautés introduites par le Traité de Lisbonne sont donc les suivantes :

Un renforcement des pouvoirs du Parlement européen, dans le domaine de la politique agricole, du budget, de la justice et des affaires intérieures et des accords internationaux. Ainsi, le nouveau Traité tend à en faire un partenaire qui peut décider d'égal à égal avec le Conseil. L'ancienne procédure de codécision devient la « procédure législative ordinaire » et couvre désormais l'essentiel de la procédure décisionnelle communautaire. On s'écarte véritablement de ce qu'il était à son origine : une assemblée consultative dénuée de pouvoirs. Le Parlement européen peut maintenant approuver ou rejeter une proposition législative, ou proposer des amendements. Mais il ne dispose pas de l'initiative législative puisque ce rôle revient toujours à la Commission.

Une participation accrue des parlements nationaux, grâce notamment au principe de subsidiarité[43] selon lequel l'Union intervient seulement si les objectifs de l'action envisagée peuvent être mieux atteints au niveau européen. Cette mesure veut renforcer la légitimité et le caractère démocratique du fonctionnement de l'Union.

Une extension du vote à la majorité au Conseil, à de nouveaux domaines politiques, afin d'accroître l'efficacité et la rapidité de la prise de décisions. À compter de 2014, le calcul de la majorité qualifiée se fondera sur le principe de la double majorité – des États et de la population – pour refléter la double légitimité qui caractérise l'Union. La double majorité sera atteinte avec le vote

[43] Principe fondamental pour comprendre l'articulation des compétences entre l'UE et les Etats membres, il n'autorise l'UE qu'à adopter des mesures minimales. Ce principe permet de garantir l'action prioritaire des Etats membres, tant que l'échelon communautaire ne peut pas agir de manière plus efficace.

favorable d'au moins 55 % d'États membres réunissant au moins 65 % de la population de l'Union.

L'introduction de l'initiative citoyenne (ICE)[44], quoique dépendante de conditions extrêmement restrictives : 1 million de citoyens européens dans plusieurs Etats membres, peuvent demander la formulation d'une proposition législative à la Commission, dans un domaine qui leur paraît nécessiter une intervention de l'Union. Le 9 mai 2012, la Commission avait estimé recevables les quatre premières initiatives citoyennes, au nombre desquelles figure le projet lancé par la Fédération européenne des services publics (FSESP) « L'eau est un droit humain ! », qui est la première ICE dans l'histoire de l'Union Européenne à recueillir des signatures en ligne et papier (voir encadré).

Une présidence stabilisée du Conseil européen, suite à la création d'un poste de président du Conseil européen, élu pour un mandat de deux ans et demi. Le belge Herman Van Rompuy est le premier à occuper ce poste, il exerce deux mandats entre 2009 et 2014. Donald Tusk, premier ministre polonais doit lui succéder en novembre 2014.

La création du poste de Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères, destiné à être également vice-président de la Commission, ce qui renforce le poids, la cohérence et la visibilité de l'action extérieure de l'UE. Ce poste est occupé pour la première fois par la britannique Catherine Ashton à partir de décembre 2009. L'italienne Federica Mogherini doit lui succéder en 2014. Il est secondé par un nouveau service européen pour l'action extérieure (SEAE). La représentation extérieure de l'UE s'en trouve renforcée.

[44] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-397_fr.htm?locale=en

Encadré : L'ICE sur l'eau

L'initiative citoyenne sur l'eau, présentée au Parlement européen, a recueilli 1,88 million de signatures dans treize pays de l'UE. Deux tiers sont venues d'Allemagne, où l'opposition à la privatisation de la distribution de l'eau et du traitement des eaux usées est forte.

Lancée par la Fédération syndicale européenne des services publics (EPSU), cette ICE est la première à avoir abouti. Elle permet aux citoyens européens de demander aux autorités de l'UE de nouvelles législations à condition que le texte soit signé par au minimum un million de personnes issues d'au moins sept Etats membres.

Les signataires réclament « le droit à l'eau et à son assainissement », demandent que « l'approvisionnement en eau et la gestion des ressources hydriques ne soient pas soumis aux règles du marché intérieur » et que « les services des eaux soient exclus de la libéralisation ».

« Trop de citoyens européens sont exclus » de l'accès à l'eau, a expliqué la présidente d'EPSU, Anne-Marie Perret, lors de l'audition au Parlement européen. « Selon les estimations, environ un million de citoyens n'ont pas accès à l'eau potable dans l'UE et près de huit millions n'ont pas une eau de qualité ».

En réponse, la Commission européenne a présenté une communication le 19 mars 2014 qui liste plusieurs actions à entreprendre au niveau européen. Toutefois, la reconnaissance d'un droit humain à l'eau n'y figure pas. La FSESP a regretté un texte qui manque d'ambition :
http://www.epsu.org/IMG/pdf/PR_2014_03_19_Commission_lacks_ambition_-FR.pdf

Du point de vue syndical en revanche, les améliorations amenées par Lisbonne sont relativement subtiles. Elles tiennent surtout dans la consécration de la valeur juridique

« contraignante » de la Charte des droits fondamentaux[45]. En effet, les traités fondateurs de l'UE ne contenaient aucune référence aux droits de l'homme ou à la protection de ces droits (la Cour de justice de l'UE – ex-CJCE - avait néanmoins élaboré, au fil de ses décisions, un ensemble de règles jurisprudentielles : les fameux « principes généraux du droit communautaire », visant à protéger les droits de l'homme). Proclamée en 2000, la Charte des droits fondamentaux établit une liste des droits de l'homme qui s'inspire des droits consacrés par les constitutions des Etats membres, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme. Désormais, les institutions de l'Union doivent juridiquement s'y conformer, et les Etats membres doivent en respecter les dispositions, lorsqu'ils transposent ou appliquent le droit communautaire.

Le Comité exécutif de la CES d'octobre 2007 a débattu du projet de traité, à la veille de sa signature par les Chefs d'Etat et de gouvernement. L'accent a été mis sur son « manque d'ambition », notamment du point de vue de « l'Europe sociale » en déplorant notamment que le projet ne conduise pas à « l'extension du vote à majorité qualifiée et des compétences de l'UE ». La CES s'interrogeait alors sur le caractère juridiquement contraignant de la Charte vis-à-vis des Etats membres (alors que se confirmait l'exemption pour le Royaume Uni et la Pologne). Autre question soulevée : celle de la reconnaissance du rôle du dialogue social.

[45] Dès l'achèvement du processus d'écriture de la Charte (suite au mandat de Cologne, en 1999) FO avait milité pour une triple exigence : la supranationalité des droits qu'elle consacre ; leur caractère d'acquis communautaire ; leur justiciabilité.

La CES concluait alors sur la nécessité « d'entreprendre un examen approfondi de l'Europe et de la mondialisation couvrant le fonctionnement des marchés financiers, de la politique industrielle » et donnant « un nouvel élan à l'Europe sociale afin de permettre aux travailleurs de mieux aborder le changement ».

Cette disposition a été également accueillie de façon mitigée par FO car la Charte fait courir le risque d'une concurrence entre les Juridictions nationales, la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de Justice de l'Union européenne, en donnant en la matière compétence à cette dernière. Surtout, elle fait craindre une ligne jurisprudentielle qui mettrait en balance des droits fondamentaux avec les libertés dites fondamentales des traités de l'UE (circulation des marchandises, capitaux, services et concurrence) – ce qui s'est effectivement produit.

Enfin, le traité introduit une « clause sociale horizontale » prévoyant une prise en compte dans la définition et la mise en œuvre des politiques communes des « exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale, ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine » (art. 9 TFUE). FO demande l'activation de cette **clause.** Le bilan des politiques d'austérité montre clairement que l'Union n'a pas tenu compte de ces exigences depuis 2010.

FO et le traité de Lisbonne

Force ouvrière a considéré que[46] le traité de Lisbonne ne « répond pas aux questions posées sur les modalités de la construction européenne ». Le traité de Lisbonne maintient en l'état les traités en

[46] Communiqué Force Ouvrière, 4 février 2008, « Union européenne : réforme constitutionnelle et projet de traité de Lisbonne ».

vigueur sur les aspects économiques, monétaires et budgétaires. La «concurrence libre et non faussée» est cependant assignée explicitement comme objectif de l'Union.

Pour FO le projet de traité manque d'ambition sur le plan social. Mais être plus ambitieux du point de vue de l'Europe sociale suppose une réforme profonde des politiques économiques, budgétaires et monétaires, ce qui demande de réformer les traités actuels qui restent en l'état avec le traite de Lisbonne ».

« FO estime que renforcer la dimension sociale de la construction européenne, qui est aujourd'hui une urgence, exige avant tout une réforme importante des traités existants, à commencer par les articles donnant la priorité à la concurrence (principe de la concurrence libre, interdiction des aides publiques), définissant les contraintes budgétaires (Pacte de stabilité et de croissance) et le rôle et l'indépendance de la BCE (Banque Centrale Européenne) »[47].

Conclusion : Force ouvrière, un syndicat contre le tournant libéral de la construction européenne

L'adhésion précoce de Force ouvrière au projet européen n'en a pas fait le défenseur aveugle de politiques dont la tournure libérale entamée dans les années 90 n'est pas démentie depuis. Le virage d'une construction européenne perçue à ses débuts comme coopérative, vers une construction européenne basée sur une concurrence entre les Etats, et donc leurs modèles sociaux nationaux a de fait consacré la victoire du libéralisme économique.

L'Union européenne, dont la plus grande spécificité est aux yeux du reste du monde l'existence d'un modèle social (ou plus

[47] Communiqué Force Ouvrière, 4 février 2008, « Réforme constitutionnelle et projet de traité de Lisbonne ».

exactement des modèles sociaux de ses pays membres) n'a jamais accepté d'être le promoteur d'une construction sociale européenne qui aurait conforté, consolidé et amélioré les systèmes sociaux.

Les Etats auraient pu faire le choix d'une règlementation évitant le dumping social entre les travailleurs européens et égalisant les conditions de la concurrence vers le haut. Mais dès lors que les traités n'ont plus seulement visé l'harmonisation par l'égalisation dans le progrès, mais commencé la dérégulation et la libéralisation des politiques commerciales, financière, de l'énergie et des transports, le désaccord était consommé.

« Revendiquer une autre Europe »[48] : l'éditorial de Jean-Claude Mailly est suffisamment clair : « l'europtimiste » Force Ouvrière ne se reconnaît pas dans les développements que suit depuis plusieurs années l'Union Européenne. Est notamment critiquée la nature prééminente et contraignante de l'économique, a fortiori libéral.

« Aujourd'hui, si l'Europe est de plus en plus impopulaire, c'est bien parce qu'elle est restrictive, qu'elle suit la doctrine du capitalisme libéral, qu'elle est génératrice de chômage, de précarité et d'inégalités croissantes. C'est d'ailleurs pourquoi mobiliser pour l'Europe sociale c'est revendiquer une autre Europe, avec d'autres modalités, une Europe facteur de progrès social. C'est le sens de la revendication de clause sociale dans les traités ».

Force ouvrière considère que l'on ne peut réellement mettre en avant la question sociale sans réviser fondamentalement le Pacte de stabilité et de croissance, sans poser la question des conditions et du contenu de l'indépendance de la Banque

[48] FO hebdo, 25 mai 2011

Centrale Européenne (BCE), et sans donner une priorité au service public et à la protection sociale collective sur la concurrence. C'est pourquoi FO en appelle à « remettre en cause les traités qui depuis une vingtaine d'années ont ancré l'Europe dans le libéralisme économique au mépris du progrès et des droits sociaux », face à « une crise du système capitaliste qui s'enracine et s'aggrave »[49]. Le CCN de la CGT Force Ouvrière (16-17 septembre 2004) a ainsi estimé que «la nature économique libérale et restrictive de la construction européenne qui a prévalu jusqu'alors et ses conséquences négatives pour les salariés conduisent au risque de mettre en cause le bien-fondé de la construction européenne comme facteur de paix et de progrès social».

En ce sens, FO milite pour une réorientation de la construction européenne qui fasse du progrès social un objectif prioritaire, en même temps que pour un «débat sur les modalités de sa construction, débat qui n'a réellement jamais eu lieu, y compris sur la nature prééminente et contraignante de l'économique comme moteur de la construction européenne». Car déjà, écrivait Marc Blondel : « Le problème principal pour nous, syndicalistes, est que l'Union Européenne a toujours considéré le social comme un simple sous-produit de l'économie ».[50]

[49] Commission exécutive de Force Ouvrière, 2012

[50] « La situation individuelle du salarié est le sous-produit de l'Europe et de la mondialisation. » écrit-il encore. (Editorial de Marc Blondel, FOH, 3 février 2004, « Le Congrès est lancé »).

Section 3. Les élargissements successifs, entre espoirs et doutes

L'Union Européenne a connu des vagues successives d'intégration de nouveaux Etats. Elle comporte aujourd'hui 28 États membres, au terme de plusieurs grandes vagues d'intégration (trois pays en 1973, un pays en 1981, deux en 1986, trois en 1995, dix en 2004 et deux en 2007, un en 2013). Cinq autres pays (la Macédoine, le Monténégro, la Turquie, l'Islande et la Serbie) ont le statut de pays candidats à l'intégration, tandis que l'Albanie a entamé une demande pour être reconnue comme candidate. La Bosnie et le Kosovo ne se sont pas manifestés auprès de l'Union, mais sont considérés comme des candidats potentiels.

Chaque fois que de nouveaux pays ont adhéré à l'Union européenne, les traités fondateurs ont donc été modifiés :

- 1973: Danemark, Irlande et Royaume-Uni
- 1981: Grèce
- 1986: Espagne et Portugal
- 1995: Autriche, Finlande et Suède
- 2004: République tchèque, Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie et Slovénie
- 2007: Bulgarie et Roumanie
- 2013 : Croatie

FO a toujours souhaité que l'élargissement de l'Union Européenne aux démocraties du continent soit une priorité. Cet élargissement devait aller de pair avec la chute du rideau de Fer – et donc la libération des peuples de toutes formes de dictatures. Assurer la cohésion des peuples européens en faveur d'une paix durable et du développement économique et

social nécessitait cet élargissement[51]. Il était entendu qu'il fallait constituer un ensemble uni en Europe, en faveur de la paix durable, des libertés démocratiques et du développement économique en faveur des travailleurs. Par exemple, elle s'était opposée au veto de la France contre l'adhésion de la Grande Bretagne à l'Union. (En 1978, on pouvait lire dans FO Hebdo que « fidèle à l'esprit du Traité de Rome, Force ouvrière s'est constamment prononcée pour l'élargissement aux nations démocratiques »). Pour FO, cet élargissement consacre les régimes démocratiques des deux pays et contribue également à les consolider[52]. « Etape par étape, l'Europe se construit. Aussi celle qui consacre son élargissement à l'Espagne et au Portugal est à marquer d'une pierre blanche »[53].

A. Les conditions d'adhésion et d'entrée dans l'Union européenne

Le Conseil Européen de Copenhague en 1993 a défini les critères auxquels les pays doivent satisfaire pour pouvoir se porter candidats :

- Un critère politique : la présence d'institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ;

- Un critère économique : l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union européenne ;

[51] FO Hebdo, 1978 : « fidèle à l'esprit du Traité de Rome, Force ouvrière s'est constamment prononcée pour l'élargissement aux nations démocratiques »
[52] Rapport de Congrès FO, 1989
[53] Bernard Mourgues, FO Hebdo, n°1837 du 1e mai 1985

- Un critère de reprise de l'acquis communautaire : la capacité du pays candidat à assumer les obligations d'un État membre, et notamment de souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire. En d'autres termes, les pays candidats doivent reprendre dans leur législation interne l'ensemble des droits et obligations juridiques qui lient les Etats membres. Cette disposition permet d'éviter des distorsions juridiques, et donc de lisser la couverture légale au sein de l'Union.

B. La première vague d'élargissement vers le Nord de l'Europe

Les premières candidatures ont été celles du Royaume-Uni, du Danemark, de la Norvège et de l'Irlande. En 1961, le Premier ministre britannique indique en effet sa volonté d'adhésion (il y voit un avantage économique en termes d'échanges commerciaux). Les candidatures du Danemark et de l'Irlande sont liées à celle du Royaume-Uni car ils ont de très forts liens économiques avec le pays.

Les six États fondateurs décident à l'époque qu'il faut « approfondir avant tout, puis élargir », c'est-à-dire qu'ils doivent d'ores et déjà resserrer leurs liens pour pouvoir faire face à un élargissement. Cette volonté se traduit par la mise en place de la politique agricole commune en 1962. Malheureusement, la contrepartie attendue, l'élargissement, tarde à venir. Dans une conférence du 14 janvier 1963, le général de Gaulle – hostile à l'intégration communautaire - pose son veto contre l'élargissement, la règle de l'unanimité de prise de décision bloquant totalement le système institutionnel.

Les candidats formuleront une nouvelle demande en 1967 ; le président Pompidou, élu en 1969, se montre moins fermé quant

aux négociations, en levant le véto français. Elles aboutissent le 22 janvier 1972 par la signature des traités d'adhésion, ratifiés rapidement. Au même moment, la Norvège se démarque, par deux referendums successifs, du projet d'adhésion à l'Union (en 1972 et en 1994) pour conserver son indépendance économique, notamment en matière de pêche. Elle n'est toujours pas membre de l'Union européenne.

C. La seconde vague : les pays du sud

Libérés des dictatures aux pouvoirs, plusieurs pays vont rejoindre l'Union européenne dans le milieu des années 1970. La Grèce dépose sa candidature d'entrée dans l'Union en 1975, le Portugal et l'Espagne en 1977. D'essence d'abord politique, leur accueil dans la « famille Europe » marque d'abord l'ouverture aux ex-dictatures du champ démocratique.

Economiquement parlant toutefois, ces candidatures posent des difficultés. En effet, ces États pourront vendre leurs productions agricoles dans des secteurs sensibles pour la France et l'Italie (c'est le concept même de liberté de circulation, l'un des plus importants fondements de l'Union). En outre, l'Espagne est en pleine révolution industrielle alors que les industries charbonnières et sidérurgiques sont en crise dans les États membres. Bref, à niveaux de développement et de production différents, leur entrée suscitait quelques inquiétudes. L'Europe des 12 est finalement formée le 1er janvier 1986 suite aux traités d'Athènes du 28 mai 1979, et de Madrid et de Lisbonne du 12 juin 1985.

D. La troisième vague : les Etats neutres et stables

L'Autriche, la Suède et la Finlande étaient longtemps restées en dehors du processus Européen. Mais en 1991, la création de l'EEE (espace économique européen) a étendu les règles du

marché commun aux pays membres de l'AELE (Association européenne de Libre échange). En outre, le statut de « pays neutre » était devenu relativement inutile alors que l'URSS s'était désagrégée deux ans auparavant. Les pays avaient tout intérêt à intégrer l'EEE. Ces 3 pays rejoignent sans difficultés l'UE en 1995.

E. Le grand élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO)

La fin de la guerre froide a contribué à accélérer le processus d'intégration européenne avec l'élargissement vers les Pays d'Europe centrale et orientale. Treize pays se sont ainsi lancés dans les années 90 dans un processus d'adhésion à l'Union européenne.

En juin 1993 à Copenhague, le Conseil a fixé des conditions préalables à pays candidats à l'adhésion : trois catégories de critères sont fixées : la mise en place d'institutions politiques stables garantissant la démocratie et le respect des droits de l'homme et des minorités, une économie de marché en état de fonctionnement captable de faire face aux pressions concurrentielles et souscrire aux objectifs de l'Union en intégrant l'acquis communautaire dans leur législation[54].

Lors du Conseil européen de Copenhague de décembre 2002, il a été convenu que Chypre, la république tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République slovaque et la Slovénie respectaient les critères d'entrée dans l'UE. Ils l'ont intégrée le 1er mai 2004. L'UE a ensuite signé un traité d'adhésion avec la Roumanie et la

[54] « Les conséquences économiques et sociales de l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe de l'est », Sébastien Dupuch, Hugues Jennequin, Christelle Milan, Etude AO FO-IRES, juillet 2002

Bulgarie le 25 avril 2005, sur lequel le Conseil Européen des 14 et 15 décembre 2006 a entériné l'avis favorable rendu par la Commission européenne. L'élargissement a été clôturé par leur entrée dans l'Union le 1e janvier 2007. Enfin, plus récemment, la Croatie est devenue le 28ème Etat membre de l'UE 1er juillet 2013 tandis que les négociations se poursuivent en vue de l'adhésion de nouveaux pays membres dans les années à venir.

F. Vagues et remous des futurs élargissements

La Commission européenne a adopté le 9 novembre 2005 une stratégie d'élargissement globale. Désormais, le processus d'élargissement est fondé sur trois principes [55]:

- Une consolidation des engagements de l'UE en matière d'élargissement, notamment sa *capacité d'absorption* (il ne s'agit pas de dénaturer l'esprit et la construction européenne) ;
- Une application des conditions d'entrée, équitable et rigoureuse ;
- Une meilleure communication sur l'élargissement.

Plusieurs pays ont aujourd'hui le statut de pays candidat : la Macédoine s'est vue reconnaître ce statut après avoir déposé sa demande en mars 2004. Ses citoyens n'ont plus besoin de visa pour entrer dans l'UE, depuis décembre 2009. Le Monténégro

[55] «S'il est bien géré, le processus d'élargissement constitue l'un des instruments politiques les plus puissants et les plus efficaces de l'Union européenne. La force d'attraction de l'Union contribue à la transformation démocratique et économique des pays concernés. Tous les citoyens européens ont intérêt à ce que leurs voisins soient des démocraties stables et des économies de marché prospères. L'Union européenne ne peut pas s'exonérer de ses responsabilités. Toutefois, le rythme de l'élargissement doit aussi prendre en considération la capacité d'absorption de l'Union» (Olli Rehn, commissaire chargé de l'élargissement, novembre 2005).

et la Serbie ont eux aussi accédé au statut de pays candidats, respectivement depuis 2010 et 2012. L'Islande a déposé une demande d'adhésion en 2009, les négociations se sont ouvertes en juillet 2010. Les plus gros points à régler concernent la pêche, comme cela avait été le cas avec la Norvège.

Enfin, on peut mentionner ici le cas particulier de la Turquie : Etats associé, Etat partenaire, Etat européen ? Les négociations avec la Turquie, démarrées en 2005, ont été partiellement suspendues en décembre 2006, la Turquie n'ayant pas mis en œuvre de manière complète le Protocole d'Ankara qui étend l'Union douanière aux Etats devenus membres en 2004 et notamment à la République de Chypre. Les négociations sont actuellement en cours sur 12 autres chapitres (sécurité alimentaire, politique industrielle et de l'entreprise, statistiques et contrôle financier, santé et protection des consommateurs et réseaux transeuropéens, droit des sociétés et droit de la propriété intellectuelle, fiscalité...).

En réalité, la question turque se pose depuis 1959, date à laquelle la Turquie avait déjà demandé à adhérer à la CEE – ce qui s'était soldé par l'octroi d'un statut d' « Etat associé ». Aux raisons religieuses et économiques opposées à son entrée dans l'Union s'est, au fil du temps, substitué un argumentaire sur son modèle politique et le respect des droits de l'homme. A l'heure actuelle, son adhésion relève plus de la chimère, quoique les Etats membres aient bien, individuellement, des liens économiques et diplomatiques forts avec la Turquie (ainsi de la promotion par Angela Merkel d'un « partenariat privilégié » avec la Turquie).

Considérés comme des candidats « naturels » à l'adhésion dans l'UE, le Conseil européen a désigné l'Albanie, la Bosnie-

Herzégovine et le Kosovo comme candidats potentiels[56]. Evoquer les candidats potentiels et les raisons qui ont conduit ou conduisent – dans le cas turc, à l'ajournement de leur demande d'adhésion, pose la question du visage que l'on entend donner aujourd'hui à l'Union Européenne, et des défis que pourraient soulever certains nouveaux entrants.

Section 4. Les nouveaux entrants et les défis contemporains

La dernière vague d'adhésion à l'Union a soulevé, *a posteriori*, des problèmes politiques ignorés lors de leurs négociations d'entrée. S'il est certain qu'il faut se garder de tout ethnocentrisme et jeter la pierre européenne aux Etats qui ne se comporteraient pas juridiquement selon la sacrosaint tradition constitutionnelle des « Vieux Pays » de l'Union, force est de constater que les récentes déclarations ou bouleversements juridiques de certains des ex-satellites du l'URSS heurtent la conception du modèle « politique et social » européen. D'une manière générale, le décalage est de plus en plus grand entre les déclarations de principes et normes consacrées par l'Union européenne, et les politiques nationales conduites par les Etats membres. De nouveaux défis se posent :

- Des défis démocratiques. En Hongrie, le gouvernement social-démocrate a laissé la place à un Parti de droite dure aux tendances franchement nationalistes (le Fidesz), sous la houlette de Viktor Orban. A titre symbolique, en juillet 2012, ce dernier profitait d'un

[56] Le statut de pays candidat ou de candidat potentiel est politiquement important pour les pays considérés, puisque cela implique que l'UE s'engage financièrement auprès d'eux, par des aides de « pré-adhésion » leur permettant d'intégrer au plus vite l'acquis communautaire.

discours devant l'Association nationale des entrepreneurs pour déclarer qu'un système « autre que la démocratie » dans une Hongrie qui « ne comprend que la force » devait être envisagée[57]. En Roumanie, quoique l'équipe au pouvoir soit étiquetée « social-démocrate », l'été 2012 a mis à mal les prérogatives des contre-pouvoirs comme la Cour Constitutionnelle, des menaces contre les Juges, des réductions drastiques des salaires et des aides sociales allant jusqu'à moins 25%, et de nombreuses fermetures d'écoles et d'hôpitaux. En Pologne, l'ère Kaczynski avait été celle d'un nationalisme réactionnaire foncièrement anti-européen. Bref, une politique bien éloignée de l' « acquis social communautaire » qui avait été intégré dans les ordres juridiques internes de ces nouveaux entrants.

- Des défis économiques. Au-delà des questions démocratiques et sociales, les défis européens contemporains passent aussi par une fragilité économique que l'Union a feint de ne pas voir chez certains des entrants de la seconde génération. Aujourd'hui, Portugal, Grèce et Espagne se trouvent sous la férule d'une Troïka (BCE, FMI et Union Européenne) toujours plus pressante financièrement. En 2012, la Grèce a vu se succéder les saignées budgétaires (casse sociale et destruction des services publics à la clé) sous couvert d'une automédication économique douteuse (et surtout inefficace) préconisée par des

[57] La réforme constitutionnelle hongroise, entrée en vigueur le 1er janvier 2012, apporte plusieurs modifications importantes : un Conseil budgétaire de 3 membres nommés par le premier ministre peut s'opposer à tout projet budgétaire ; il est inscrit dans la loi fondamentale le taux unique de 16% d''impôt sur le revenu, ainsi que le niveau des retraites ; l'unique radio d'opposition est retirée de sa fréquence ; l'avortement et le mariage homosexuel sont de fait pénalisés…

> « médecins » européens mal conseillés. Idem en Espagne et au Portugal, où la récession a laissé dans son sillage un chômage de masse et une destruction méticuleusement organisée de l'Etat providence et du droit du travail. Si la crise sert de révélateur aux faiblesses structurelles de ces Etats, elle ne justifie pas les cures excessives de rigueur budgétaire et financière qui leur sont imposées. Cette austérité désespère les peuples et paralyse tout espoir de relance de la croissance.

Inévitablement, et au-delà de l'implacable mécanique économique qui leur est aujourd'hui imposée, des questions se posent. Comment a-t-on pu laisser perdurer des situations qui auraient dû être traitées par une supervision bancaire et économique solidaire, afin d'éviter une contamination totale de la zone euro ? Les écarts de niveau de vie se creusent de manière dramatique, peuvent-ils ainsi perdurer, en l'absence de véritable mécanisme de solidarité ? (Se reporter à la partie 5 pour comprendre la gouvernance européenne).

Section 5. La politique de voisinage

Distincte du processus d'élargissement qui a longtemps dominé ses politiques à l'égard de ses voisins, la Politique européenne de voisinage (PEV) a pour ambition, au-delà du seul continent européen, d'arrimer les pays d'une vaste zone géographique à l'espace de coopération et d'association proposé par l'Union européenne[58].

[58] « L'Union européenne et ses relations de voisinage », Avis du Conseil Economique, Social et Environnemental présenté par Yves Veyrier, mai 2009

La politique européenne de voisinage (PEV) a ainsi été élaborée en 2004 en vue d'éviter l'apparition de nouveaux clivages entre l'Union européenne élargie et ses voisins au Sud et à l'Est. Elle visait aussi à renforcer la prospérité, la stabilité et la sécurité de tous les pays concernés. La politique de voisinage comprend 16 pays, recouvrant un large espace, depuis l'Est européen (Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Moldavie, Géorgie, Ukraine) jusqu'au Maghreb (Algérie, Maroc, Tunisie, Libye), en passant par le Proche-Orient (Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Syrie, Autorité palestinienne).

Par l'intermédiaire de la PEV, l'UE offre à ses voisins une relation privilégiée, qui repose sur un engagement mutuel en faveur de priorités communes (promotion de la démocratie, des droits de l'homme et de la paix, intégration économique plus poussée combinée à la réalisation de progrès dans le domaine social ; coopération accrue dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ; renforcement des connexions et des « contacts entre les communautés ».

La mise en œuvre de ces priorités repose sur une approche bilatérale avec chacun des pays et la signature d'accords « de partenariat et de coopération » ou « d'association ». La PEV va au-delà des accords internationaux existants, car elle propose le renforcement des liens politiques et de l'intégration économique.

A. L'exemple de l'UPM

C'est à ce titre par exemple que l'Union a noué des relations spécifiques avec les Etats du Sud de la Méditerranée via un dispositif particulier : l'Euromed, issu de la déclaration de

Barcelone de 1995[59]. Sans s'inclure dans un processus d'élargissement ou de demandes d'adhésion vers le sud de l'Europe, cet accord a néanmoins scellé politiquement une relation particulière avec un ensemble de pays. Par cet accord, est établi un cadre de coopération multilatérale avec les pays du bassin méditerranéen, en abordant pour la première fois les aspects économiques, sociaux, humains, culturels et les questions de sécurité commune. L'accord a été conclu avec douze pays tiers méditerranéens : l'Algérie, Chypre, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, Malte, le Maroc, la Syrie, la Tunisie, la Turquie et l'Autorité palestinienne. La Ligue des États arabes et l'Union du Maghreb arabe ont été invités, ainsi que la Mauritanie. C'est en pratique une politique régionale et multilatérale de partenariat associant les Etats des deux rives de la mer Méditerranée.

Ses principaux objectifs sont les suivants : la construction d'un espace de paix, de sécurité et de prospérité partagée, en employant des moyens tant politiques qu'économiques, financiers et culturels pour y parvenir.

Le partenariat a été bâti autour de trois grands axes:

- un dialogue sur les questions politiques et de sécurité, visant à créer un espace commun de paix et de stabilité fondé sur le développement durable, l'État de droit, la démocratie et les droits de l'homme;
- un partenariat économique et financier, comprenant l'instauration progressive d'une zone de libre-échange destinée à favoriser les perspectives économiques conjointes par un développement socioéconomique équilibré et durable;

[59] http://www.cvce.eu/viewer/-/content/0beb3332-0bba-4d00-bd07-46d8f758d897/fr

- un partenariat dans le domaine social, culturel et humain, visant à promouvoir la compréhension et le dialogue entre les cultures, les religions et les peuples, ainsi qu'à favoriser les échanges entre la société civile et les citoyens, en particulier les femmes et les jeunes.

Le partenariat euro-méditerranéen est relancé et rebaptisé en 2008, « Union pour la Méditerranée » (UPM) a pour objectif de redynamiser les relations en privilégiant le montage en commun de projets concrets dans des domaines stratégiques.

En écho à l'Union pour la Méditerranée, le « Partenariat oriental » a vocation à fortifier la PEV en accompagnant plus activement les politiques de réformes engagées par les pays partenaires en vue notamment de l'instauration, à terme, d'une zone de libre-échange.

B. Les ambiguïtés de la politique de voisinage

Pour Force ouvrière, le cadre de la PEV et des coopérations régionales peut être un levier économique, social et politique pour préparer l'avenir. Insister sur l'harmonisation des politiques sociales et économiques semble désormais être la règle qui fait consensus, en lieu et place d'un élargissement à la va vite qui affaiblit le modèle qu'entend promouvoir la Politique européenne de voisinage (PEV).

Mais entre une PEV perçue comme un substitut à l'adhésion ou le maintien d'une dynamique d'élargissement, entre un raffermissement en priorité des relations de l'UE avec les pays du Sud de l'UE ou le renforcement des liens avec les pays à l'Est de l'UE, les divergences d'approche entre États membres restent marquées.

La PEV n'est pas davantage épargnée par le débat autour de la nécessaire consolidation du projet politique de l'UE. Dans cette perspective, la définition des contours et des priorités à conférer au projet constituent bien évidemment un défi majeur à relever.

Si la Commission insiste sur le caractère global de la PEV, force est de constater que sa mise en œuvre repose sur deux principes fondamentaux qui participent d'une logique d'individualisation et de flexibilité des parcours avec chaque pays tiers: la différenciation et la conditionnalité.

Si ces principes peuvent donc apparaître comme un élément d'efficacité, voire d'émulation entre États partenaires susceptibles de favoriser leur engagement vis-à-vis de l'UE, ils ne sont cependant pas sans risque sur la cohérence et la crédibilité d'ensemble de la PEV.

Il est nécessaire de conférer plus de visibilité et de contenu aux politiques de l'UE vis-à-vis de ses voisins. En premier lieu, les partenaires du voisinage sont liés par un certain nombre d'engagements en matière de démocratie et d'état de droit. Mais, s'agissant des institutions démocratiques, de l'indépendance des systèmes judiciaires, de l'exercice des libertés ou de la lutte contre les discriminations, le chemin à parcourir reste important.

Sur le plan économique et social, dans la plupart des pays du voisinage, le premier défi est celui de l'éducation et de la formation. Une impulsion décisive doit être donnée pour garantir l'accès de tous à un enseignement de qualité et pour améliorer la formation des personnels enseignants et administratifs.

Face à la vétusté des infrastructures de la plupart de ces pays, il convient également de mettre l'accent sur la réalisation

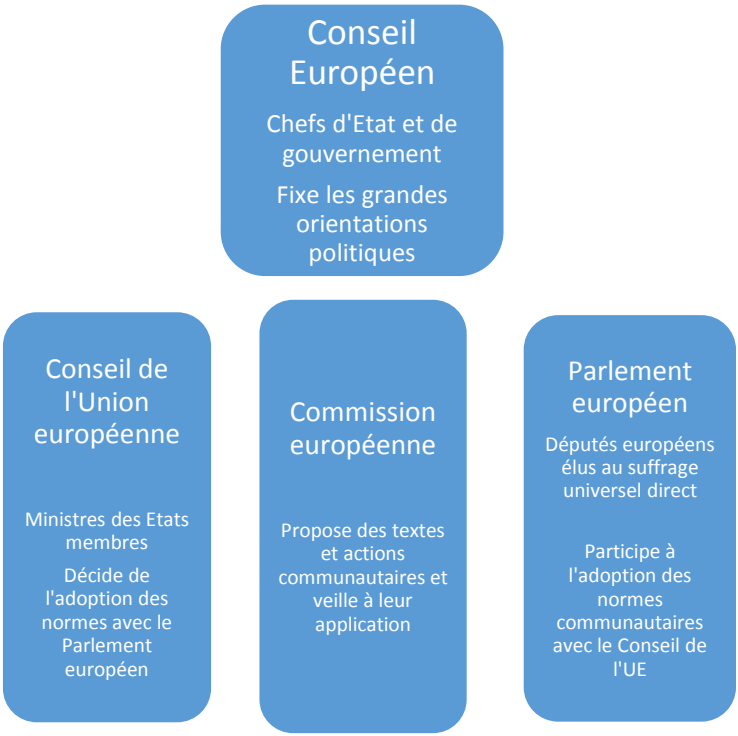
d'infrastructures modernes pour contribuer à leur décollage économique. La reconstruction de leurs économies ne pourra davantage s'effectuer, sans que soient vigoureusement encouragées l'émergence d'un tissu dense de très petites entreprises et de petites et moyennes entreprises et l'institution d'un cadre réglementaire favorable à leur développement.

En matière de migration, de circulation des personnes et de sécurité, l'approfondissement de la coopération est essentiel. Jusqu'à présent, la PEV n'a pas permis d'améliorer sensiblement les déplacements des citoyens des pays partenaires vers l'Union européenne. Seule une coopération accrue est de nature à atténuer le sentiment d'une « Europe forteresse ». L'Union européenne doit se doter d'une vision prospective à long terme des migrations qui prenne tout à la fois en compte l'immigration légale, l'immigration illégale, mais aussi les problématiques liées à l'intégration des migrants et à la coopération avec leurs pays d'origine.

Enfin, face à la défiance de l'État à l'égard de l'action citoyenne et à la déstructuration de la plupart de ces sociétés minées par la corruption, on ne saurait éluder l'ampleur et la difficulté du défi à relever : aider les organisations syndicales, professionnelles mutualistes et associatives à raffermir leurs capacités d'action pour s'ancrer dans la société et devenir progressivement des interlocuteurs des pouvoirs publics. La PEV ne pourra gagner en crédibilité et en légitimité sans que les citoyens de l'Union européenne mais plus encore les citoyens des pays limitrophes se l'approprient. L'objectif est double : identifier les organisations indépendantes et autonomes et mettre à profit les différents programmes de coopération pour « donner aux réseaux de la société civile les moyens juridiques et matériels de leur action ».

PARTIE 2. Les outils et les organes communautaires

Cette partie sera consacrée aux organes communautaires (Section 1), aux instruments de l'action communautaire (Section 2), au dialogue social (section 3) aux impacts en droit interne du droit communautaire (Section 4).



Section 1. Les organes communautaires : une architecture institutionnelle protéiforme

Les compétences et les responsabilités des institutions communautaires sont définies par les traités, qui constituent le fondement de toutes les activités de l'Union. Les traités définissent également les règles et les procédures que les institutions de l'UE doivent observer. Cette partie détaillera plus en profondeur les caractéristiques des différents acteurs institutionnels de l'action communautaire.

A. Le Conseil européen : une institution récente fer de lance des politiques européennes

Dans les années 1959-1960, le Président français de Gaulle appelle à une réunion « intergouvernementale » pour conduire la politique européenne – sous la forme d'un « concert organisé régulier des gouvernements responsables »[60]. C'est cette vision intergouvernementale, préférée au fédéralisme européen, qui est à l'origine du Plan Fouchet, qui visait à promouvoir le développement d'une politique étrangère commune sous influence française, et à soumettre les institutions supranationales de la CEE au contrôle d'une autorité politique intergouvernementale.

En 1961 émerge un proto-Conseil, sous les traits d'un comité chargé de déterminer par quelle méthode une coopération politique renforcée pourrait être mise en place. Plus de dix ans plus tard, en 1974, le Sommet de Paris introduit la périodicité des rencontres des dirigeants des Etats membres dans une temporalité plus rapide (les rencontres ont lieu trois fois par an). A l'époque, Valéry Giscard d'Estaing considère en effet comme

[60] Ce que Jean Monnet estimait « la décision la plus importante en faveur de l'Union de l'Europe ».

« une anomalie pour l'Europe de voir ses chefs de gouvernement ne se rencontrer que trois fois en cinq ans ». C'est véritablement l'acte de naissance du Conseil européen. En devenant un centre de décision politique étroitement lié aux structures communautaires, le Conseil européen permet d'impliquer directement les chefs de gouvernement dans les institutions communautaires.

Il faut attendre le traité de Maastricht pour que soit officialisé le rôle politique du Conseil européen. Il stipule que « *le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires et en définit les orientations politiques générales* » (article 15). Bénéficiant de ce regain d'intérêt juridique, le Conseil était ainsi parvenu à se démarquer politiquement, en participant activement aux discussions sur le Traité de Lisbonne.

Aujourd'hui, le Conseil européen est une réunion des dirigeants nationaux et européens – le président du Conseil européen, les chefs d'Etat et de gouvernement. Il accueille le président de la Commission et le président du Parlement européen. Depuis le Traité de Lisbonne, il est devenu une institution à part entière. Il fixe les grandes priorités de l'UE (surtout en matière de politique étrangère) [61]. Cela étant, il n'a pas de fonction législative.

---

[61] Article 15 du Traité sur l'Union européenne : « Le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales. Il n'exerce pas de fonction législative.
2. Le Conseil européen est composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, ainsi que de son président et du président de la Commission. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité participe à ses travaux.
3. Le Conseil européen se réunit deux fois par semestre sur convocation de son président. Lorsque l'ordre du jour l'exige, les membres du Conseil européen peuvent décider d'être assistés chacun par un ministre et, en ce qui concerne le président de la Commission, par un membre de la Commission.

Depuis 2009 (Traité de Lisbonne), le Conseil est doté d'un président, élu pour deux ans et demi, à la majorité qualifiée et dont le mandat est renouvelable une fois. Le polonais Donald Tusk succède à ce poste au belge Herman Van Rompuy en décembre 2014, suite à l'accord des chefs d'Etat et de gouvernement trouvé le 30 août 2014.

B. Le Conseil de l'Union européenne : réunion des intérêts nationaux

Il défend les intérêts des Etats membres par l'intermédiaire des ministres techniques gouvernements nationaux, alors que la Commission incarne l'intérêt de l'Union. En pratique, leurs actions sont souvent conjointes, et ils n'engagent pas de grande initiative sans en avoir au préalable entendu les échos qui en émanent d'autres institutions.

Le Conseil de l'Union européenne remplit plusieurs missions[62] :

Lorsque la situation l'exige, le président convoque une réunion extraordinaire du Conseil européen.
4. Le Conseil européen se prononce par consensus, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement.
5. Le Conseil européen élit son président à la majorité qualifiée pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois. En cas d'empêchement ou de faute grave, le Conseil européen peut mettre fin à son mandat selon la même procédure (…) »

[62] Article 16 TUE : « 1. Le Conseil exerce, conjointement avec le Parlement européen, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce des fonctions de définition des politiques et de coordination conformément aux conditions prévues par les traités. 2. Le Conseil est composé d'un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de l'État membre qu'il représente et à exercer le droit de vote. 3. Le Conseil statue à la **majorité qualifiée**, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. 4. À partir du 1 er novembre 2014, la majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 55 % des membres du Conseil, comprenant au moins quinze

- Au titre de ses compétences partagées, il adopte la législation de l'UE, avec le Parlement européen, suivant la procédure législative ordinaire (ex-codécision).
- Au titre de ses compétences exclusives, il coordonne les grandes orientations des politiques économiques des États membres.
- Il signe les accords entre l'UE et d'autres pays.
- Il approuve le budget annuel de l'UE.
- Il définit la politique étrangère et de défense de l'UE.
- Il coordonne la coopération entre les tribunaux et les forces de police des États membres.

Le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne fonctionnent selon le principe de la procédure législative ordinaire. En pratique, que se passe-t-il ? La Commission présente des propositions de législation, qui doivent être adoptées par le Parlement et le Conseil.

Il faut en tous cas le distinguer du **Conseil européen**, qui est la réunion des dirigeants européens, et, on l'a vu, l'organe défenseur des intérêts propres des Etats membres.

Le **Conseil de l'Europe** est encore distinct du Conseil de l'Union européenne. Il n'exerce pas même ses fonctions dans un cadre communautaire. Créé en 1949 par le Traité de Londres, avant même l'institution de la CECA (en 1951), il réunit 47 Etats membres, contre actuellement 27 pour l'Union européenne. Il poursuit l'objectif de favoriser la mise en place d'un espace démocratique et juridique commun, organisé autour de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Pour y entrer, un Etat doit avoir organisé des élections libres, aboli la peine de mort, et assurer la prééminence

d'entre eux et représentant des États membres réunissant au moins 65 % de la population de l'Union (…) ».

du droit. C'est la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) qui assure le respect de la convention. Le Conseil de l'Europe échappe donc totalement à la logique d'intégration communautaire : nul transfert de souveraineté n'intervient ; il s'agit uniquement d'une réunion d'Etats qui défendent une conception pluraliste de l'Europe et prônent le respect des droits fondamentaux. Il conservera toujours une vocation plus politique que l'intégration communautaire fondée sur l'instauration d'un Marché commun. Historiquement, il a joué un rôle de « tribune »[63], antichambre de l'Union européenne.

C. Le Parlement européen : une assemblée unique au monde

Le Parlement européen représente les citoyens de l'UE, par l'intermédiaire des 754 députés européens, élus au suffrage universel direct depuis 1979, tous les 5 ans.

Les citoyens de l'Union ne sont pas également représentés au Parlement européen : les petits pays sont surreprésentés (comme le Luxembourg qui a un député pour 76 000 habitants) au détriment des grands pays (comme l'Allemagne avec un député pour 826 000 habitants ou la France avec un député pour 904 000 habitants).

Le Parlement européen se veut la voix des peuples européens. Son rôle s'est accru au fur et à mesure des évolutions institutionnelles. C'est une institution internationale unique, qui cumule élection directe par les citoyens européens, et

[63] Suite à la politique de « transparence » introduite en URSS en 1985, M. Gorbatchev trouve ainsi dans le Conseil de l'Europe la tribune « neutre » qu'il recherche. Il y expose sa vision de « la maison commune européenne », dans son discours du 6 juillet 1989.

pouvoir législatif. C'est la seule assemblée supranationale au monde.

Toutefois, le Parlement européen dispose d'un **pouvoir législatif partiel** : il partage le pouvoir de faire la « loi communautaire, avec le Conseil de l'Union européenne, dans le cadre de la **procédure législative ordinaire** (anciennement procédure de codécision) instaurée par le Traité de Lisbonne. Surtout, le Parlement européen ne dispose pas de l'initiative législative (qui revient à la Commission européenne). Et enfin – pour poursuivre un parallèle avec la situation en droit français -, s'il contrôle le volet dépenses du budget européen, il n'en contrôle pas les recettes…

La procédure législative ordinaire permet l'adoption conjointe d'actes législatifs, par le Conseil et le Parlement, sur proposition de la Commission (articles 289 et 251 TFUE). Les actes juridiques soumis à son amendement ou son approbation sont les règlements (directement applicables dans les Etats membres), les directives (qui nécessitent une transposition en droit interne), et les décisions (obligatoires pour les seuls destinataires).

Toutefois, dans le cadre de **procédures législatives spéciales**, le Parlement européen peut être à l'initiative des actes normatifs pris dans certains domaines spécifiques. Selon l'article 289 TFUE en effet, « dans les cas spécifiques prévus par les traités, l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision par le Parlement européen avec la participation du Conseil ou par celui-ci avec la participation du Parlement européen constitue une procédure législative spéciale».

En outre, conformément à l'article 225 du TFUE, le Parlement, statuant à la majorité de ses membres peut demander à la Commission de soumettre toute proposition législative qu'il

estime appropriée. Il peut en même temps fixer un délai pour la présentation de cette proposition. La Commission n'est pas obligée de suivre la proposition : elle peut soit marquer son accord, soit refuser de soumettre la proposition législative demandée (dans ce cas, elle en communiquera les raisons aux députés européens). Ce droit d'initiative a été expérimenté (sans succès) suite aux décisions de la CJUE dites « Laval et Viking », qui dans certains cas soumettent l'exercice du droit de grève au respect des libertés économiques. C'est encore le cas en 2013 au sujet de la révision des textes relatifs au temps de travail des personnels navigants sur les avions.

Dans le cadre de la procédure de **coopération**, le Parlement européen est seulement consulté ou bien rend un avis conforme (c'est-à-dire qu'il ne peut pas amender le texte ; il ne pourra que l'accepter ou le rejeter).

Le Parlement a un pouvoir de contrôle sur la commission européenne. Le ou les candidats au poste de président de la Commission sont proposés par les chefs d'Etat et de gouvernement sur la base des résultats des élections européennes. Le Traité de Lisbonne a un peu modifié le mode de désignation du président de la Commission, en renforçant le poids du Parlement européen dans le processus. Désormais, le Président de l'exécutif bruxellois devrait être de la même couleur politique que le parti arrivé en tête des élections européennes. Le Conseil européen garde toutefois la possibilité juridique de proposer un candidat indépendamment du résultat des élections, mais le Parlement peut le refuser.

Le futur président doit ensuite être élu par les députés. Les candidats aux postes de commissaire sont également désignés par les gouvernements et sont ensuite soumis à une audition devant les députés afin de vérifier leurs compétences. Cette

procédure vaut également pour le haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères, poste créé par le Traité de Lisbonne.

Les députés européens approuvent la Commission, dans son ensemble au moyen d'un vote de confiance. Le Parlement européen peut également forcer la Commission européenne à la démission en recourant à la motion de censure. Celle-ci est toutefois considérée comme un choix ultime. Elle n'a jamais été appliquée. En 1999, la perspective d'un vote de défiance à l'égard de la Commission présidée par Jacques Santer a conduit ce dernier à prendre les devants et à présenter sa démission.

C'est donc un pouvoir important qui permet de mesurer le chemin parcouru. Avec l'institution de la CEE en 1957, les Etats membres avaient cantonné au maximum le rôle du parlement européen, en le dotant seulement d'un pouvoir consultatif.

Au sein du Parlement, les **commissions parlementaires** reflètent la composition politique du Parlement. On en dénombre vingt permanentes, spécialisées par thème : Commission des budgets, de l'industrie, de la recherche et de l'énergie, commission emploi et affaires sociales…). Représentatives des différentes tendances politiques de l'assemblée et regroupant un nombre variable de députés, elles sont chargées de préparer le travail de la plénière.

En Commission, les députés procèdent à une première série de débats et de votes sur des rapports exprimant leur avis sur les propositions de lois ou le projet de budget de l'UE. Ils préparent aussi des « rapports d'initiative » dans lesquels ils recommandent aux gouvernements ou à la Commission d'agir dans des domaines précis.

La plénière réunit tous les députés dans l'hémicycle à Strasbourg ou pour des sessions supplémentaires plus courtes,

à Bruxelles. Les rapports adoptés en Commission y sont à nouveau débattus, amendés puis votés. Ils reflètent alors la position officielle du Parlement européen.

Les **députés au Parlement européen sont organisés en groupes politiques** (pas par nationalité mais par affiliation politique). Pour qu'un groupe soit constitué, il faut que soient réunis au minimum 25 députés d'au moins un quart des Etats membres (c'est-à-dire 7 ou plus). 7 groupes ont été constitués suite aux élections de 2014. Ceux qui n'appartiennent à aucune groupe sont appelés « non-inscrits ».

Il convient d'insister sur l'importance particulière de cette institution, qui est le canal de représentation des intérêts des peuples européens. Force Ouvrière a, à ce titre, toujours soutenu l'élargissement de ses prérogatives au sein des institutions communautaires.

FO et le Parlement européen

Il convient d'insister sur l'importance particulière de cette institution, qui est le canal de représentation des intérêts des peuples européens. « L'élection du Parlement européen au suffrage universel direct est une étape importante pour l 'Europe unie », n'avons-nous cessé de répéter pendant les mois (et les années) qui ont précédé le scrutin du 10 juin 1979. Et sans donner, bien sûr, quelques consignes de vote que ce soit (pour ces élections comme pour toutes les autres) nous avons largement rappelé nos positions de toujours sur la construction européenne et incité les travailleurs à voter. […] Une élection directe devait selon nous, faire renaître cette prise de conscience et ce soutien populaire, rapprocher les institutions de Bruxelles, mieux les faire connaître et surtout y introduire un souffle de démocratie et de responsabilité tout en favorisant la relance indispensable de la solidarité communautaire. » (Rapport au XVIème Congrès confédéral Force ouvrière, Bordeaux, 1980)

La dernière élection du Parlement européen a eu lieu en mai 2014. Tout en restant dans son rôle de liberté et d'indépendance conduisant notamment à ne pas donner de consignes de vote, Force ouvrière a tenu à rappeler certains éléments fondamentaux au regard de la question européenne dans une lettre ouverte adressée aux candidats des principaux partis[64] : « Construire l'Europe sociale et rejeter l'austérité, tel est donc la priorité de Force ouvrière à la veille de ces élections européennes ». FO rappelle qu'elle a « combattu activement les mesures d'austérité tout en revendiquant une politique de relance économique fondée sur la consommation, l'investissement, la création d'emplois et l'augmentation des salaires. L'action de Force ouvrière en France et au sein de la Confédération européenne des syndicats (CES) a été constamment d'alerter sur la dégradation de la situation sociale et de revendiquer une véritable Europe du progrès social. Nous soutenons une réorientation de l'Union européenne et la construction d'une véritable Europe sociale disposant d'outils ambitieux pour mettre l'économique au service du social, ce qui passe dans l'immédiat par des droits sociaux hissés au niveau des libertés économiques et l'autonomie des négociations collectives. »

D. La Commission européenne : la gardienne des intérêts de l'Union européenne

La Commission européenne défend les intérêts de l'Union dans son ensemble, et prend des initiatives à cette fin[65]. En pratique,

[64] Circulaire confédérale FO 83-014 « Elections européennes 2014 – courrier de FO aux candidats »

[65] Article 17 TUE : « La Commission promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin. Elle veille à l'application des traités ainsi que des mesures adoptées par les institutions en vertu de ceux-ci. Elle surveille l'application du droit de l'Union sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne. Elle exécute le budget et gère les programmes.

on pourra objecter qu'il s'agit plus d'une lutte des egos nationaux, faisant la part belle, en période de crise, à l'Etat le plus fort économiquement. La mission qui lui est conférée est assez inédite, puisque la Commission européenne n'est pas élue au suffrage universel, comme le Parlement européen. Ses membres sont proposés par les gouvernements nationaux. Jusqu'à maintenant, chaque Etat membre envoyait un commissaire (il y en a donc 28), et leur désignation est soumise à un vote d'approbation du Parlement européen.

Avec le Traité de Lisbonne, ce dernier est censé refléter la couleur politique dominante au Parlement européen : le Conseil européen propose au Parlement européen, à la majorité qualifiée, un candidat à la présidence de la Commission, « en tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées » (article 17-7 TUE). C'est ainsi que Jean Claude Juncker, ancien premier ministre du Luxembourg a été désigné comme le futur président de la Commission, succédant ainsi au portugais José Manuel Barroso. Opposé au social-démocrate Martin Schulz, il était le candidat du PPE (Parti populaire européen), arrivé en tête aux élections européennes de mai 2014.

En application de l'article 211 du traité de Rome, sa fonction principale est de proposer et mettre en œuvre les politiques communautaires. Elle dispose aussi d'un peu de pouvoir judiciaire : elle peut, pour faire respecter les traités, attraire

---

Elle exerce des fonctions de coordination, d'exécution et de gestion conformément aux conditions prévues par les traités. À l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune et des autres cas prévus par les traités, elle assure la représentation extérieure de l'Union. Elle prend les initiatives de la programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union pour parvenir à des accords interinstitutionnels.
2. Un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement (…) ».

devant la Cour de Justice certains acteurs, y compris les Etats membres (recours en manquement) et les institutions européennes elles-mêmes. « Gardienne des traités », elle veille à leur application (pouvoir exécutif) et jouit d'un quasi-monopole du droit d'initiative dans le domaine des compétences exclusives de l'Union (pouvoir législatif) : union douanière, PAC, marché intérieur, monnaie unique... dans ces domaines, sauf décision unanime de ses membres, le Conseil de l'Union ne peut pas s'écarter des propositions de la Commission. Dans ce cas, la proposition initiale est modifiée, voire abandonnée. Plus encore, si le conseil de l'Union ou le Parlement lui demandent de légiférer dans un domaine, elle peut refuser de le faire… La Commission peut décider de promouvoir l'implication « d'intérêts publics », tels que les associations de consommateurs et de défense de l'environnement (jusqu'aux intérêts de firmes privées). Dans ce que le traité de Maastricht avait appelé les « deuxième et troisième piliers », la Commission partage son droit d'initiative avec les Etats membres – ainsi en matière de coopération policière et judiciaire, et de politique étrangère et de sécurité commune.

Dans le cadre des compétences exclusives de l'Union européenne, la Commission dispose d'un pouvoir de gestion des fonds communautaires, et au titre de sa compétence à l'échelle internationale, négocie d'une seule voix des accords de commerce et d'association avec les Etats tiers (qui engagent alors les Etats membres, sous réserve préalable de leur signature par le Conseil).

C'est surtout la volonté politique de la Commission qui influence l'intégration européenne. C'est en cela qu'elle est une institution pivot, primordiale dans le fonctionnement communautaire. Par exemple, la Commission Hallstein (1958-1967) et la Commission Delors (1985-1995) ont été

particulièrement dynamiques, en œuvrant en faveur d'une Union politique au-delà de la seule communauté économique. La première s'était employée à développer la reconnaissance internationale de la Commission (nomination de représentants au sein des Etats membres, et à l'extérieur). La seconde a sculpté le visage de l'Union Européenne que l'on connait en assumant son rôle moteur (achèvement du marché commun, création de l'Union économique et monétaire, Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989).

E. Une présidence de l'Union à plusieurs têtes

Qui doit incarner la « direction » de l'Union Européenne, et comment assurer une coordination entre les Etats membres ? La solution fut trouvée dans un mécanisme de présidence du Conseil européen (dont on a déjà évoqué la distinction avec le Conseil des ministres de l'Union européenne et le Conseil de l'Europe). En décembre 2009, Hermann Van Rompuy devient le premier président permanent du Conseil européen, élu pour deux ans et demi, dont le mandat a été renouvelé en 2012. Le Conseil européen du 30 août 2014 a désigné le premier ministre polonais Donald Tusk pour lui succéder.

Son rôle est de présider et conduire les travaux du Conseil européen. Il coordonne les travaux du Conseil européen, organise et préside les rencontres et rapporte au Parlement européen après chaque réunion. Le président a aussi un rôle de représentation de l'Union européenne dans le monde.

Par ailleurs, la présidence du Conseil de l'Union européenne est une présidence tournante, soutenue par l'ensemble du gouvernement de l'Etat membre qui accède à la présidence

pour une durée de 6 mois[66]. En 2014, la Grèce puis l'Italie se succèdent pour assurer cette présidence. L'action politique conserve en pratique toute son unité. Les présidences se contentent d'élaborer une « feuille de route », document formel qui souligne les mesures qu'elles entendent prioriser au cours des six mois à venir. Les présidences poursuivent néanmoins toujours un même cap d'intégration renforcée de l'Union européenne. C'est le principe du trio de présidences lancé en 2007. Les Etats membres amenés à présider le Conseil élaborent un programme commun à 3 sur les 18 mois à venir.

Au final, l'Union européenne peut être vue comme une « hydre de l'Herne » à plusieurs têtes, marquée par un exécutif disséminé entre plusieurs organes. Et c'était d'ailleurs bien la volonté politique des Etats fondateurs, qui sortaient de la guerre, et qui faisaient le pari de faire cohabiter sous une même structure juridique les « vainqueurs » et les « vaincus » : rendre impossible toute concentration des pouvoirs. L'institution récente de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité doublée d'un SEAE (Service européen pour l'action extérieure) ont accentué cette dynamique, tout en donnant, en principe, une meilleure visibilité internationale à l'Union européenne. Le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité a été instituée par le traité de Lisbonne (article 18 TUE) : « ... *Le haut représentant conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. Il contribue par ses propositions à l'élaboration de cette politique et l'exécute en tant que mandataire du Conseil. Il agit de même pour la politique de sécurité et de défense commune. Le haut représentant préside le Conseil des*

[66] Selon l'article 16-9 TUE « la présidence des formations du Conseil, à l'exception de celle des affaires étrangères, est assurée par les représentants des États membres au Conseil selon un système de rotation égale, dans les conditions fixées conformément à l'article 236 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

affaires étrangères. Le haut représentant est l'un des vice-présidents de la Commission. Il veille à la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Il est chargé, au sein de la Commission, des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union (…) ». le SEAE, qui le seconde, « *travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres et est composé de fonctionnaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux* » (article 27§3 TUE).

F. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) : une vision originale de la Justice dans l'Union

Il faut désormais se pencher plus en avant sur le pouvoir judiciaire au sein de l'Union Européenne, dévolu à la CJUE. En un sens, elle est sans doute plus importante que ses homologues nationales, puisqu'elle donne sa couleur à tout le droit de l'Union, qui sera suivi par les juridictions de tous les Etats membres. Ses décisions couvrent tous les citoyens européens. Elle harmonise et adapte le droit au gré des affaires qui se présentent à son jugement. A travers sa jurisprudence, c'est une certaine vision de la justice européenne qui est traduite. Tout son pouvoir d'interprétation du droit communautaire dépend des saisines dont elle fait l'objet. Son rendu de décisions en matière sociale allant croissant, il est absolument crucial de suivre la jurisprudence qu'elle développe.

Le principe majeur du droit communautaire est sa primauté sur les droits nationaux. Les pères fondateurs l'ont conçu comme le ciment de la construction communautaire et comme une façon pour chacun de retrouver ainsi un peu de la souveraineté nationale transférée, par le respect par tous de la décision prise en commun. Dès 1964, dans un arrêt « Costa c/Enel », la Cour

s'est appliquée, non sans difficultés toutefois, à le faire reconnaître par les Etats membres.

La Cour de justice de l'Union européenne (ex-CJCE) veille au respect de la législation européenne. Elle interprète la législation européenne pour en garantir l'application uniforme dans tous les pays de l'Union. Elle statue aussi sur les différends entre gouvernements des Etats membres et institutions de l'Union européenne. Des particuliers, des entreprises ou organisations, donc des syndicats, peuvent saisir la CJUE s'ils estiment qu'une institution de l'Union n'a pas respecté leurs droits (voir en ce sens la section consacrée à la transposition).

La Cour de justice compte un juge par État membre, et 8 « avocats généraux » qui présentent des avis sur les affaires soumises à la Cour. Tous sont nommés pour un mandat renouvelable de six ans, par les gouvernements des États membres.

Afin d'aider la Cour de justice à traiter le grand nombre d'affaires qui lui sont soumises, et d'offrir aux citoyens une meilleure protection juridique, un Tribunal a été créé pour rendre des décisions en première instance, sur les recours introduits par des personnes physiques, des entreprises et certaines organisations, ainsi que dans les affaires de concurrence[67]. En outre, un Tribunal de la fonction publique statue sur les différends opposant l'Union aux membres de son personnel – c'est une forme de Tribunal administratif européen.

5 types de recours sont envisageables devant la CJUE :

[67] … Pour lesquelles, par ailleurs, la Commission a un pouvoir législatif direct et autonome.

Les demandes en renvoi préjudiciel sont formulées par les juridictions nationales lorsqu'elles nécessitent d'éclaircir un point de droit communautaire : elles n'ont pas l'obligation juridique de le faire (sauf dans certains cas). En imaginant que le droit communautaire soit correctement transposé (et dans les délais) dans tous les Etats membres, des divergences entre cultures jurisprudentielles peuvent conduire à des divergences d'interprétation de la lettre communautaire. Par contre, une fois la décision rendue par la CJUE, les juridictions nationales doivent se tenir à la décision rendue.

Dans l'affaire Kücükdeveci (C-555/07, 19 janvier 2010), la Cour d'appel de Düsseldorf a posé une question préjudicielle à la Cour, pour savoir si la loi allemande qui prévoit qu'en cas de rupture du contrat de travail, la durée du préavis est calculée en fonction de l'ancienneté acquise après l'âge de 25 ans, doit être considérée comme contraire à la Directive 2000/78CE qui interdit les discriminations à raison de l'âge. La CJUE a répondu que la disposition allemande constituait une discrimination à raison de l'âge, prohibée par le droit de l'UE. En conséquence, toute disposition nationale contraire doit rester inappliquée.

Les recours en manquement sont introduits à l'encontre des gouvernements des Etats membres qui ne s'acquittent pas des obligations imposées par la législation européenne. C'est la Commission qui peut entamer cette procédure (en principe, les Etats peuvent se « dénoncer » entre eux, mais cette solution diplomatiquement discutable n'est pas utilisée en pratique). En cas de manquement, l'Etat doit impérativement se conformer à la décision rendue (il peut être condamné au paiement d'une amende). La France en fait souvent les frais lorsque les délais de transposition d'une directive sont dépassés.

Dans un arrêt Commission c/Grèce, affaire 70/86, 17 septembre 1987, la CJCE a estimé que des circonstances relatives à une grève générale,

prévue à l'avance, étaient prévisibles. L'Etat membre n'a pas pu justifier son omission des obligations qui lui incombent en vertu du traité.

Les recours en annulation sont introduits à l'encontre d'actes législatifs européens qui sont pris en violation des traités de l'UE ou des droits fondamentaux. Les demandeurs à l'instance peuvent être un Etat membre, le Conseil, la Commission, le parlement, ou toute personne physique qui s'estimerait *directement* et *individuellement* lésée.

Attention : l'abstention d'une institution européenne ne donne pas naissance à une décision implicite (CJCE, 13 juillet 2004, Commission c/Conseil). En outre, « Les sujets autres que le destinataire d'une décision ne sauraient prétendre être concernés individuellement que si cette décision les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et de ce fait les individualise d'une manière analogue a celle du destinataire » (CJCE 15 juillet 1963, Plaumann & Co c/ Commission).

Les recours en carence sont introduits à l'encontre des institutions de l'UE qui ne se conforment pas à l'obligation de prendre certaines décisions. Le Traité impose au Parlement européen, au Conseil et à la Commission de prendre certaines décisions dans certaines circonstances. S'ils ne se conforment pas à cette obligation, les États membres, les autres institutions de l'Union et, dans certaines conditions, des personnes physiques ou des entreprises peuvent saisir la Cour afin d'obtenir la reconnaissance officielle de cette carence.

C'est sur ce fondement qu'en 1982 et en 1993, le Parlement européen a introduit des recours en carence contre respectivement le Conseil puis la Commission. Dans le premier cas, il lui reprochait d'avoir négligé de fixer le cadre de la politique commune des transports ; dans

le second, elle constatait la carence de présentation des propositions nécessaires à l'établissement de la libre circulation des personnes dans le Marché intérieur.

Les recours en action directe sont introduits par des personnes physiques, des entreprises ou des organisations contre certaines décisions ou actions de l'UE, voire certaines inactions qui auraient entraîné un dommage.

Les décisions rendues par la CJUE sont d'une grande importance première. Le principe général est le suivant : la Cour de justice de l'UE œuvre en faveur de l'intégration du droit communautaire dans les systèmes de droit nationaux (le Juge national pouvant, à revers, recourir à l'interprétation « à la lumière du droit de l'UE » à l'appui de toutes ses décisions. C'est l'invocabilité d'interprétation).

Encadré : plusieurs arrêts fondateurs

CJCE, 5 février 1963, Van Gend en Loos : affirmation du principe de l'effet direct du droit communautaire en droit interne.

CJCE, 15 juillet 1964, Costa c/Enel : la solution qui renforce l'intégration supranationale doit toujours prévaloir ; le droit communautaire, qui forme un ordre juridique propre est d'application immédiate ; il prime sur les autres normes de droit.

CJCE, 23 avril 1986, Parti écologiste « Les Verts » : les traités constituent la « Charte constitutionnelle » du droit communautaire. Les droits internes doivent lui être conformes. Cette primauté vaut aussi pour le droit communautaire dérivé (directives, règlements…) par rapport au droit constitutionnel des Etats membres.

Quelques exemples de décisions éclairent cette force de la jurisprudence communautaire. Dans les récents arrêts Laval et

Viking[68], la Cour avait, dans les deux affaires, mis en balance deux libertés fondatrices de l'Union : une liberté économique (d'entreprendre dans un cas, d'établissement dans l'autre), et une liberté syndicale (action collective)[69].

Dans l'affaire Laval, les syndicats suédois ont entrepris une action contre Laval, société de construction lettonne, sur les conditions de travail des travailleurs lettons qui effectuaient des travaux de rénovation dans une école de la ville de Vaxholm. Laval refusant de signer une convention collective, un barrage à l'accès aux lieux de travail a été mis en œuvre par les syndicats. La Cour de travail suédoise a renvoyé l'affaire devant la Cour de Justice de l'Union européenne.

Selon son jugement, il apparaît que le droit de grève est un droit fondamental mais pas aussi fondamental que le droit pour les entreprises de fournir des services transfrontaliers. Le jugement revient à autoriser le dumping social. Les caractéristiques essentielles des systèmes nationaux de relations industrielles apparaissent comme étant supplantées par les dispositions sur la libre circulation.

Dans l'affaire Viking, la Cour devait trancher sur la relation existant entre les règlements de libre circulation, un droit garanti par le Traité instituant la Communauté européenne, et les droits fondamentaux des travailleurs de mener des actions collectives, y compris des actions syndicales collectives et des grèves.

---

[68] Affaires « Viking c/ITWF » et « Laval c/Byggnads » du 11 et du 18 décembre 2007.

[69] Cette dernière est reconnue par l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux incluse au Traité, les articles 12 et 13 de la Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, et les articles 136 et 140 du TCE et 156 du TFUE (Traité de Lisbonne).

Viking Line est une compagnie finlandaise de transport de passagers. Elle est propriétaire d'un ferry, qui bat pavillon finlandais et avait un équipage essentiellement finlandais qui était couvert par une convention collective négociée par le syndicat des marins finlandais. L'action en justice a commencé lorsque Viking a décidé qu'il serait préférable que ce ferry soit enregistré comme bâtiment estonien, avec un équipage de marins estoniens au salaire moins élevé.

La CJUE reconnaît bien le droit de mener des actions collectives, tel qu'il est garanti par le droit international et communautaire. « Le droit de mener une action collective ayant pour but la protection de l'État d'accueil contre une éventuelle pratique de dumping social peut constituer une raison impérieuse d'intérêt général ». Mais elle n'en fait pas application en pratique : la directive concernant le détachement de travailleurs n'obligeait pas les prestataires de services étrangers à respecter les normes de travail au-delà du salaire minimum. Le fait que la convention collective en cause n'était pas de niveau national n'est pas retenu par la Cour comme un élément lui donnant un caractère d'intérêt général. Elle conclue : l'action collective entreprise avait pour effet de rentre moins attractif ou plus difficile, les travaux de construction en Suède. Elle constituait donc… une restriction à la libre prestation de services.

La Cour avait par là-même semblé instaurer une hiérarchie des politiques communautaires, plaçant en tête les libertés du marché, reconnues comme des droits fondamentaux. La négociation et l'action collective sont reconnues comme des droits fondamentaux mais l'exercice de ces droits est à la fois considéré comme une entrave à la libre circulation, sauf s'il est justifié par des raisons impérieuses d'intérêt général telles que la protection des travailleurs contre le dumping social, et s'il est « proportionnel ». Dans les cas Laval et Viking, la CJUE conteste donc aux syndicats non seulement le principe d'égalité vis-à-vis

des entreprises européennes mais viole également les droits fondamentaux tels qu'inscrits dans les constitutions et réglementations nationales, dans l'article 28 de la Charte des Droits fondamentaux et dans de nombreux instruments juridiques internationaux.

Pour FO, le problème est simple : bien que les conditions d'exercice du droit à l'action collective soient définies au niveau national, les raisons qui conduisent les syndicats à envisager une action collective dépassent de plus en plus les frontières nationales. La mobilité croissante des entreprises dans un marché élargi peut, en l'absence d'un dialogue social sérieux et d'une réglementation appropriée, représenter une menace pour la protection des travailleurs dans toute l'Europe.

Cependant, il faut aussi insister sur le caractère progressiste que revêt à l'occasion la CJUE en matière de droits sociaux. Elle permet alors de faire avancer les droits nationaux, en imposant de fait un alignement de la jurisprudence nationale sur ses propres décisions. Cela a notamment été le cas en matière d'égalité des chances, particulièrement en termes d'égalité hommes-femmes[70].

Un autre exemple, dans un arrêt du 21 juin 2012, la Cour a reconnu qu'une disposition nationale ne peut pas empêcher un travailleur dont l'incapacité de travail survient pendant sa période de congés payés, de bénéficier de ce congé après la fin de la période d'incapacité de travail.

Des syndicats de salariés espagnols avaient formé des recours collectifs visant à faire reconnaître, aux salariés soumis à la convention collective des grands magasins, le droit de

[70] Article 119 du traité de Rome, par exemple.

bénéficier de leur congé annuel payé quand bien même ce dernier coïnciderait avec une incapacité de travail.

Dans sa décision, la Cour rappelle que le droit au congé payé annuel de chaque travailleur est un principe du droit social de l'Union européenne revêtant une importance particulière (d'ailleurs consacré par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, laquelle a la même valeur que le traité). Il ne peut pas être interprété de manière restrictive. Elle ajoute que la finalité du droit au congé annuel payé implique que le travailleur en congé maladie durant une période de congé annuel fixée au préalable a droit, à sa demande, au bénéfice effectif de ce congé et ainsi de le prendre à une autre époque que celle coïncidant avec la période de congé maladie.

C'est la solution que prônait FO depuis longtemps[71]. Elle avait soulevé que la législation française se trouvait sur la question des congés payés en désaccord total avec le droit européen[72].

Dans un autre arrêt daté du 18 janvier 2007, la CJUE avait reconnu qu'on ne pouvait pas exclure les salariés de moins de 26 ans du calcul des effectifs des entreprises. Dans cette affaire, c'est 5 organisations syndicales françaises, dont FO, qui avaient formé un recours visant à l'annulation de l'ordonnance du 2 août 2005, aux termes desquels les salariés de moins de 26 ans ne seraient plus pris en compte dans le calcul des seuils sociaux, afin de favoriser l'embauche de ce type de public. Sur le fondement des directives 98/59/CE et 2002/14/CE concernant respectivement les licenciements collectifs et l'information et la consultation des travailleurs, la Cour avait estimé que ces dernières s'opposaient à ce qu'une « règlementation nationale » puisse exclure « fût-ce temporairement, une catégorie

[71] Force Ouvrière, Chronique juridique du vendredi 6 juillet 2012.
[72] InFOjuridiques n°77 mars-mai, p. 33

déterminée de travailleurs du calcul du nombre de travailleurs employés ».

Sur ce point encore, la Cour a donné gain de cause aux organisations syndicales : une **égalité de traitement** des salariés qui permet d'appliquer de manière pleine et entière les droits collectifs des salariés auxquels ils ont légitimement droit (Le seuil de 50 salariés implique la désignation de délégués syndicaux, la constitution d'un comité d'entreprise, d'un CHS-CT, une procédure différente de licenciement pour motif économique…)

Bon nombre d'autres arrêts ont permis de faire avancer la marche du droit social, sur laquelle ont dû se calquer les dispositions nationales. Ainsi, la CJUE a défendu une position particulièrement innovante en termes de droit du temps travail, reconnaissant le temps de garde comme temps de travail effectif. Selon la directive 93/104/CE du 23 novembre 1993 sur l'aménagement du temps de travail, le temps qui n'est pas du temps de repos est considéré comme du temps de travail, que la personne travaille activement ou soit en veille, prête à intervenir. Cette directive intéresse le système français des heures d'équivalence utilisé par exemple dans les secteurs de la santé, médico-social, hôtels, cafés-restaurants, transports routiers, etc.

Selon la CJCE, la directive « doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à la réglementation d'un État membre qui, s'agissant des services de garde que les travailleurs de certains établissements sociaux et médico-sociaux accomplissent selon le régime de la présence physique sur le lieu même de travail (le temps de garde), prévoit, pour les besoins du décompte du temps de travail effectif, un système d'équivalence tel que celui en cause au principal, lorsque le respect de l'intégralité des prescriptions minimales édictées par cette directive en vue de

protéger de manière efficace la sécurité et la santé des travailleurs n'est pas assuré ». Autrement dit, la CJCE estime que les heures de présence doivent être comptabilisées intégralement en tant qu'heures de travail lorsqu'il s'agit de vérifier le respect de toutes les prescriptions minimales édictées par la directive 93/104[73].

G. La Banque européenne d'investissement

Elle finance les projets d'investissement européens et aide les PME par l'intermédiaire du Fonds européen d'investissement. Elle emprunte des fonds sur les marchés financiers et ne recourt donc pas au budget de l'UE. Ces fonds sont prêtés à des conditions avantageuses pour la réalisation de projets correspondant aux objectifs stratégiques de l'UE[74].

Elle a par exemple largement participé au financement de la construction du TGV en France. Elle est aussi la banque de l'action de l'UE en faveur du développement au niveau international.

La CES s'est prononcée en faveur d'un accroissement du budget de la BEI, pour sortir de la spirale de l'austérité (que ce soit par l'utilisation des ressources supplémentaires provenant d'un meilleur usage des Fonds structurels européens, d'emprunts

[73] CJCE, 1er décembre 2005, affaire C-14/04, *Abdelkader Dellas*.

[74] La BEI poursuit 6 objectifs prioritaires : la cohésion et la convergence ; le soutien aux PME ; la viabilité environnementale ; la mise en œuvre de l'initiative « Innovation » ; le développement des réseaux transeuropéens d'énergie et de transport ; une énergie durable, compétitive et fiable. Pour suivre l'actualité de son activité, se reporter à son site internet : http://www.eib.org/about/index.htm?lang=fr

obligataires qui permettent le financement de projets ou une taxe sur les transactions financières [75]).

Pour FO, il faut « soutenir une relance fondée sur les investissements alimentés par la Banque européenne d'investissement et les institutions nationales de crédit, tant par leurs financements propres que par émission d'euro-obligations, respectant ainsi l'engagement des états membres et du Parlement européen envers un Plan européen pour la relance économique.

Tandis que la BEI ne ferait que cofinancer les investissements, la BCE devrait rétrocéder les investissements en euro-obligations des fonds souverains d'investissement et des banques centrales des économies excédentaires à des institutions nationales de crédit telles que la Kreditanstalt für Wiederaufbau, la Caisse des Dépôts et Consignations et la Cassa Depositi e Prestiti pour permettre un apport financier équivalent pour le plan de relance.

Un tel plan éviterait le risque de déflation protectionniste et permettrait une hausse du niveau d'emploi en Europe tout en respectant l'engagement de l'Acte unique européen de cohésion économique et sociale et en contribuant à une relance mondiale équilibrée qui est un but primordial du G20 »[76].

Le 29 février 2012, la CES a appelé à une manifestation européenne contre la politique de durcissement de l'austérité comme réponse à la crise économique et sociale dont souffrent des millions de travailleurs européens. Plusieurs milliers de personnes se sont réunis devant la BEI, lieu symbolique

[75] Résolution de la CES adoptée lors de la réunion du Comité exécutif des 5-6 juin 2012, « Un contrat social pour l'Europe ».
[76] Comité exécutif de la CES, 1-2 décembre 2010, « Une nouvelle initiative européenne pour la dette et les investissements ».

marquant une volonté de reprise des investissements, contre la rigueur.

H. La Banque centrale européenne

La Banque centrale européenne (BCE), dont le siège est à Francfort en Allemagne est créée en 1998. Ses statuts ont été décidés à Maastricht en 1991 et inscrits dans les traités. Elle est responsable de la stabilité de la monnaie européenne, l'euro, dont elle est chargée de déterminer le volume des émissions (article 128 du TFUE). L'objectif principal de la BCE est de maintenir la stabilité des prix dans la zone euro. Dès 1998 , cet objectif a été quantifié par un taux d'inflation, proche de mais inférieur à 2% à moyen terme. Cela signifie qu'en cas de hausse ponctuelle des prix, la BCE ne réagirait pas de manière agressive par exemple en relevant nettement son taux directeur mais chercherait à ramener la hausse des prix progressivement en dessous de ce seuil. L'inflation n'est donc pas observée seulement mois par mois mais en moyenne sur une certaine durée[77].

La Banque centrale européenne dispose d'un conseil des gouverneurs et d'un directoire. Le conseil des gouverneurs se compose des gouverneurs des banques centrales nationales des seize Etats membres actuels de la zone euro et des membres du directoire. Le directoire, qui réunit le président, le vice-président et quatre autres membres, est chargé, dans la pratique, de la gestion de la Banque centrale européenne. Le président et les membres du directoire sont nommés d'un commun accord par les Etats membres, sur recommandation du Conseil et après consultation du Parlement européen, parmi des personnes dont l'autorité et l'expérience professionnelle

[77] Agnès Bénassy-Quéré, Benoit Coeuré, 2002, « Economie de l'euro », collection Repères, la Découverte

dans le domaine monétaire ou bancaire sont reconnues. Leur mandat a une durée de huit ans et n'est pas renouvelable.

La BCE est présidée depuis novembre 2011 par l'économiste italien Mario Draghi, ancien banquier et ancien vice-président de la banque d'affaires Goldman Sachs.

Pour permettre à la Banque centrale européenne de mener cette mission, nombre de dispositions garantissent son indépendance. Ainsi, ni la BCE ni une banque centrale nationale ne peut solliciter ni accepter des instructions des institutions de l'Union, des gouvernements des Etats membres ou de tout autre organisme. Les institutions de l'UE ainsi que les gouvernements des Etats membres s'engagent à ne pas chercher à l'influencer (article 130 du TFUE).

Ce degré d'indépendance de la BCE est sans égal dans le reste du monde. Cette indépendance devrait au moins avoir pour contrepartie à la fois en amont, dans la définition des objectifs et en aval dans le contrôle de leur réalisation. Or, rien de tout cela : la BCE a établi sa propre définition de la stabilité des prix et sa responsabilité tant à l'égard des institutions européennes que des opinions publiques est très limitée. La BCE est libre de la maitrise de son expression et de sa communication. Sa seule obligation vis-à-vis des institutions politiques est de répondre aux convocations de la commission des affaires monétaires du Parlement européen et d'accueillir le président de l'euro groupe et le commissaire des affaires monétaires au conseil des gouverneurs. Le Parlement européen n'a pas le pouvoir de sanctionner la BCE en cas de non-respect de ses objectifs.

Au moment de dresser le bilan de 10 ans de monnaie unique, FO soulignait que « la BCE a acquis assez rapidement une certaine crédibilité auprès des marchés financiers, en appliquant son mandat à la lettre : garantir la stabilité des prix

quel qu'en soit l'impact sur la croissance et en montrant des signes de son indépendance. Elle a ainsi souhaité ne pas donner l'impression de céder aux exigences des gouvernements, ce qui peut expliquer dans les premiers mois une certaine inertie dans ces décisions en matière de taux d'intérêt, alors que la FED est toujours apparue beaucoup plus réactive de ce point de vue. »[78]

FO soulignait également que les salaires ont toujours été la bête noire de la BCE. Tétanisée par la peur de « l'effet de second tour » (lorsque les salariés réclament des hausses de salaires pour compenser l'inflation, cela accroît les coûts de production des entreprises, qui répercutent ce renchérissement sur les prix de vente, nourrissant à nouveau l'inflation), elle a r**égulièrement recommandé que les** « évolutions salariales continuent de faire l'objet d'un suivi attentif ». Il n'a jamais été question de lâcher prise en matière de modération salariale, bien que la faiblesse des salaires ait été une constante dans les économies européennes depuis 2000 et qu'en conséquence des politiques d'austérité, plusieurs pays ont subi des baisses de salaires récemment, alimentant la spirale de la déflation.

[78] Circulaire confédérale FO, 144/2008, secteur économique, « 10 ans de l'euro : les ratés du pilotage automatique »,

Comment saisir les différentes institutions européennes ou supra-européennes ?[79]

Institution	Auteur de la saisine	Motifs de saisine	Conditions	Exemple	Effets
Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH)	Tout Etat signataire de la Convention + toute personne s'estimant victime de la violation commise à la CESDH par l'un des Etats membres + personnes morales (ONG, société commerciale…)	Constatation d'un manquement à la CESDH	– Etre personnellement et directement victime de la violation alléguée et avoir subi un préjudice important ; – Les voies de recours internes doivent avoir été épuisées ; – La saisine doit intervenir dans les 6 mois suivant la dernière décision de justice concernant l'affaire.	Violation du droit à un procès équitable et respect de la présomption d'innocence (art.6) ; Le droit à une vie privée et familiale (art.8) ; La protection de la liberté d'expression (art.10)	L'arrêt a un effet *déclaratoire* : il n'y a pas annulation ou modification de la décision litigieuse, seulement déclaration de la violation (ou non) d'un droit protégé. L'arrêt n'a pas de force exécutoire. Mais la CEDH peut accorder une indemnisation et ses arrêts sont de toute façon suivis par le Juge interne (force politique).

[79] http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/39C0A2D9-82BA-45EE-97D9-64014FC1CD09/0/FRA_Guide_pratique.pdf

CJUE (ex-CJCE)	Selon les recours : - Un organe communautaire (Conseil, Commission, BCE, Parlement…pour les recours en manquement ou en carence) - Une juridiction nationale (renvoi préjudiciel) - Un Etat membre ; - Une personne privée destinataire de l'acte (recours en annulation ou en action directe)	Question sur l'application du droit communautaire	- Ce doit être un acte contraignant - Alléguer d'une violation d'une règle de droit communautaire, incompétence de l'institution, détournement de pouvoir.	Violation du droit à la libre prestation de service et de la liberté d'établissement (art. 49 et 56 TCE) ; Droit à l'égalité de traitement (art. 39.2) ; Droit syndical (Charte sociale)…	La Cour *interprète* le droit de l'UE. Elle ne fait que statuer sur les renvois préjudiciels qui permettent de faire préciser les règles européennes à l'occasion de litiges portés devant les juridictions françaises

I. La Cour des Comptes : gestionnaire du budget de l'Union

Créée en 1975, elle a son siège à Luxembourg. Elle contrôle le financement des activités de l'Union européenne, afin d'améliorer la gestion financière de l'Union et de rendre compte de l'utilisation de l'argent public. Elle contrôle les comptes de l'Union européenne et de tout organisme relevant de l'UE.

La Cour des comptes n'a aucun pouvoir juridique propre. Elle ne peut pas sanctionner. En cas de fraude ou irrégularité, elle peut seulement en informer l'OLAF (Office européen de lutte anti-fraude). Cela étant, elle est la seule institution à disposer d'équipes d'enquêteurs missionnés pour aller directement procéder aux contrôles sur place.

En pratique, elle « audite » toute personne ou institution gérant des fonds européens. Elle effectue également des inspections sur le terrain. Elle présente un rapport annuel sur l'exercice financier écoulé au Parlement européen et au Conseil. Elle rend un avis sur la législation financière européenne et sur les moyens d'aider l'Union à lutter contre la fraude.

Elle est composée d'un membre par pays de l'UE, désignés par le Conseil pour un mandat renouvelable de 6 ans. Les membres élisent parmi eux un président pour un mandat de trois ans, également renouvelable. Les contrôleurs sont répartis en «chambres». Ils élaborent des projets de rapport sur lesquels la Cour fonde ses décisions.

Les autres organes institutionnels ont une importance grandissante et remplissent des missions spécifiques. Seuls ceux qui intéressent directement le travail syndical sont présentés ici.

J. Le Comité économique et social européen (CESE)

Le CESE (Comité économique et social européen) [80] représente la société civile, les employeurs et les salariés. C'est une assemblée consultative, qui émet des avis à l'adresse des institutions communautaires (Conseil, Commission et Parlement européen en premier chef). Ses positions ne sont donc pas contraignantes.

Comptant 344 membres issus de groupes d'intérêts économiques et sociaux européens (désignés par les gouvernements nationaux, nommés par le Conseil de l'UE en fonction du nombre d'habitants dans l'Etat membre, pour 5 ans renouvelables), il avise les institutions européennes sur tout ce qui pourrait concerner les domaines de compétences de l'Union, la politique sociale, la cohésion économique et sociale, l'environnement, l'éducation, la santé, la protection des consommateurs, l'industrie, les réseaux transeuropéens, l'énergie, les services d'intérêt général, le numérique, la taxation indirecte et les fonds structurels.

Il comprend 3 groupes : employeurs, travailleurs, activités diverses (agriculteurs, ONG, artisans, PME…). Force ouvrière dispose de 2 sièges dans le groupe des travailleurs.

Le groupe des travailleurs (groupe II) est composé de représentants des organisations syndicales nationales, des confédérations et des fédérations sectorielles. Ses membres représentent plus de 80 organisations syndicales, dont la grande majorité est affiliée à la Confédération européenne des syndicats (CES) ou à ses fédérations sectorielles.

[80] http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.home

La page web du groupe[81] auquel Force ouvrière participe activement grâce à l'action de deux conseillers, indique que « *le groupe des travailleurs s'est, depuis toujours, fixé pour objectifs prioritaires le plein emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail des travailleurs en Europe ainsi que le bien-être de tous les citoyens de l'Union européenne, sans oublier les travailleurs des autres continents et leurs familles. Fermement engagé en faveur de l'élargissement comme du renforcement de l'Union européenne en tant qu'espace de prospérité, de liberté et de démocratie, de soutien mutuel, de solidarité et de cohésion sociale, le groupe II a pour ambition d'assurer une participation réelle des travailleurs à l'élaboration des politiques européennes.* »

Les conseillers se répartissent en six sections :

- Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale ;
- Marché unique, production et consommation ;
- Transports, énergie, infrastructures, sociétés de l'information ;
- Emploi, affaires sociales, citoyenneté ;
- Agriculture, développement rural, environnement ;
- Relations extérieures.

K. Le Comité des régions

Il représente les autorités régionales et locales. Il est composé de 344 membres nommés par le Conseil sur proposition des États, en respectant l'équilibre politique, géographique et local/régional du pays. C'est un organe consultatif, qui rédige des avis. La Commission, le Conseil et le Parlement doivent consulter le Comité des régions avant toute prise de décisions portant sur des thèmes intéressant les pouvoirs locaux et

[81] http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.group-2

régionaux (par exemple, la politique de l'emploi, l'environnement, l'éducation ou la santé publique).

Section 2. La diversité des instruments de l'action communautaire

A. L'impulsion de l'action communautaire

L'action communautaire passe d'abord par des actes juridiques, qui découlent de l'article 288 TFUE[82]. Mais la pratique a conduit au développement de toute une série d'actes atypiques, non législatifs mais préparatoires, et liés aux relations entre institutions : accords interinstitutionnels, résolutions, conclusions, communications, livres verts et livres blancs.

Les livres verts

Les livres verts sont des documents publiés par la Commission européenne dont le but est de stimuler une réflexion au niveau européen sur un sujet particulier. Ils invitent ainsi les parties concernées (organismes et individus) à participer à un processus de consultation et de débat sur la base des propositions qu'ils émettent. Les livres verts sont parfois à

[82] « Article 288 (ex-article 249 TCE) : « Pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis. Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre. La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. La décision est obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci. Les recommandations et les avis ne lient pas ».

l'origine de développements législatifs qui sont alors exposés dans les livres blancs.

Les livres verts sur l'esprit d'entreprise en Europe (2003), sur les changements démographiques et une nouvelle solidarité entre générations (2005) ou plus récemment sur une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable (2006) offrent des exemples des thématiques discutées. FO a fréquemment répondu à ce type de consultation pour exprimer sa position sur les thématiques sociales.

De plus, dans le cadre des anciens deuxième et troisième piliers (PESC et JAI, refondus après Maastricht), des instruments juridiques spécifiques sont utilisés tels que les stratégies, les actions et les positions communes dans le domaine de la PESC et les décisions, décisions cadres, positions communes et conventions dans le domaine de la JAI.

En 2005, un **livre vert sur la modernisation du droit du travail**[83] a fait grand bruit. Considéré comme l'un des prémisses à la flexicurité généralisée, il avait reçu un accueil défavorable auprès des syndicats.

« Pour FO, ce Livre vert, censé lancer un débat sur le contrat de travail, a au moins un mérite : celui de faire tomber le masque du concept ambigu de « flexicurité ». Le message martelé à chaque page est celui de « réformes » du droit du travail favorisant « une flexibilité accrue », « des règles plus souples », la Commission accusant « le modèle traditionnel » de relation du travail ou les « contrats à durée indéterminée standards », d'être autant « d'obstacles à l'adaptation aux changements et à la saisie des opportunités de la mondialisation ». Ainsi, selon la Commission, « des clauses et des conditions de travail trop protectrices peuvent décourager les employeurs de recruter » alors que « d'autres modèles de relations contractuelles » (il faut entendre plus flexibles c'est-à-dire plus précaires) « peuvent renforcer

[83] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2006/com2006_0708fr01.pdf

la capacité des entreprises à développer la créativité ». Autrement dit ce seraient les dispositions des contrats de travail destinées à protéger les droits des travailleurs et leur protection sociale qui seraient responsables du chômage et de la précarité !

La réduction, au nom de l'équité, de la « segmentation » du marché du travail entre contrats à durée indéterminée et contrats atypiques (CDD, Intérim ou statut de travailleur indépendant), dont, explique la Commission, le mérite pour les entreprises est d'éviter le coût qu'implique le respect des règles relatives à la protection de l'emploi, les délais de préavis et les coûts liés aux cotisations sociales, conduit de fait à aligner le CDI sur la plus grande flexibilité au travail.

Pour FO, l'orientation générale du Livre vert, visant à faire de la législation et de la réglementation du travail un outil d'une politique économique adaptée aux contraintes de la mondialisation libérale, va exactement à l'encontre des principes fondateurs de l'OIT qui assignent à l'élaboration de normes internationales l'objectif de l'amélioration des conditions de travail facteur de justice sociale et fondement d'une paix universelle et durable »[84].

Les livres blancs

Les livres blancs publiés par la Commission sont des documents contenant des propositions d'action communautaire dans un domaine spécifique. Ils s'inscrivent parfois dans le prolongement de livres verts dont le but est de lancer un processus de consultation au niveau européen. Lorsqu'un livre blanc est accueilli favorablement par le Conseil, il peut alors mener à un programme d'action de l'Union dans le domaine concerné. La Commission commence la préparation d'un projet de texte législatif.

[84] Communiqué Force Ouvrière, Secteur International-Europe, 31 janvier 2007, « Livre Vert modernisation du droit du travail : flexibilité maximale et droits minimaux ».

A titre d'exemples, on peut citer les livres blancs sur l'achèvement du marché intérieur (1985), sur « la croissance, la compétitivité et l'emploi » (1993), ou encore sur la gouvernance européenne (2001). Plus récemment, le livre blanc sur les services d'intérêt général (2004) et celui sur une politique de communication européenne (2006) ont également marqué l'évolution des politiques communautaires.

B. Les différents outils de l'action communautaire

L'Union européenne peut adopter différents types d'actes législatifs, afin d'atteindre les objectifs fixés dans les traités. Ils participent à la création d'un corpus de règles cohérentes, harmonisées, bien que leur application dépende pour beaucoup, une fois entrée en vigueur, des saisines des particuliers et des lectures qu'en feront les Juges nationaux. Surtout, tous ces actes juridiques n'ont pas la même force en droit, tous ne sont pas contraignants, et tous ne s'appliquent pas non plus nécessairement à tous les Etats membres. Dans un souci de clarté, ils sont présentés du plus au moins contraignant.

Les règlements

Ce sont des actes législatifs contraignants, qui doivent être mis en œuvre dans leur intégralité, dans toute l'Union européenne, et au même moment. De portée générale, ils sont obligatoires dans toutes leurs dispositions, par tous les Etats membres. C'est l'instrument juridique du droit de l'union qui intervient le plus profondément dans la législation des Etats membres. Ainsi, il est interdit aux États membres d'appliquer de manière incomplète les dispositions d'un règlement ou de procéder à une sélection parmi celles-ci afin d'éliminer des règles auxquelles ils se seraient déjà opposés au cours de la procédure décisionnelle ou qui sont contraires à certains intérêts

nationaux. De même, l'État membre ne peut pas se soustraire au caractère contraignant des dispositions des règlements en se référant aux dispositions et pratiques du droit national.

Les directives

Elles fixent des résultats à atteindre à tous les pays de l'UE, mais laissent à chacun le choix des moyens d'y parvenir dans le cadre de leur ordre juridique interne. Contrairement au règlement, la directive ne vise pas l'harmonisation juridique mais le rapprochement des législations. Les instances nationales conservent leur compétence quant à la forme et aux moyens de sa mise en œuvre.

Par exemple, la directive sur le temps de travail fixe des périodes de repos obligatoire et impose une limite au temps de travail hebdomadaire autorisé dans l'UE. Il revient à chaque pays d'élaborer ses propres lois pour déterminer comment appliquer ces règles ; la transposition n'équivaut toutefois pas à une transformation.

La directive est encadrée par un délai de transposition. A son arrivée à terme, l'Etat membre doit avoir accompli son intégration dans le droit interne. La France comme d'autres pays européens a parfois du retard ou des difficultés à transposer les directives européennes. Par exemple, c'est au nom de l'égalité de traitement entre femmes et hommes prévue par la directive 2006/54/CE que le droit communautaire a supprimé l'interdiction du travail de nuit des femmes prévue par le droit français, le principe général d'exclusion des femmes du travail de nuit étant tenu pour discriminatoire. La France a été obligée de revoir sa législation. Pour faire cesser la discrimination, le gouvernement d'alors aurait pu choisir de l'interdire à tous ; il a préféré l'autoriser à tous !

En outre, le défaut de transposition ou l'absence de transposition dans les délais ou dans l'esprit de la directive ne reste pas dans effet. Un Etat peut être condamné au paiement d'indemnités – dans le cadre d'un recours en manquement devant la CJUE, ou dans un litige national, si les droits d'un particulier s'en trouvent atteints.

Récemment, la France a été condamnée à deux reprises pour manquement dans la mise en œuvre de la directive « nitrates » (directive 91/676/CE qui prévoit la définition de zones vulnérables où des pratiques agricoles particulières sont imposées pour éviter les risques de pollution) à cause de la désignation incomplète des zones vulnérables aux nitrates. La CJUE reproche à la France de ne pas avoir « correctement transposé la directive nitrates, si bien qu'il y a un risque de pollution des eaux par l'azote ».

Les décisions

Elles ont un champ d'application très précis, puisqu'elles ne vont obliger que les destinataires auxquels elles s'adressent (un pays membre ou une entreprise, par exemple - c'est donc une sérieuse entorse au principe d'égalité de traitement). Elles sont directement applicables, dès leur communication au destinataire visé. En tout cas, selon la Cour de justice, une décision peut produire des effets directs en engendrant dans le chef des particuliers des droits que les juridictions nationales doivent sauvegarder [Affaire 9/70 et affaires jointes C-100/89 et C-101/89].

Les recommandations

Elles n'entraînent aucune obligation pour leurs destinataires. Ainsi, lorsque la Commission a émis une recommandation demandant que les politiques de rémunération dans le secteur

financier n'encouragent pas à des prises de risques excessives, ce texte n'avait aucune portée obligatoire… Les recommandations permettent aux institutions européennes de faire connaître leur avis et de proposer des mesures, sans contraindre les destinataires à s'y conformer. Il s'agit d'un instrument souple qui peut, a posteriori, faire l'objet d'un acte contraignant.

Les avis

Les avis sont utilisés par les institutions pour exprimer leur point de vue sans imposer d'obligations à leurs destinataires. Ce sont donc des actes non contraignants. Ils peuvent être émis par les trois principales institutions de l'UE (Commission, Conseil et Parlement), ainsi que par le Comité des régions et le Comité économique et social européen.

Les outils législatifs communautaires (description et exemples)

Règlement	Directive	Décision	Recommandation	Avis
- Portée générale - Contraignant - Application automatique dans tous les Etats membres, pour tous les citoyens européens -entrée en vigueur à la date qu'il fixe (ou 20 jours après sa publication au JOUE)	Lie tous les Etats membres quant au résultat à atteindre (ils conservent la liberté des moyens utilisés) Délai de transposition en droit interne (sous peine de sanctions) Applicabilité du texte de transposition, ou, à défaut de transposition, effet direct de la directive si produit des droits dans le chef des particuliers.	Lie son destinataire (Etat membre, personne publique ou privée) Contraignante dès sa communication au destinataire Effet direct, produit des droits que les Etats membres doivent sauvegarder	Acte non obligatoire Emis par le Conseil de l'UE ou la Commission européenne Incitation aux Etats à adopter un comportement particulier	Acte non obligatoire Opinion d'un organe de l'UE
Règlement (CE) n° 883/2004 de coordination des régimes de sécurité sociale applicable aux travailleurs et aux membres de leur famille	Directive Temps de Travail Directive détachement (outil privilégié en droit social)	Décision prise par la Commission d'infliger une amende à Microsoft, pour abus de position dominante	Recommandation de la Commission aux Etats sur la manière dont ils doivent réguler leurs déficits, sur le fondement de l'article 143 TFUE	Avis de la BCE aux autorités nationales, sur le fondement de l'article 127 TFUE

C. L'adoption de la législation européenne

L'analyse d'impact

A l'initiative de la Commission, ces évaluations permettent de déterminer les avantages et les inconvénients des actions envisagées. Par exemple, début 2012, la directive 85/337 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement a été abrogée et remplacée par une directive du 28 janvier qui prévoit que « les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences ». En outre, les directives comportent généralement des clauses sur ces études d'impact et leur révision.

Pour suivre ces études, se reporter au site web :
http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm

La consultation des parties intéressées

C'est une pratique récente, autorisée par la diffusion de l'outil internet. En principe, les ONG, les autorités locales et les représentants des entreprises et de la société civile sont consultées par la Commission[85]. Selon le site web de la Commission[86], les citoyens sont appelés à donner leur avis

[85] Le 28 janvier 2000, la Commission a publié un document de discussion intitulé « Commission et les ONG : renforcement du partenariat », accompagné de la mise en place d'un site web où les ONG peuvent à la fois trouver les informations qui leur sont nécessaires et faire part de leurs observations.

[86] http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_fr.htm

propre sur les consultations, et de manière formalisée en demandant des avis au CESE. L'idée est de faire des ONG un « facteur d'européanisation de la société civile ».

La Confédération européenne des syndicats a été assez critique sur ce processus[87]. Elle a estimé que les partenaires sociaux et la société civile ne sont pas toujours informés ou consultées à temps, ce qui en fait davantage une formalité qu'une mécanique réellement innovante.

Des experts la conseillent en outre sur certaines décisions techniques. Enfin, les Parlements nationaux peuvent, d'ores et déjà bénéficier des informations en provenance du parlement européen. Les commissions parlementaires invitent régulièrement les membres des parlements nationaux à leurs réunions pour débattre, notamment, des nouvelles propositions législatives soumises par la Commission. Ensuite, avec les parlements des États membres exerçant la présidence du Conseil de l'Union, le Parlement européen organise chaque semestre une réunion parlementaire conjointe pour débattre de questions politiques majeures à l'ordre du jour de l'UE. Depuis 2007 (traité de Lisbonne), les Parlements nationaux peuvent émettre un avis officiel critique de la législation européenne (s'ils estiment qu'une question serait mieux traitée au niveau national qu'européen)[88].

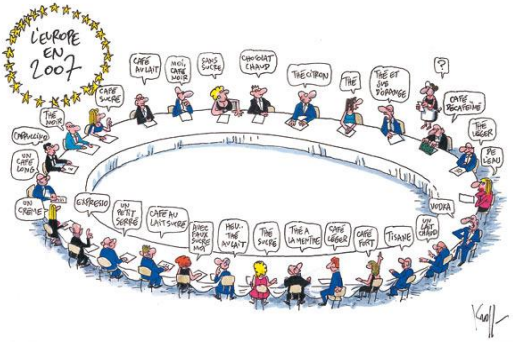
---

[87] Les membres du CESE sont partagés sur cette pratique. Pour certains, elle relève de la démocratie directe, mais pour d'autres, elle fait fi de toute notion de représentativité : personne n'ayant de contrôle sur les résultats, l'avis d'un particulier, d'une organisation syndicale ou du CESE tout entier pourraient être perçus comme équivalents.

[88] La COSAC associe les commissions des parlements nationaux chargées des affaires européennes et les représentants du Parlement européen. Pour plus d'informations, se reporter au site internet : http://www.cosac.eu/
En outre, afin de faciliter le flux d'informations, les Parlements nationaux ont créé, en collaboration avec le Parlement européen, leur propre base de données et site web – www.ipex.eu.L'IPEX contient des documents relatifs au

La procédure législative ordinaire (ex-codécision)





Cette procédure a été introduite par le traité de Maastricht en 1992, puis étendue et aménagée par le traité d'Amsterdam en 1999. 10 ans plus tard avec Lisbonne, elle devient la procédure législative ordinaire pour impulser les politiques communautaires. En d'autres termes, la majeure partie des décisions communautaires sont prises par ce biais. Elle a un intérêt démocratique : le Parlement européen et le Conseil de l'Union ont le même poids dans plusieurs domaines énergie,

contrôle parlementaire et des informations concernant l'Union européenne. Chaque parlement national charge les documents qui le concernent et ces documents représentent l'essentiel de la base de données IPEX. Ces documents sont organisés en fonction du document spécifique de l'UE auquel ils se rapportent.

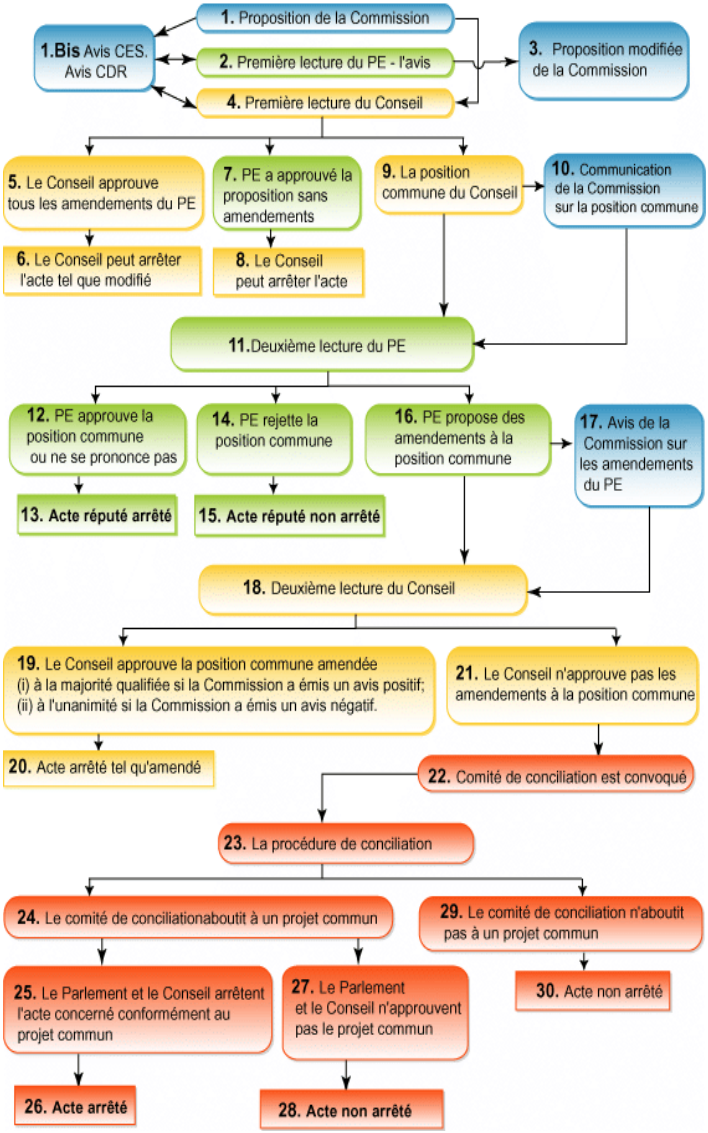
transports, immigration, environnement…), grâce à un mécanisme de « navette » permettant d'aller vers un consensus entre institutions. Elle est importante parce qu'elle permet un rééquilibrage du pouvoir normatif entre Conseil (les Etats membres réunis) et Parlement européen (les élus au suffrage universel des citoyens européens). En bref, c'est une avancée démocratique processuelle.

L'initiative législative peut avoir plusieurs sources : la Commission bien sûr, mais aussi le Parlement européen, encore la CJUE, la BEI pour une demande d'adoption d'un acte législatif, et enfin la recommandation d'acte législatif par la BCE. Dans le respect des textes, le CESE et le Comité des Régions sont saisis par la Commission pour un avis très en amont, dès que le collège des Commissaires a arrêté sa position.

Le Parlement européen et le Conseil examinent ensuite la proposition législative, qui est aussi communiquée aux Parlements nationaux. En cas d'accord total ou d'amendements qui soient acceptés par le Conseil, l'acte est adopté à la majorité qualifiée, puis signé par les présidents du parlement européen et du Conseil. En cas d'amendements rejetés par le Conseil, sa position est transmise au Parlement pour une deuxième lecture.

En deuxième lecture, le Parlement et le Conseil peuvent de nouveau chacun proposer des amendements. Le Parlement a le pouvoir de rejeter la proposition s'il ne parvient pas à un accord avec le Conseil. Si les deux institutions se mettent d'accord sur les amendements à apporter à la proposition, celle-ci peut être adoptée. Dans le cas contraire, un comité de conciliation tente de trouver une solution. À ce stade (troisième et dernière lecture), le Conseil et le Parlement peuvent rejeter la proposition, à la majorité des suffrages exprimés. Dans tous les cas, l'accord final des deux institutions est indispensable pour adopter le texte.

La procédure d'adoption des normes dans l'UE



Section 4. L'impact communautaire dans l'ordre juridique national

A. La primauté du droit communautaire

Le droit communautaire prime dans l'ordre interne, ne serait-ce que par l'interprétation des textes de l'Union par la CJUE (ex-CJCE) reprise ensuite par les juridictions nationales.

Mais ce n'est pas tout : la primauté du droit communautaire est intrinsèque à sa nature, à savoir un « ordre juridique propre », qui, conformément à la hiérarchie des normes, s'impose aux normes nationales. C'est l'un des pans du transfert de souveraineté que les Etats membres de l'UE ont concédé. C'est aussi une règle qui permet d'éviter les conflits de normes, et ce faisant, d'harmoniser les solutions de droit (social, mais aussi, fiscal, bancaire, budgétaire… dont l'importance est aujourd'hui accrue dans l'hypothèse d'une Union économique et monétaire renforcée).

En conséquence, quand le droit communautaire et le droit national entrent en conflit, c'est le premier qui prime[89] (ce qui n'interdit évidemment pas au Parlement, dans une loi, ou au Gouvernement, dans un décret ou un règlement, d'adopter en droit interne une norme plus favorable). Cela étant, les juridictions nationales continuent de faire primer les normes

[89] Article 55 de la Constitution française : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ». Et article 88-1 du même texte : « La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 ».

constitutionnelles sur le droit communautaire, ce qui n'est pas le cas des lois ordinaires.

Il prime donc parce qu'il est doté d'une force juridique particulière : les textes de droit communautaire dérivé par exemple, disposent alternativement ou cumulativement d'un effet juridique dit « vertical » (le particulier peut se retourner contre l'Etat à la charge duquel le texte a imposé des obligations) ; ou un effet juridique « horizontal » (la norme peut être invoquée entre particuliers). Par exemple, l'égalité salariale assurée par l'article 119 du TCE a été jugée suffisamment inconditionnelle et précise pour pouvoir être invoquée entre particuliers, c'est-à-dire par un salarié contre son employeur. Les règlements comme les traités sont naturellement dotés d'un effet direct automatique en droit interne.

Si l'on fait abstraction des modifications constitutionnelles[90] et des règles communautaires d'application automatiques (traités ratifiés, règlements), l'introduction en droit national des dispositions communautaires passe en effet principalement par les mesures (obligatoires) de transposition. Effectivement, une fois adoptés par le Parlement européen et le Conseil, les actes législatifs communautaires doivent être mis en œuvre par les Etats membres. C'est le cas pour les directives, instrument d'harmonisation privilégié par le droit communautaire en matière sociale. La transposition est la méthode par laquelle est

[90] Le Conseil constitutionnel dans une décision du 10 juin 2004 a estimé que « la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle à laquelle il ne pourrait être fait obstacle *qu'en raison d'une disposition expresse contraire de la Constitution* ; qu'en l'absence d'une telle disposition, il n'appartient qu'au juge communautaire, saisi le cas échéant à titre préjudiciel, de contrôler le respect par une directive communautaire tant des compétences définies par les traités que des droits fondamentaux garantis par l'article 6 du Traité sur l'Union européenne ». Jusqu'alors, en 2013, en cas de problème de ce type les Français ont choisi de modifier leur constitution.

assurée l'harmonisation du droit communautaire dans les Etats membres (à défaut de quoi le droit communautaire ne serait qu'un panier percé en fonction de l'accord des Etats sur telle ou telle directive). Les délais sont prévus au sein même du texte communautaire.

Si un État membre n'adopte pas une législation compatible, la Commission Européenne peut initier à son encontre des procédures d'infraction ; dont la mise en œuvre peut aboutir à des sanctions financières. Leur montant dépend alors de la gravité et de la durée de l'infraction (à partir de la date de l'arrêt de la Cour de justice de l'UE, saisie le cas échéant par la Commission), ainsi que de chaque Etat (en fonction de son PIB et du nombre de voix qui lui est attribué au Conseil). Néanmoins, ces sanctions restent rares : les statistiques confirment que les États membres réalisent d'importants efforts pour mettre fin à leurs infractions sans qu'une saisine de la Cour de justice de l'UE soit nécessaire.

Le nombre de ces procédures d'infraction est en constante diminution : À la fin 2011, 1775 procédures d'infraction restaient ouvertes, contre 2900 environ en 2009.

La France a souvent été en retard dans le tableau des transpositions et rappelée à l'ordre par la CJUE pour mauvaise transposition. En 2011, le Conseil des ministres a annoncé la mise en place d'un groupe de travail qui associerait les membres du gouvernement et les représentants du Parlement, afin d'une part d'affiner la position que défend la France lors des négociations entre Etats membres, et d'autre part de préparer la future transposition des textes en droit interne.

Malgré cette force du droit communautaire, il faut noter que depuis Lisbonne, le Parlement national dispose en théorie d'un droit de veto et d'un droit de regard accru sur les politiques

conduites au niveau du parlement européen. Il peut notamment vérifier le respect par la Commission du principe de subsidiarité (article 12 TFUE). En outre, les députés des commissions des Affaires européennes du Parlement français peuvent contrôler en amont et en aval l'élaboration et la transposition des textes européens. Ce droit de veto est en fait un revers du devoir de transposition des dispositions communautaires, qui s'impose à tous les Etats membres.

Si ce sont « les Etats membres » qui assurent cette intégration du droit communautaire en droit français, il faut savoir plusieurs choses :

- Le Parlement français est tenu de ratifier les directives (sauf si l'on est en présence d'une disposition expresse contraire de la Constitution).
- C'est le gouvernement qui négocie et signe les traités européens. C'est également lui qui est *garant* de la transposition des directives (il pourra éventuellement voir sa responsabilité être engagée, si un défaut ou un retard de transposition intervenait).
- Fréquemment, le Parlement se dessaisit lui-même de son pouvoir de transposition en le confiant au Gouvernement, qui agira par voie d'ordonnances (sur le fondement de l'article 38 de notre Constitution).

Toutefois un constat s'impose en droit social : les compétences européennes en la matière sont limitées non seulement par la nature même des traités (à couleur plutôt économique), mais encore par le principe de subsidiarité[91] qui permet de conserver

[91] Un protocole annexé au TCE par le Traité d'Amsterdam indique que pour juger de l'opportunité de l'action communautaire, il faut rechercher si les questions en cause présentent des aspects transnationaux et si une action nationale ou une abstention européenne serait contraires aux exigences du Traité ou préjudiciables aux intérêts des Etats membres. C'est à la lumière des

l'autonomie nationale… Mais empêche dans le même temps toute politique sociale communautaire d'envergure.

B. Quelques exemples de droits garantis au salarié par application du droit communautaire

❖ L'interdiction des discriminations en raison de la nationalité. À l'origine uniquement reconnu au bénéfice des travailleurs, le droit à la libre circulation a été étendu en 1990 aux étudiants, aux retraités et aux inactifs ne disposant d'aucun droit de séjour en vertu d'autres textes communautaires, pour être ensuite conçu comme une prérogative liée à la reconnaissance d'une citoyenneté européenne (art. 20 TFUE). Deux prérogatives principales sont attachées à la qualité de citoyen européen : le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres (art. 21 TFUE) et l'interdiction de toute discrimination exercée en raison de la nationalité (art. 18 TFUE). La reconnaissance de l'effet direct de ces articles a ainsi permis de reconnaître un droit de séjour en la seule qualité de citoyen de l'Union, qui induit également l'interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité, qui peut fonder l'accès à certaines prestations sociales.

❖ La prohibition des discriminations et la preuve de la discrimination[92]**.** Selon l'article 141 TCE, « Chaque Etat membre assure l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins pour un même travail ou un travail de même valeur ».

---

ces considérations que les institutions européennes doivent établir ou vérifier la nécessité de l'action envisagée.

[92] « Le droit communautaire et la prohibition des discriminations en matière d'emploi et de travail », février 2009, observatoire du droit européen, Service des études et de la documentation de la Cour de Cassation.

En ce domaine, la directive 2000/78/CEE du 27 novembre 2000 s'est présentée comme un socle solide pour la création générale d'un cadre stable en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Elle est aujourd'hui refondue avec d'autres, au sein de la directive 2006/54/CE du 5 juillet 2006 qui vise à garantir la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail. L'article 4 de cette directive interdit toute discrimination, qu'elle soit directe ou indirecte.

Cette égalité de traitement se manifeste tant devant l'emploi (embauche…) que durant l'exécution de la relation de travail (mutations, formation…) ou même le licenciement (priorités dans l'établissement du PSE). Par le biais de ces directives, l'Union européenne a fait partie des précurseurs en matière de promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes. Elle a eu un effet d'entraînement sur les politiques en matière de parité ensuite mises en place dans les États membres.

En droit français, ces dispositions ont eu une incidence importante puisqu'elles se sont traduites dans un premier temps par la mise en place de la haute autorité de lutte contre les discriminations (HALDE) dont les missions ont été transférées en 2011 au défenseur des droits ou par l'allègement de la charge de la preuve pour la victime.

PARTIE 3. Le syndicalisme dans l'Union Européenne

Section 1. Naissance du syndicalisme européen

Les premières relations syndicales internationales ont été établies entre des organisations regroupant des travailleurs exerçant la même profession dans différents pays. Les premiers syndicats internationaux furent ainsi constitués en 1889, et c'est autour de l'internationale socialiste que se dessinèrent à la fin du 19e siècle les premières tentatives de constitution d'une internationale syndicale. C'est à l'échelle européenne que se forgent les premiers liens intersyndicaux. En 1901, un SSI (secrétariat syndical international) est mis en place, transformé en FSI (fédération syndicale internationale) en 1913. A la veille de la seconde guerre mondiale, elle est la Fédération qui prend les premiers contacts avec les pays sous-développés… Fragilisée à l'extrême par l'éclatement de la 2nde guerre mondiale, l'action syndicale internationale ne reprendra son souffle qu'à la Libération[93].

La FSM (Fédération Syndicale Mondiale), naît ainsi en 1945 ; elle est censée réunir syndicats alliés et syndicats de l'union soviétique, mais elle se divise rapidement : en 1949, soit un an après sa création, Force ouvrière participe à la fondation de la Confédération internationale des syndicats libres (CISL), scission de la fédération syndicale mondiale qui rejette l'influence communiste. La CISL (Confédération Internationale des Syndicats Libres) est créée en réaction à la FSM : « il n'est pas possible pour les syndicats libres de coopérer au sein d'une

[93] Notes de Bernard Mourgues, secrétaire confédéral FO International-Europe de 1980 à 1992

même organisation syndicale mondiale avec les organisations faisant passer les intérêts d'un Etat totalitaire avant ceux de leurs adhérents, et utilisant le mouvement syndical international comme instrument pour établir une domination politique »[94]. La CISL est à l'échelon international ce que Force ouvrière est à l'échelon français : une réaction syndicale libre contre la captation des forces syndicales par les partis communistes. La CISL œuvre dès lors pour que des normes fondamentales du travail soient inscrites à l'ordre du jour des réunions de toutes les conférences internationales.

La CMT (la Confédération Mondiale du Travail), est la 3ème organisation syndicale mondiale à la même époque. D'origine plus ancienne, elle est créée en 1918 à La Haye sous les traits de la CISC (Confédération internationale des syndicats chrétiens) avant de devenir la CMT en 1968[95].

Au niveau proprement européen, au lendemain de la guerre, la question de la paix est au cœur des préoccupations des organisations syndicales. FO lors de son second congrès affirme (déjà) que « l'intérêt du monde pacifiste est que l'Europe prenne conscience d'elle-même et qu'elle forge son unité. […] Les temps sont venus où l'Europe doit cesser d'être une mosaïque d'Etats concurrents et trop souvent ennemis. ». Sur le plan politique, le Plan Schuman prévoit d'associer les secteurs du charbon et de l'acier de la France et de l'Allemagne (qui est considérée comme partenaire européen à part entière) – initiative soutenue par Force Ouvrière, qui s'engage très tôt en faveur de l'idée européenne et donc de l'organisation syndicale à cet échelon : dès 1948 des syndicalistes FO œuvrent à la

[94] Extrait du manifeste adopté à l'occasion du 30e anniversaire de la CISL, au Congrès de Madrid en 1979.
[95] La CMT et la CISL ont fusionné en 2006, dans la nouvelle Confédération syndicale internationale (CSI)

création des FOSE (Forces Ouvrières Syndicales Européennes). Ils proposent une stratégie économique fondée sur la mise en commun du charbon et de l'acier. Le mouvement syndical libre s'organise réellement au niveau européen avec la création, en 1951, d'un comité de coordination (le comité des 21) entre les organisations syndicales des six pays membres de cette Communauté CECA et adhérentes à la CISL. Son secrétariat est assuré par le Bureau de liaison de la CISL-CECA.

Avec le Traité de Rome en 1957 et l'institution de la CEE, le comité syndical de liaison devient le Secrétariat Syndical Européen (présidé par Robert Bothereau). André Bergeron, Camille Mourguès et Charles Veillon de Force Ouvrière participent aux travaux conduits en son sein. Le SSE est chargé de la défense des intérêts syndicaux dans les Communautés européennes. Celui-ci réunit les syndicats libres des six pays du Marché commun, affiliés à la CISL (Force ouvrière est la seule organisation française). Il est le premier organe syndical qui cherche à faire face aux réalités économiques du Marché commun. La décision de travailler ensemble au niveau européen, même entre syndicats libres, n'était pas si facile à prendre. Certains ne croyaient pas à l'importance que prendrait la construction communautaire, et ne voyaient pas l'intérêt d'engager des hommes et des moyens à ce niveau.

Pour FO, le Traité de Rome vise à diminuer les oppositions entre les pays, par la mise en commun et la coordination des moyens pour favoriser la constitution d'une unité économique et politique, permettant de s'aligner face aux Etats-Unis et à l'Union Soviétique. Il s'agit de lutter contre les abus des monopoles. Les syndicats européens libres visent l'accélération de l'harmonisation sociale dans un programme revendicatif commun. La revendication d'une politique sociale doit répondre aux buts fixés par le Traité.

En 1968, année de la réalisation de l'Union douanière, le sentiment dominant est que l'Europe a atteint un palier. Les syndicats travaillent sur plusieurs sujets : politique commune des salaires et des traitements ; droit des sociétés européennes ; organisation des relations avec le patronat européen pour aboutir à des conventions collectives européennes ; participation des travailleurs à la marche des entreprises…

Pour renforcer le mouvement syndical européen, le Secrétariat se transforme au printemps 1969 en Confédération Européenne de syndicats Libres (CESL), ce qui resserre davantage les liens entre les organisations nationales libres – c'est-à-dire non communistes - des pays du Marché commun affiliés à la CISL. Cette nouvelle confédération regroupe 13 millions de syndiqués et dépasse de loin l'influence des syndicats chrétiens et communistes. Alors que l'intégration européenne traverse une période difficile, la machine communautaire donne l'impression de tourner à vide en l'absence de réelle volonté politique, les syndicats libres entendent confirmer leur « engagement européen » et impulser la relance communautaire. C'est cette volonté qui se traduit dans la décision de créer la C.E.S.L [96].

Pour Force ouvrière, Roger Louet invite la C.E.S.L. à s'attacher à des problèmes concrets pour « recréer une foi européenne chez les travailleurs […]. L'emploi et la formation professionnelle sont des sujets qui sensibilisent particulièrement els travailleurs, compte tenu des conséquences des changements structurels et du progrès technique. » Notamment, « il faut mettre au point nos propositions et trouver des points d'impact sous la forme de premiers actes conventionnels, même si juridiquement il ne s'agit pas encore de conventions collectives européennes ».

[96] FO Hebdo, 30 avril 1969

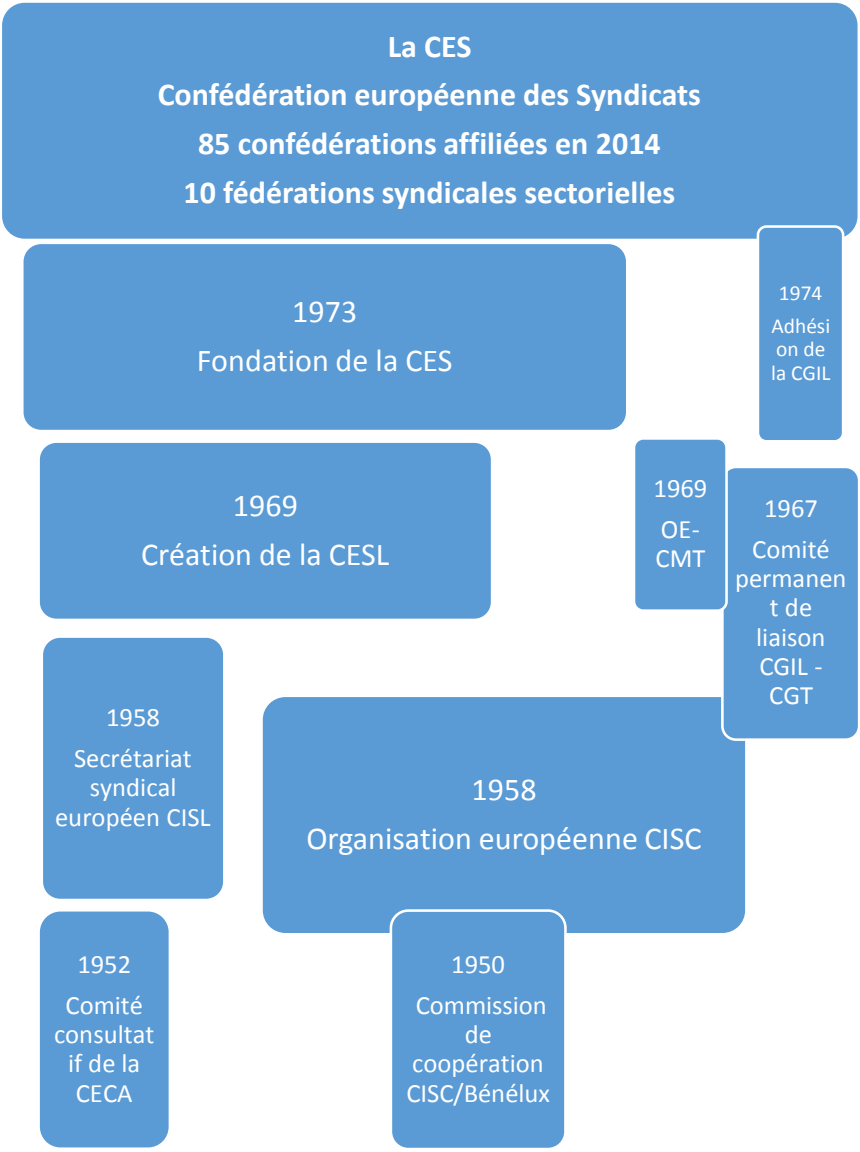
Deux problèmes traversent à l'époque le paysage du syndicalisme européen : d'une part la nature des relations entre institutions communautaires et mouvement syndical ; de l'autre l'absence de consultation préalable des organes communautaires, par les gouvernements des Etats membres du Marché commun, sur les actions politique en la matière[97].

La volonté syndicale ne manque pourtant pas : la C.E.S.L. et l'O.E.-C.M.T. (émanation européenne de la CMT) coopèrent et parviennent à adopter un point de vue commun sur la plupart des questions et à entreprendre des actions communes. Par exemple, la C.E.S.L. propose en 1970 la mise en œuvre d'une politique commune et active de l'emploi fondée sur une concertation permanente entre les institutions européennes, les gouvernements nationaux et les organisations d'employeurs et de travailleurs. De la même manière, la C.E.S.L. se prononce en faveur d'un renforcement du contrôle parlementaire au niveau de la Communauté (donc l'élection au suffrage universel du parlement européen).

L'élargissement de la Communauté en 1973 avec l'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande conduit à l'élargissement de la Communauté Syndicale. La CES voit le jour. Elle succède à la C.E.S.L. FO souhaitait qu'on la limite aux Confédérations affiliées à la CISL dans les 9 pays membres de la Communauté. D'autres ont estimé qu'il fallait l'élargir à l'ensemble des pays de l'Europe démocratique. Ce point de vue l'a emporté. Pour FO, malgré les crises, les oppositions nationales, le syndicalisme européen aura réussi pendant 15 ans à préserver sa cohésion et son unité de comportement.

[97] André Bergeron, FO Hebdo, 15 octobre 1969

Section 2. La Confédération européenne des syndicats



A. Création & bref historique

La CES a été fondée en février 1973, et représente aujourd'hui 85 organisations syndicales et 10 fédérations sectorielles, soit près de 60 millions de membres. Force ouvrière qui figure parmi les fondateurs a dès le départ pris une part active. A l'origine, elle est la seule organisation syndicale française membre de la CES avant l'adhésion de la CFDT en 1974 puis de la CGT et de l'UNSA en 1999. Elle vise à défendre les intérêts des travailleurs au niveau européen et à les représenter devant les organes de l'Union Européenne (Parlement européen, Commission, Conseil de l'UE). C'est évidemment un rôle fondamental, alors que la politique communautaire s'infiltre chaque jour davantage dans tous les pans du droit national, y compris le droit social. Force ouvrière fidèle à sa conception et sa pratique de l'indépendance a toujours souhaité que la CES devienne une organisation syndicale revendicative et exigeante sur le plan social. Dans les dernières années, la CES a adopté des positions plus critiques à l'égard des institutions communautaires, en revendiquant une Europe sociale contre l'austérité imposée à tout prix[98].

A l'origine, les organisations membres étaient issues des pays du marché commun et de l'AELE (17 organisations, 29 millions de membres), toutes affiliées à la CISL. Très rapidement, l'importance du groupement syndical qu'est la CES attire d'autres organisations. Une majorité de membres fondateurs de la CES se montre désireuse de prendre en considération des demandes d'affiliation émanant d'organisations qui n'appartiennent pas à la CISL, dès lors qu'il s'agit d'organisations démocratiques, c'est-à-dire dont les dirigeants sont librement élus par les membres et qui gardent leur

[98] Voir par exemple le communiqué de la CES de novembre 2012, « l'Europe doit s'attaquer à sa dette sociale » (http://www.etuc.org/a/10431)

indépendance vis-à-vis des partis, des gouvernements, des églises et de toutes forces extérieures. Force ouvrière s'était prononcée davantage en faveur d'un centrage de la CES sur les 9 Etats membres de l'époque affiliés à la CISL, pour éviter que la CES ne devienne « le ventre mou de la CISL »[99]. Pour FO, la CES nait à la fois « du fait de l'élargissement de la Communauté et d'une volonté de ne pas laisser se creuser un fossé entre les organisations des pays membres de cette communauté et les autres en Europe.[100] »

Le britannique Victor Feather, secrétaire général du TUC devient le premier président de la CES et le belge Théo Rasschaert de la FGTB est élu secrétaire général, poste qu'il occupait déjà à la CESL.

La CES s'élargit dès 1974 avec l'adhésion des syndicats issus de l'OE-CMT mais l'attachement à un syndicalisme libre conduit la CES à s'opposer à l'entrée des communistes en son sein - ce que défend farouchement FO, qui s'oppose à l'entrée dans la CES d'une CGT qui a combattu la construction européenne depuis l'origine. Benoit Frachon, secrétaire général de la CGT déclare au congrès de la FSM en 1957 : « L'intérêt des travailleurs de tous les pays du marché commun est de combattre pour sa destruction »

Mais l'évolution est toute autre, la CES se voulant une organisation supranationale à vocation unitaire. Ainsi, en mars 1974, la CFDT adhère à la CES après que son comité exécutif se prononce en faveur de l'affiliation des membres de l'OE-CMT. La CGIL, de tradition communiste, y entrera également en 1977, après avoir pris ses distances avec la FSM.

---

[99] Antoine Faesch, FO Hebdo, n°1610

[100] André Bergeron, « la nouvelle Europe », FO Magazine, janvier 1973

Les priorités de la CES au cours de la seconde moitié des années 70 portent sur l'emploi, l'inflation et la durée du travail. Après quatre ans de crise, l'inflation reste élevée en 1978 et repart de plus belle en 1979. Le chômage atteint des sommets – 7 millions de travailleurs dans la CEE – les syndicats européens qui ont subi sans vraiment réagir la diminution du pouvoir d'achat et la progression du chômage décident d'agir auprès des employeurs et des instances communautaires pour que des mesures concrètes soient prises sur l'emploi. Une première journée d'action a lieu le 5 avril 1978. La CES organise une série de manifestations coordonnées dans tous les pays de l'Europe des 9, avec des effets qui restent toutefois assez relatifs.

A son troisième Congrès à Munich en mai 1979, la CES adopte une attitude encore plus offensive. Le comité exécutif obtient un mandat pour « organiser et coordonner des actions de pression et de lutte, y compris des mouvements de grève ». Pour André Bergeron, si une journée de grève européenne était décidée, FO y participerait pleinement. Wim Kok devient le nouveau président de la CES et succède à Heinz Oscar Vetter (DGB). Mathias Hinterscheid (CGT-L) reste secrétaire général.

FO conserve une attitude constante face à la construction européenne à la veille des premières élections européennes qui se tiennent en juin 1979. « Pas de consigne de vote pour le 10 juin. Aucun militant FO ne pourra figurer en se prévalant de l'appartenance à notre confédération sur l'une ou l'autre des listes en présence. Mais comme nous le faisons depuis toujours, nous dirons pourquoi nous croyons à l'Europe unie » (André Bergeron, *le Figaro*, 22 mai 1979). En novembre 1979, une semaine d'action européenne est organisée du 24 au 30 novembre à l'initiative de la CES pour faire aboutir les revendications sur l'emploi et la réduction de la durée du travail, le pouvoir d'achat, la sauvegarde des droits acquis.

Seule FO inscrit exclusivement ses actions dans le cadre de la CES tandis que la CGT, la CFDT et la FEN signait un accord pour appeler à des grèves et à des manifestations aux mêmes dates en faveur de la réduction du temps de travail.

En octobre 1979, la CES définit des critères d'admission pour l'examen des demandes d'affiliation : obligation d'être doté de structures démocratiques, indépendance vis-à-vis des gouvernements et des partis politiques, ne pas appartenir à des organisations syndicales internationales dont les objectifs seraient contraires aux principes d'un travail syndical libre, démocratique et indépendant », représentativité, dimension européenne et internationale. Pour André Bergeron, l'adhésion de la CGT à la CES n'est pas pour demain (FOH, 24/10/1979).

En décembre 1979, la CFDT avec d'autres membres de la CES dont le président Wim Kok considère que la CGT peut remplir les conditions d'admission (Le Monde, 5 décembre 1979). Pour FO, accepter l'affiliation de la CGT, puis des Commissions ouvrières espagnoles et de la CGT portugaise conduirait à constituer un « important noyau syndicalo-communiste […] tout cela ne pourrait conduire à terme qu'à la neutralisation et à la dislocation du mouvement syndical libre international » (André Bergeron, FOH, 24 janvier 1979).

En juin 1980, la CES écarte à la quasi-unanimité (la CFDT s'abstenant) la demande d'affiliation de la CGT. Dans une lettre adressée à la CGT, le secrétaire général de la CES écrit « une adhésion de votre organisation causerait plus de torts à la cohésion interne qu'elle n'apporterait de renforts à l'impact politique de la CES ». La CFDT et le président belge Georges Dubunne soutiennent que la CES doit s'appuyer sur la grande majorité des forces syndicales. FO et le DGB estiment au contraire qu'il ne faut pas que la CES perde sa cohésion en

faisant entrer des organisations communistes, hostiles à la construction européenne.

Pour André Bergeron, *Le matin,* 14 mai 1979 : « notre opinion sur la CGT n'a pas changé. Cette centrale reste toujours profondément anti-européenne et son entrée… serait une tentative de pénétration communiste dans le syndicalisme européen libre. Il en résulterait, à terme, l'éclatement de la CES. Et ça, nous ne le voulons pas ».
Au Congrès mondial de 1972, FO redoute cette évolution, avec l'appui de la majorité des délégués – dénonçant un facteur de division et de divergences. Opposée à l'entrée des communistes et des syndicats d'obédience chrétienne, Force Ouvrière réclame une indépendance et une liberté syndicale à l'échelon européen.

Cette question de la diversité syndicale et culturelle au sein de la CES fait toujours débat en pratique. La multiplicité des pratiques syndicales et de négociation collective (plus ou moins enracinées, inscrites dans une logique de confrontation ou de partenariat…) compliquent nécessairement la position de la CES. Cela sans même compter sur le statut de la Confédération, qui joue sur sa capacité d'action. Créée par le haut (voie politique) plutôt que fruit de luttes sociales nationales (voie historique), « la structure a précédé l'action », et doit donc être prise en compte dans l'appréciation des décisions de la CES.

Tout le défi à relever est alors celui de conduire un syndicalisme européen uni, cohérent, qui ne deviennent pas une « auberge espagnole »[101]. C'est d'ailleurs une faiblesse dénoncée par Marc Blondel : « l'arrivée de structures non affiliées n'a pas renforcé la CES mais a, au contraire, affaibli sa ligne de conduite par la recherche du plus petit dénominateur commun. Le fait de faire cohabiter des conceptions différentes du syndicalisme n'aboutit qu'à un affaiblissement de sa capacité à dégager des orientations, des revendications ou des perspectives d'action ».

[101] Bernard petit-Jean, Le Figaro 21 mai 1979

« Ces diversités nationales, il nous appartient de les respecter. La CES n'essaie pas de les réguler. Elle s'applique à faire naître et à développer une orientation européenne, en vue de l'Europe. (…) Tout se fait sur la base de débats. S'il n'y a pas consensus et unanimité, une majorité se dessine toujours au terme du débat. Certes, les Grecs n'ont pas les mêmes problèmes que les habitants de l'Europe du nord, mais il y a des similitudes »[102].

Construite par le haut et constituée de syndicats profondément différents, la CES souffre de cette fragilité : d'abord liée à un processus de construction économique, elle « répond avant tout à une idée d'articulation d'un mouvement autonome supranational répondant à un objectif bien précis : assurer les voix du monde du travail au sein du processus de l'unification européenne » ; ensuite « les positions de certaines centrales syndicales par rapport à l'intégration européenne et les problèmes internes dans différents pays, ont retardé la consolidation de la CES comme chapiteau syndical commun »[103].

Ses moyens d'action à l'origine sont donc plutôt minces : journée d'action de faible portée politique ; coordination internationale de l'action syndicale qui demeure le fait des syndicats professionnels internationaux… Jusque dans les années 1980, sa capacité de mise en œuvre d'une action concertée européenne reste effacée. Au Congrès de La Haye en 1982 par exemple, sa résolution générale demeure pauvre en moyens concrets – quand dans le même temps, André Bergeron proposait d'aller vers un programme économique et social commun, nécessaire à une sortie de crise.

Dans un ouvrage paru à l'occasion des 30 ans de la CES, Emilio Gabaglio et Juan Moreno identifient plusieurs étapes dans

[102] Yvette Ladmiral, *Qu'est-ce que la CES ?*, coll. Initiatives citoyennes, 2003.
[103] *Le défi de l'Europe sociale – 30 ans de la CES.* Emilio Gabaglio, Juan Moreno, 2006.

l'histoire de la Confédération européenne des Syndicats de même que l'ouvrage de Christophe Degryse paru en 2013 à l'occasion des 40 ans de la Confédération[104]. Dans les premières années qui suivent sa création, la CES veille d'abord à asseoir son unité, en intégrant dans ses rangs des centrales syndicales d'horizons bien différents, notamment la CGIL italienne et les CC.OO espagnoles, d'obédience communiste. La question de l'entrée de la CGT française, farouchement anti-européenne, pose la question de la cohérence d'action de la CES. Elle restera à la porte de la CES jusqu'en 1999 mais dès 1974, la question est posée. L'opposition de FO rejointe dans un premier temps par plusieurs organisations dont le DGB allemand empêche l'adhésion de la CGT à la Confédération européenne des Syndicats. En 1991, Marc Blondel dans un discours au Congrès de la CES à Luxembourg rappelle que « le mouvement syndical européen fut d'abord une structure régionale de la CISL. Cela signifie qu'il s'inscrit inéluctablement dans le mouvement syndical libre et démocratique. C'est pourquoi Force ouvrière s'est toujours opposée et s'oppose encore aujourd'hui à l'adhésion de la CGT française à la CES. Cette organisation est toujours, en effet, courroie de transmission du Parti communiste français ».

Du milieu des années 1970 au milieu des années 1980, la régularité des Congrès de la CES servent sa consolidation :

- Au Congrès de Londres en 1976, la CES lance une campagne coordonnée pour abaisser le temps de travail, en réduisant la semaine de travail et en allongeant la durée des congés payés, pour atteindre progressivement les 35 heures par semaine et les 5 semaines de congés payés. C'est aussi l'occasion du

[104] *1973-2013, 40 ans d'histoire de la Confédération européenne des Syndicats*, Christophe Degryse, ETUI, Bruxelles

lancement d'une revendication pour la création de comités d'entreprise européens.

- Au Congrès de Munich en 1979, de nouveaux objectifs sont fixés : atteindre le plein emploi, refus de la restriction des salaires comme instrument anti-inflationniste, démocratisation des entreprises par le développement des structures de contrôle, lutte contre les discriminations au travail et lutte pour les droits des immigrés…
- Le Congrès de La Haye en 1982 est l'occasion de fixer une stratégie pour l'emploi et la reprise économique, notamment par une augmentation des salaires, une intensification des investissements et une restructuration industrielle basée sur les biens et services socialement utiles.
- Au Congrès de Milan en 1985, la CES insiste sur de nouveaux pans de l'action collective : la santé au travail ; les droits syndicaux, la réforme des politiques fiscales pour garantir les services sociaux…
- En 1988, la CES réunie au Congrès de Stockholm connaît à la fois des changements qui se cristallisent dans les Pays de l'Est (avancée de la perestroïka de Gorbatchev) et de toutes une série d'initiatives lancée par Jacques Delors en faveur de l'instauration d'un marché unique européen à l'horizon 1992. Quoique favorable à la réalisation du marché unique, la CES s'inquiète dans sa résolution finale, du tour que prend la construction européenne dans certains domaines (dérégulation, segmentation du marché du travail, privatisation de la sécurité sociale, manque d'information-consultation des travailleurs…).

A partir des années 1990, la CES se réforme de l'intérieur, en même temps qu'elle prend part au processus de relance européenne initié par Jacques Delors, notamment par le

développement du dialogue social européen, suite à la conclusion de l'accord sur le protocole social de Maastricht). La CES doit veiller à ce que les évolutions de la construction communautaire soient orientées vers le progrès social et le plein emploi. Cela suppose un « renforcement de sa capacité politique, de son rôle de négociation et de ses moyens »[105]. Le Congrès de Luxembourg en 1991 entérine la réforme des statuts la plus importante de la Confédération depuis sa création. Emilio Gabaglio, issu de la CISL italienne devient le secrétaire général de la CES avec des prérogatives renforcées.

Au milieu des années 1990, la CES s'ouvre également au syndicalisme supranational. Dans la période qui suit le Congrès de Bruxelles de 1995 (…) la CES commence à travailler ses relations extérieures, d'abord via une coordination de ses activités avec celles du CESE ou de la CSI par exemple, ensuite par l'application de divers accords de partenariat signés par l'UE. A titre d'exemple, les accords de Cotonou (juin 2000) ont été l'occasion pour elle de participer aux discussions et de porter des revendications syndicales (intégration des normes de l'OIT, reconnaissance d'acteurs non-étatiques dans la coopération au développement…)[106].

Alors que l'Union économique et monétaire est devenue une réalité, Le Congrès d'Helsinki en 1999 appelle à un véritable système de gouvernance économique et sociale. Les déséquilibres de l'UEM telle que définie dans le traité de Maastricht sont dénoncés depuis longtemps par le mouvement syndical. Une résolution importante de ce Congrès appelle à un « système européen de relations industrielles ».

---

[105] Résolution générale du Congrès CES/ETUC de Luxembourg, 1991

[106] Noter qu'en d'autres occasions la CES a trouvé à exprimer ses revendications : partenariat euro-méditerranéen, association bi-régionale avec l'Amérique latine, ou même relations avec d'autres syndicats dans le cadre du TUAC ou du G8.

C'est également en 1999 que la CES accepte finalement la demande d'adhésion de la CGT malgré l'opposition de FO. C'est alors que les divergences de FO face au positionnement de la CES grandissent, en particulier sur la question des Pactes pour l'emploi proposés au Conseil de Cologne de juin 1999. Les conclusions du Conseil précisent que « la politique de l'emploi doit s'inscrire dans une approche globale comprenant des politiques macroéconomiques axées sur la croissance et la stabilité, des réformes économiques visant à accroître la compétitivité et les lignes directrices pour l'emploi, dont le but est d'améliorer la capacité d'insertion professionnelle, l'adaptabilité, l'égalité des chances et la création d'emplois dans les entreprises existantes et les entreprises nouvelles. (…) Les politiques économiques au sein de l'UEM doivent être fondées sur une coordination étroite entre tous les acteurs, y compris, le cas échéant, les partenaires sociaux européens.

Prisonnière de son soutien explicite aux politiques économiques conduites pour la mise en place de l'euro, la CES s'est déclarée prête à participer de manière constructive à ce pacte. C'est le sens du courrier de Marc Blondel adressé au secrétaire général Emilio Gabaglio à la veille du Congrès de la CES à Helsinki : « Force ouvrière s'interroge sur l'opportunité de soutenir systématiquement et sans analyse critique apparente, les orientations fondamentales de la construction européenne telles qu'elles se définissent depuis une dizaine d'années en particulier (…) La CES accepte explicitement que les conditions monétaires et économiques prédéterminent la construction européenne y compris au plan social et politique. Dans la même logique, elle accepte les principes de libéralisation qui ont eux-mêmes prédéterminé les décisions monétaires. (…) D'une certaine façon, nous considérons que la CES subit plus qu'elle n'agit. Elle s'inscrit ce faisant dans une logique d'adaptation au capitalisme libéral en le tempérant

d'une dose de libéralisme social. Dès lors, la CES apparaît plus comme un service annexe de la commission européenne ou comme un think tank que comme une organisation syndicale. » FO étaye son argumentation de trois exemples, la durée du travail, la protection sociale et les pactes européens pour l'emploi. Le Conseil européen de Cologne de juin 1999[107] a précédé ce Congrès d'un mois. Il est décidé la mise en convergence des politiques de l'emploi menées jusqu'alors séparément par les quinze, en fixant des lignes directrices qui se déclineront en « plans nationaux d'action ». Chaque pays reste maitre chez lui des moyens mis en œuvre mais devient comptable de ses résultats devant les autres.

A Helsinki, FO fait donc entendre une voix différente et ne vote pas le rapport d'activités, regrettant une trop grande proximité de la CES avec la Commission européenne. Dans une Europe qui impose des sacrifices aux travailleurs, FO craint qu'en donnant la priorité à une européanisation des questions sociales, la CES prenne le risque de favoriser leur remise en cause au lieu de contribuer à la défense et la consolidation des acquis sociaux nationaux[108].

En 2003 le Congrès de Prague s'inscrit dans la perspective de l'élargissement et de l'approfondissement de l'UE. Il voit également John Monks, secrétaire général du TUC britannique succéder à Emilio Gabaglio. FO s'abstient lors du vote sur le rapport d'activité pour « marquer notre désapprobation avec le positionnement de la CES qui apparaît plus en tant que lobby qu'en tant qu'organisation syndicale dont l'action permanente doit avoir pour objectif de produire du droit et des

[107] Circulaire confédérale 83/1999 « Pacte pour l'emploi : un mariage et quatre enterrements »
[108] Intervention de René Valladon, secrétaire confédéral, devant le congrès de la CES, circulaire confédérale 086-99

garanties.[109]. » Pour les mêmes raisons mais aussi en raison de désaccords sur le renouvellement de l'équipe dirigeante, la FGTB belge a décidé de boycotter le Congrès

En 2007, la Congrès de Séville s'ouvre dans un contexte économique encore positif mais avec de grandes inquiétudes sociales. La CES décide de « passer à l'offensive » sur plusieurs fronts : le marché du travail, le dialogue social, les négociations collectives, une UE plus forte et des syndicats renforcés. On est à la veille de l'éclatement de la crise financière, John Monks dénonce le développement et la suprématie d'un « capitalisme casino » que les politiques de dérèglementation de l'UE ne cessent de favoriser.

A Séville, FO salue le travail réalisé par le secrétariat de la CES et, en particulier, le bon travail d'analyse sur les questions économiques, budgétaires et monétaires qui marque notre refus que les dispositions sociales, soient la seule variable d'ajustement. FO se félicite du « non » de la CES au projet de directive dite « Bolkestein », qui a favorisé la réussite d'une mobilisation massive et notre capacité d'obtenir une révision importante de ce projet.

Pour FO, être critique, savoir dire « non » aux dispositions qui vont à l'encontre de l'intérêt des travailleurs, ce n'est pas être anti européen, mais c'est s'exprimer, militer pour remettre la construction européenne sur la voie du progrès social. La CES doit continuer dans le sens de la mobilisation pour remettre d'urgence l'Europe sur la voie du progrès social[110].

Commentant les événements de cette période de crise majeure à la fin de son mandat en 2011, John Monks souligne que personne n'avait prédit l'ampleur de cette crise et son impact

[109] Circulaire confédérale 94-2003 « 10ème Congrès de la CES ».
[110] Circulaire confédérale FO n°064-2007 « Congrès de la CES », extraits de l'intervention d'Yves Veyrier, secrétaire confédéral

sur les travailleurs. Face à l'austérité généralisée qui se met en place, le mouvement syndical européen s'inscrit désormais en rupture totale avec les politiques européennes. La CES proteste vigoureusement contre une orientation désastreuse pour l'économie et l'emploi. Le 12ème Congrès de la CES se tient en mai 2011 à Athènes, ville devenue symbole des insuffisances de l'union économique et monétaire et première ville martyre de la Troika composée du FMI, de la BCE et de la Commission européenne. Les programmes d'austérité sont au cœur des discussions. Le manifeste d'Athènes exige d'urgence un changement d'approche fondamental de la part de l'UE et revendique un *New Deal* européen au service des travailleurs. Bernadette Ségol succède à John Monks au poste de secrétaire général.

B. Missions & organes

L'objectif de la CES est de défendre le modèle social européen, qui combine une croissance économique soutenable accompagnée de niveaux de vie et de travail en hausse constante y compris le plein emploi, la protection sociale, l'égalité des chances, des emplois de bonne qualité, l'inclusion sociale et un processus de prise de décisions politiques qui implique pleinement la participation des citoyens[111]. Cela passe par le développement de la négociation collective, projet fermement soutenu par Force Ouvrière. Or, n'étant pas prévue par les traités, il a fallu l'instaurer en s'appuyant sur les droits fondamentaux, et sur la lutte sociale (là encore, la Cour de Justice de l'UE a joué un rôle important). En bref, la

[111] L'expression de « modèle social européen », « met en évidence le caractère indissociable de la performance économique et de la cohésion sociale. L'idée de modèle social européen souligne l'importance des régimes de protection sociale développés en Europe, et fait du développement des relations industrielles et de la négociation européenne sa pierre angulaire ». (*Qu'est-ce que la CES ?*, 2003).

Confédération européenne des syndicats se veut l'interlocuteur privilégié des institutions communautaires, pour les questions économiques et sociales qui intéressent directement les salariés européens.

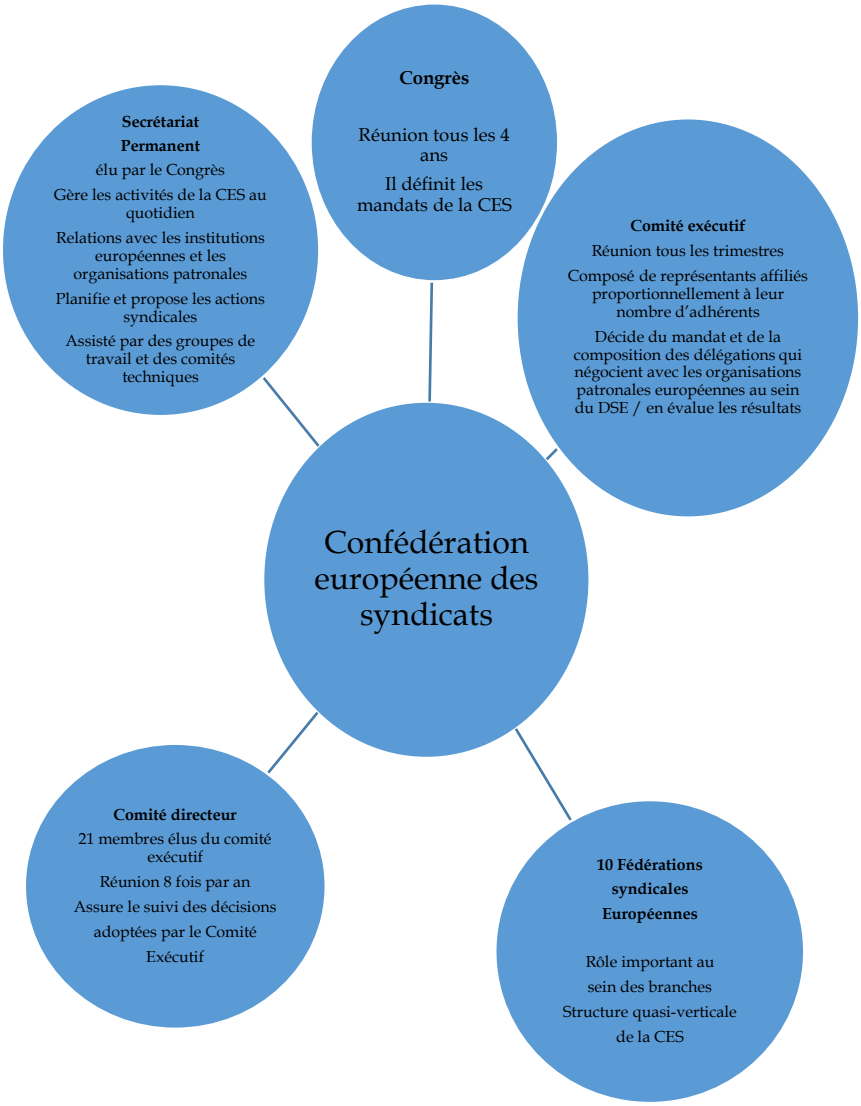
Selon la Confédération européenne des syndicats, l'Europe sociale doit présenter 5 grandes caractéristiques[112] :

- des droits sociaux fondamentaux, dont la liberté d'association et le droit de grève
- la protection sociale[113] et des instruments de redistribution des richesses
- le dialogue social et la consultation avec les travailleurs
- une réglementation sociale et de l'emploi
- la responsabilité des Etats pour le plein emploi, les services d'intérêt général, la cohésion économique et sociale.

Plus largement, la CES agit en vue d'influencer les législations et les politiques de l'Union européenne en matière sociale, via la participation des syndicats à l'échelon européen. Cela se traduit de plusieurs manières : coordination de leur participation à plusieurs consultatives d'abord (Comité économique et social, agences européennes pour la formation professionnelle, les conditions de vie et de travail, la santé et la sécurité). Mais aussi – surtout – dans la poursuite d'un dialogue social européen interprofessionnel et sectoriel (détaillé en Section 3, Partie 2).

[112] http://www.etuc.org/a/2777

[113] Dans ce domaine, la CES a proposé des « lignes de convergence en matière sociale ». La CES se prononce pour des droits individuels à la protection sociale, attachés à la personne du travailleur et non plus cantonnés à la masse collective des salariés. En n'excluant pas travailleurs atypiques ou indépendants, la protection sociale bénéficierait d'une couverture plus grande (mais aussi de ressources élargies).


Congrès
Réunion tous les 4 ans
Il définit les mandats de la CES
Secrétariat Permanent
élu par le Congrès
Gère les activités de la CES au quotidien
Relations avec les institutions européennes et les organisations patronales
Planifie et propose les actions syndicales
Assisté par des groupes de travail et des comités techniques
Comité exécutif
Réunion tous les trimestres
Composé de représentants affiliés proportionnellement à leur nombre d'adhérents
Décide du mandat et de la composition des délégations qui négocient avec les organisations patronales européennes au sein du DSE / en évalue les résultats
Confédération européenne des syndicats
Comité directeur
21 membres élus du comité exécutif
Réunion 8 fois par an
Assure le suivi des décisions adoptées par le Comité Exécutif
10 Fédérations syndicales Européennes
Rôle important au sein des branches
Structure quasi-verticale de la CES

Comment fonctionne la CES ? Le Congrès se réunit tous les 4 ans ; il élit les membres du Comité exécutif, le Président, le secrétaire général et ses 2 adjoints et 4 secrétaires confédéraux. Le dernier Congrès de la CES a eu lieu à Athènes en 2011, le prochain se tiendra à Paris en septembre 2015.

Le comité exécutif se réunit lui 4 fois par an et définit les priorités, orientations et actions de la CES. Le comité de direction assure le suivi des décisions adoptées par le Comité exécutif.

Il est nécessaire de mentionner l'ETUI (l'institut syndical européen, divisé entre le département recherche, le département éducation et le département conditions de travail, de santé et de sécurité[114]), l'organe de recherche de la CES. La Confédération européenne dispense par ce biais de nombreuses formations syndicales. Le département Education de l'ETUI est le service qui en est chargé. Son rôle est de développer la dimension européenne dans la formation syndicale à tous les niveaux (exemple : formations en gestion stratégique de projet ; en langues ; mais aussi pour la direction et le renouveau du mouvement syndical…)[115].

Au final, la CES a réussi à conserver une unité dans son action, élargissant le socle de ses membres à une multitude de centrales dont les idéologies pouvaient diverger. Elle a réussi à enraciner son action au sein du grand jeu européen, dépassant un rôle effacé d' « administrateur syndical » pour devenir une institution pleine et entière, indépendante et plurielle – en

[114] http://www.etui.org/fr
[115] http://www.etui.org/fr/Formation

attestent ses prises de positions contre le TSCG, ou antérieurement, contre la guerre en Irak[116] par exemple…

C. Proposition d'un contrat social pour l'Europe

Force Ouvrière a toujours défendu une politique d'intégration européenne forte. Cela n'en fait pas moins la force syndicale revendicatrice d'une Europe sociale et solidaire. Or, force est de constater que ce modèle s'effrite, à la faveur des crises traversées par l'Union européenne. Les menaces qui pèsent sur le modèle social européen suscitent une méfiance grandissante de l'opinion à l'égard de l'UE, ce qui conduit aujourd'hui FO à combattre les mesures d'austérité imposées aux Etats membres. Les mesures imposées aujourd'hui dans le cadre de la nouvelle gouvernance économique (Partie 5) menacent aujourd'hui les acquis sociaux, le droit du travail, la protection sociale et les services publics et entravent toute relance de l'économie et de l'emploi.

Le constat en termes de cohésion sociale au niveau de l'Union européenne est sévère : montée des nationalismes, des intégrismes, développement inquiétant de la pauvreté et du chômage, précarisation des emplois… La CES n'entend pas se résigner à cette situation. Elle s'est donc prononcée en 2013 en faveur d'un nouveau contrat social, en appelant les employeurs et les Etats à négocier sur cette base. 3 axes peuvent être dégagés :

- Un soutien appuyé aux négociations collectives libres et au dialogue social, notamment sur une autonomisation et un accroissement du rôle des partenaires sociaux.
- Une gouvernance économique pour une croissance et des emplois durables : donner à la BCE un rôle de

[116] Le 14 mars 2003, la CES avait lancé un appel à « des arrêts de travail » pour protester contre cette « guerre injustifiée et sans légitimité internationale ».

prêteur aux banques nationales, qui permettrait l'émission d'euro-obligations ; une politique industrielle ciblée sur les investissements durables, les ressources renouvelables… ; une réglementation solide du secteur financier ; une meilleure utilisation des fonds structurels et de la Banque européenne d'investissement ; sécuriser les secteurs publics et les salaires décents, les emplois stables…

- Une justice économique et sociale, assise sur une fiscalité progressive et redistributive sur les revenus de la fortune ; la lutte contre l'évasion et les paradis fiscaux ; la lutte pour l'égalité salariale (la fixation des salaires demeurant néanmoins une compétence nationale) ; l'harmonisation des taux d'imposition et de l'assiette de l'impôt sur les sociétés.

Suite aux très polémiques arrêts Laval et Viking, la CES était montée au créneau en demandant instamment aux autorités européennes la confirmation que l'UE n'était pas seulement un projet économique mais que son principal objectif est l'amélioration des conditions de vie et de travail de ses populations. C'est pourquoi les droits sociaux fondamentaux doivent avoir la priorité sur les libertés économiques. A ce titre, la notion clé de progrès social revêt une importance fondamentale pour garantir le soutien des citoyens et des travailleurs au projet européen. La CES demande qu'une Clause de progrès social soit introduite dans les Traités de l'UE. Pour en connaître le détail, un renvoi à l'annexe permet de lire l'entièreté du texte du « Protocole de progrès social » exigé par la CES pour rétablir l'équilibre entre économique et social au sein de l'Union européenne.

On peut également mentionner ici la clause sociale horizontale, introduite dans le Traité de Lisbonne. L'article 9 du TFUE impose d'évaluer l'ensemble de leurs politiques et actions à

l'aune des finalités sociales. Selon cet article, « dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine ».

La clause sociale horizontale affirme la prééminence de la finalité sociale des politiques et actions de l'Union, et ce compris dans les domaines économiques les plus « durs ». En raison de sa formulation, cette disposition a vocation à s'imposer à l'ensemble des institutions européennes (Parlement, Conseil, Cour de Justice, Commission, Comités impliqués dans le processus de Lisbonne ou Europe 2020, etc.), ainsi qu'aux Etats membres. Chacun de ces acteurs est désormais responsable de sa traduction concrète dans le cadre de ses compétences. En tant que partie du droit primaire : elle est impérative. Mais étant donné qu'elle se réfère à des domaines dans lesquels l'UE n'a pas de compétence exclusive (le champ social) elle est partiellement amputée dans son effectivité[117].

Toujours est-il que cette approche vise à intégrer certaines dispositions – en l'occurrence, des normes sociales – dans des politiques européennes transversales. Cette « clause sociale horizontale » est de première importance : elle est susceptible d'imprimer du sceau social toutes les politiques européennes, et de contribuer à l'émergence du modèle social européen. La clause sociale s'enracine dans une vision fondamentalement progressiste de la finalité des politiques publiques.

[117] La clause horizontale de « gender mainstreaming » fonctionnait sur ce modèle, en vertu duquel les institutions et les Etats membres devaient donner une finalité égalitaire à leurs politiques pour diffuser la question de l'égalité hommes-femmes dans l'ensemble de l'Union.

Dans le domaine du droit dur, la clause sociale met à l'abri de l'emprise du droit économique plusieurs domaines sociaux emblématiques du «modèle social européen » (par exemple, dans une solution jurisprudentielle que prônerait la CJCE). Dans le domaine de la *soft law*, exploitée de manière adéquate, la clause sociale horizontale pourrait permettre une émancipation relative du processus de Lisbonne et d'Europe 2020 à l'égard des critères de convergence économique, voire d'imposer aux domaines économiques un test de compatibilité avec les finalités sociales du Traité qu'elle énonce.

Toutefois, il faut le préciser, c'est aux institutions et aux acteurs sociaux européens de rappeler les exigences qu'impose cette disposition, et de proposer des mécanismes institutionnels susceptibles d'assurer son effectivité. Cette clause en tant que telle n'est pas non plus soustraite de toute améliorations : on pourrait parfaitement envisager qu'elle couvre davantage de domaines, et qu'elle se penche sur les aspects qualitatifs de la politique sociale, par exemple.

Elle permettrait en tous cas de dépasser une approche négative, c'est-à-dire par l'introduction d'une clause de non-régression[118] dans les textes communautaires. En en renversant la logique intrinsèque, la clause sociale permettrait d'acheminer au « wagon social » l'ensemble des politiques de l'Union européenne.

[118] La clause de non-régression introduite dans un texte communautaire, interdit à l'Etat membre qui s'en empare automatiquement de « profiter » de l'occasion pour réduire les droits qu'il garantit d'ores et déjà dans le droit interne.

Section 3. Agir syndicalement dans l'Europe d'aujourd'hui : les exemples du Comité d'entreprise européen et des Conseils syndicaux interrégionaux

A. Le comité d'entreprise européen : l'action syndicale à l'échelon transnational

Selon l'article 27 de la Charte des droits fondamentaux, le droit à l'information et à la consultation est un droit fondamental. C'est pourquoi au-delà des instances internationales qui portent la voix des revendications syndicales devant les organes européens, l'action collective passe aussi par d'autres biais[119]. Le premier d'entre eux, levier d'action direct des syndicalistes, est le Comité d'entreprise européen. Revendiqué par la CES depuis les années 1970, il est institué par la directive 94/45/CE du 22 septembre 1994 (la directive 2009/38/CE[120] l'a révisée). C'est l'instance de représentation des travailleurs européens d'une même entreprise. A travers lui, les salariés sont informés

[119] Dans les années 1960-1970, on se souvient que les secrétariats professionnels internationaux (SPI) avaient déjà pris l'initiative de créer des conseils de groupes mondiaux, pour répondre justement à cette exigence de globalisation. Comment réguler juridiquement des relations de travail international ? Les codes et chartes d'éthiques, insuffisantes car dénuées de toute contrainte, ont laissé le champ libre à une règlementation communautaire en la matière. Les CEE sont cette réponse européenne d'une tentative de faire exister un contre-pouvoir face aux multinationales.

[120] Force ouvrière avait estimé, lors de la révision de la directive de 1994, que les améliorations à apporter au mécanisme « CEE » devaient porter sur plusieurs points : l'augmentation du nombre de membres au CEE ; la conservation d'une surreprésentation nationale des travailleurs du pays d'établissement historique de l'entreprise lors des restructurations ; une simultanéité de l'information-consultation aux échelons CE-CEE ; assurer la participation des fédérations syndicales européennes ; des définitions claires des notions d'information et de consultation et un droit consacré à la formation pour les membres du CEE.

et consultés par la direction de toute décision qui pourrait les affecter.

Il devient aujourd'hui un instrument clé de l'action syndicale, parce qu'il permet une coordination de l'action collective au-delà du cadre national[121]. Il est donc primordial d'en connaître les ressorts. S'il n'est pas encore, ou pas toujours l'espace privilégié d'une discussion et d'une anticipation des décisions de la direction, ou d'une réflexion sur de possibles alternatives, le CEE est en tout état de cause un lieu de débat syndical transnational permettant l'élaboration d'objectifs communs et la détermination des moyens de leur mise en œuvre.

Où peut-on envisager l'implantation d'un CEE ? Les CEE n'existent que dans les entreprises qui comptent au moins 1000 travailleurs dans l'ensemble des États membres et au moins 150 travailleurs dans 2 d'entre eux, en vue d'informer et de consulter les travailleurs.

Concrètement, devra être mis en place un CEE ou une procédure d'information et de consultation, sur la base d'un accord entre direction centrale et groupe spécial de négociation. En pratique, il existait parfois déjà des groupes de négociation à ce niveau, antérieurement à la transposition de la directive. Globalement, l'expérience prouve que la direction engage généralement la discussion avec les représentants des travailleurs pour qu'une telle instance voie le jour.

C'est l'entreprise qui est responsable de la création des conditions et des moyens nécessaires pour l'institution du CEE

[121] La nouvelle directive datée de 2009 souligne que les CEE impliqués dans un processus de renégociation peuvent se faire assister par des représentants syndicaux. En outre, les partenaires sociaux européens doivent être informés de l'ouverture des négociations afin de suivre l'établissement des CEE.

ou d'une procédure d'information ou de consultation. C'est la direction centrale qui en supporte d'ailleurs les dépenses de fonctionnement. Le groupe de négociation (3 membres au minimum, 27 maximum), aura lui pour tâche de fixer avec la direction centrale, par un accord écrit, le champ d'action, la composition, la compétence et la durée du mandat du ou des comités d'entreprise européens, ou les modalités de mise en œuvre d'une procédure pour l'information et la consultation des travailleurs.

Les membres du CEE sont désignés par les organisations syndicales de salariés parmi leurs élus aux CE ou leurs représentants syndicaux, en fonction des résultats aux dernières élections professionnelles. Leur mandat dure au minimum 4 ans (durée « plancher » fixée par la directive).

Quelles sont les fonctions du CEE ?

❖ Il a le droit de se réunir avec la direction centrale, une fois par an, pour être informé et consulté, sur la base d'un rapport établi par la direction centrale, de l'évolution des activités de l'entreprise de dimension communautaire ou du groupe d'entreprises de dimension communautaire et de ses perspectives.

❖ Si des circonstances exceptionnelles interviennent, qui affectent considérablement les intérêts des travailleurs, notamment en cas de délocalisation, de fermeture, ou de licenciements collectifs, il a le droit d'en être informé. Il faut que la décision ait un caractère transnational : un sujet l'est dès lors qu'il dépasse la simple compétence locale.

En d'autres termes, dans ces deux cas, si la consultation n'a pas lieu, la décision de la direction n'est pas valide.

❖ Les membres du CEE doivent informer les représentants des travailleurs de la teneur et des résultats de cette procédure.

En clair, les questions entrent dans la compétence du CEE

lorsqu'elles sont transnationales, c'est-à-dire lorsqu'elles concernent l'ensemble de l'entreprise de dimension communautaire.

La question se pose, inévitablement, de ses rapports avec les représentants nationaux de salariés. Selon la lettre communautaire, c'est l'accord collectif qui met en place le CEE qui régit leurs relations, de manière à ce que les fonctions de l'un ne nuisent pas à l'exercice de l'activité des autres. En tout état de cause, les processus d'information-consultation doivent être conduits tant au niveau national qu'au niveau européen (et ce en principe au même moment, le CEE pouvant toutefois en être averti avant, mais jamais après).

« L'information » en tant que telle n'est pas sujette à interprétation : c'est la transmission par l'employeur de données aux représentants des travailleurs, afin de permettre à ceux-ci de prendre connaissance du sujet traité et de l'examiner. L'information s'effectue à un moment, d'une façon et avec un contenu approprié. Elle doit permettre aux représentants, en fait, de se forger une opinion sur son contenu, pour éventuellement formuler des propositions ou des revendications.

De même pour la « consultation ». Il ne s'agit pas d'une notion flottante ; c'est l'établissement d'un dialogue et l'échange de vues entre les représentants des travailleurs et la direction, qui permette aux représentants, une fois encore, d'exprimer sur la base de ces informations fournies et dans un délai raisonnable[122] un avis sur les mesures proposées.

[122] La CJCE a eu à connaître de plusieurs affaires dans lesquelles la question du « temps utile » et du « délai raisonnable » étaient sujets à contentieux. En effet, selon la directive, « lorsqu'un employeur envisage d'effectuer des licenciements collectifs il est tenu de procéder, en temps utile, à des consultations avec les représentants des travailleurs en vue d'aboutir à un

Ces notions sont solidement définies par la directive 2002/14/CE sur l'information/consultation des travailleurs. Cela étant, rien n'empêche de conclure un accord collectif qui prévoie une définition plus large et plus avantageuse au droit d'information-consultation des salariés.

Les membres du CEE sont des représentants des travailleurs. A ce titre, ils bénéficient d'une série de droits dans l'exercice de leurs fonctions :

❖ Droit d'ester en justice contre la direction de l'entreprise, lorsque les droits garantis par la directive 2009/38/CE ont été enfreints.

❖ Droit d'obtenir de l'employeur, des moyens appropriés pour communiquer avec la main-d'œuvre, y compris un accès à tous les sites de la société.

❖ Droit obligatoire à l'obtention d'une formation sans perte de salaires, l'employeur n'ayant pas de pouvoir de décision sur le contenu de la formation, qui doit cependant prouver sa « nécessité ».

❖ Protection contre le licenciement identique à celle des membres du CE.

Pour Force Ouvrière, si les dispositions en matière d'« Information-consultation » constituent une réelle progression (clause de non-régression oblige), le texte de la directive CEE révisée, transposé en droit français n'est pas exempt de critiques, qui permettront sans doute à terme, d'en améliorer le fonctionnement et d'éclairer la lecture qu'en feront les Juges :

---

accord». Dégagée dans sa jurisprudence datée du 10 septembre 2009, aff. C-44/08, *Akavan Erityisalojen Keskusliitto AEK*. La Cour a estimé que la consultation devait être menée en temps utile, «au moment où elle ouvre aux représentants des travailleurs la possibilité de participer de manière efficace à cette négociation ».

❖ La procédure d'information-consultation doit être conduite en « temps utile », mais sans précision quant aux délais exacts, peu explicites
❖ Rien n'oblige la direction de l'entreprise à fournir une réponse motivée aux observations et avis du CEE.
❖ Les sanctions de la violation de la procédure ne sont pas suffisamment dissuasives.

B. Les conseils syndicaux interrégionaux : l'action syndicale dans les régions transfrontalières.

Les régions transfrontalières se retrouvent au carrefour des tensions locales, régionales et internationales, qui engendrent des difficultés spécifiques et une conduction particulière du conflit social. Selon le « Règlement d'ordre intérieur pour les CSIR » adopté par la CES, les régions frontalières sont celles qui se situent de part et d'autre d'une frontière entre Etats membres, ou d'une frontière entre Etat(s) membre(s) et Etat(s) tiers. En pratique, la « surface » de la région frontalière » est déterminée par un ensemble de conditions de fait : stratégies de développement de la région, communes impliquées, zones industrielles en mutation…

Un travailleur frontalier occupe un emploi dans un pays donné, séparé de son domicile par une frontière. Conséquence directe : le frontalier doit généralement faire face à des difficultés d'intégration sur son lieu de travail et à une marginalisation dans sa commune de domicile. Ils sont environ 150 000 aujourd'hui selon la Direction Générale des études du parlement européen.

Longtemps considérée comme main d'œuvre d'appoint, cette catégorie de salariés est particulièrement fragile : elle est bien souvent la marge de manœuvre sur laquelle joueront les entreprises lorsqu'il s'agit de licencier, en cas de récession ou de

stagnation économique. En outre, là où les conventions collectives de travail sont mal appliquées ou inexistantes, des employeurs pratiquent des inégalités salariales au détriment des travailleurs frontaliers. Considérés comme responsable de la baisse du niveau des salaires, cette situation ne va évidemment pas sans causer une forte méfiance des travailleurs « résidents » (voire de leurs élus sur le lieu de travail), à leur égard…

L'initiative de la création d'une première structure syndicale transfrontalière a été lancée en 1975, en Sarre, Lorraine et Luxembourg, alors que survenait la grande crise de la sidérurgie. Cette région comptait à cette époque quelque 40 000 frontaliers (belges, français, allemands et luxembourgeois). Les CSIR (leur dénomination n'est adoptée qu'en 1981) naissent alors d'une volonté commune d'organisations syndicales de conforter les relations entre travailleurs de différentes nationalités, pour éviter un morcellement et une aggravation des tensions entre ceux qui sont soumis aux mêmes contraintes, aux mêmes risques économiques, et au même chômage massif. A l'époque, la hausse du chômage est en effet telle que dans certaines régions, notamment transfrontalières, l'éventualité de conflits sociaux entre travailleurs même est à craindre. Prenant acte de cet état de fait, des organisations syndicales rassemblent leurs membres afin de les représenter au niveau de « l'euro région »[123]. Expression par excellence de l'euro syndicalisme, le premier Conseil syndical interrégional voit le jour. Il ambitionne de lancer une stratégie commune syndicale, face à la politique concertée des organisations patronales et aux interventions des pouvoirs publics.

[123] Selon la CES, l'euro région désigne la zone de mobilité transfrontalière où, dans un espace géographique et économique qui s'étend sur différents Etats, les populations se déplacent continuellement et pour ainsi dire quotidiennement, soit pour y occuper un emploi, soit pour des raisons commerciales, sociales ou culturelles.

L'exemple fait long feu ; il est suivi par les syndicalistes de quatre autres régions frontalières : Meuse/Rhin (1978), Wenn Regio (1979), Rhin/Ijssel/Ems et Alsace/Bade du Sud/Bâle (1980) avant que la CES reconnaisse, en 1981 les Conseils syndicaux interrégionaux (CSIR) dont elle coordonne dès lors les activités. Dans ses statuts, les CSIR sont des « structures de coopération syndicale dans les régions transfrontalières qui réunissent toutes les organisations régionales des Confédérations nationales affiliées à la CES ».

La coopération transfrontalière est aujourd'hui présente dans toute l'Europe, selon des modalités très variables (politiques, syndicales, associatives…). Les régions frontalières deviennent un laboratoire européen, leurs populations devenant le révélateur des problèmes relevant de l'existence d'institutions étatiques et de systèmes législatifs et réglementaires différents. Elles sont aussi le témoin des progrès et des difficultés que rencontre l'intégration européenne. La capacité de gérer, dans un esprit coopératif, les problèmes transfrontaliers prend valeur de symbole de la cohésion.

Les CSIR sont la marque de l'euro syndicalisme régional. En pratique, ce sont des regroupements dans les régions transfrontalières, d'organisations syndicales affiliées à des confédérations nationales. Ils sont au nombre de 45 (allant de l'extrême nord de la Suède au sud de l'Espagne, de l'Irlande à la Hongrie, y compris sur des frontières non communautaires : Saint-Marin, Croatie, Norvège…). L'idée générale qui s'en dégage est de pallier au niveau régional aux effets préjudiciables des frontières sur la vie quotidienne et commune des populations dans les domaines de l'emploi, et plus globalement dans celui de l'aménagement du territoire.

La mise en place d'un CSIR est relativement aisée : la décision d'implantation est quasi immédiate, à partir du moment où les contours géographiques de sa zone d'activité sont délimités. En principe, il couvre la surface délimitée par une majorité d'organisations affiliées. En cas de doutes ou de divergences, la CES arbitre. En principe, les organisations syndicales d'une même région ne peuvent faire partie de CSIR distincts. Chaque CSIR se dote de statuts mentionnant ses membres, son champ géographique d'activité, ses buts, ses structures et règles de fonctionnement.

Les structures des CSIR sont « légères ». En d'autres termes, le pouvoir s'exerce en principe sur la base de la parité et les décisions sont souvent prises par consensus. Les responsables dans les CSIR exercent leurs activités en tant que militants ou permanents des organisations membres. Surtout, c'est de la décision même des syndicalistes locaux que relèvera l'architecture du CSIR (réunions, fonctions, relations avec les pouvoirs publics…)

La CES joue un rôle clé dans le travail conduit par les CSIR[124] :

- Les fédérations nationales et le secrétariat de la CES coopèrent afin de mettre en place des CSIR qui peuvent créer leurs propres groupes de travail pour étudier les questions locales spécifiques.
- La CES soutient le Comité de coordination des CSIR qui se réunit deux fois par an.
- Elle aide directement les CSIR en leur fournissant des informations pratiques sur la protection des droits individuels des travailleurs.

[124] Parallèlement, les CSIR sont aussi un outil de diffusion de la stratégie de la CES dans le cadre européen. A ce titre, ils participent aux manifestations organisées par elle, et bien sûr prennent part à la réflexion conduite en son sein, pour définir une stratégie syndicale européenne.

- Elle permet l'établissement d'une coordination entre syndicats de branche présents dans les entreprises, et CSIR (ce qui permet d'anticiper au mieux les situations conflictuelles).
- La CES anime un Groupe de Travail qui coordonne l'activité des CSIR. Il est composé d'un représentant de chaque CSIR, et remplit plusieurs missions : préparation des prises de position de la CES face à la politique de l'UE qui touche aux régions frontalières, discussion des thèmes sur lesquels interviendront les représentants des CSIR dans les organes de la CES…

Surtout, les CSIR travaillent sous son égide, dont ils sont sur la forme, l'articulation régionale. C'était d'ailleurs une idée politique de la CES : historiquement dénuée d'ancrage territorial (du moins, vertical), le rattachement à des CSIR lui donnait, via ces centres de décisions transfrontaliers, un maillage transeuropéen.

Enfin, les objectifs des CSIR sont multiples. Sur la forme, les CSIR se veulent un espace de confrontation des positions des organisations syndicales de chaque Etat, pour définir des lignes directrices et des initiatives communes.

Sur le fond, ils visent d'abord et avant tout à assurer les droits du travailleur transfrontalier : égalité de traitement avec les travailleurs « résidents », en matière de conditions de travail et de sécurité sociale, mais aussi en termes de reconnaissance des qualifications, de logement, de formation professionnelle. Il s'agit donc tant de veiller à l'application du droit existant, que de faire progresser pour les travailleurs frontaliers, l'harmonisation de la sécurité sociale et la fiscalité. La proximité qu'ils exercent avec les travailleurs mobiles en font des instruments précieux du combat syndical.

Les CSIR ambitionnent de renforcer la cohésion sociale et territoriale pour construire une Europe véritablement sociale. Les fonds structurels sont l'instrument privilégié de cette cohésion, dont le troisième objectif, à savoir la coopération territoriale et ses trois volets que sont la coopération transnationale, interrégionale et transfrontalière, nous concerne directement. Les CSIR, en collaboration avec la CES et les organisations nationales, doivent renforcer leur participation à la planification, au suivi et à l'évaluation des projets mis en œuvre à l'aide de ces fonds, afin de garantir leur contribution réelle à l'amélioration de la cohésion sociale.

Les CSIR veulent faire entendre une voix syndicale dans la politique de l'emploi frontalière, et ce faisant s'impliquer dans la politique régionale transfrontalière. Pour ce faire, les CSIR doivent nécessaire faire le lien entre l'action syndicale et le domaine politique, en faveur d'une accentuation des politiques supranationales dans le domaine de l'emploi. Exemple : lutter plus efficacement contre le dumping social passe par une maîtrise des fluctuations des taux de change et une harmonisation fiscale, pour éviter qu'ils soient une manne évidente au dumping. L'existence même des CSIR permet de légitimer l'action syndicale auprès des décideurs locaux et nationaux.

Cela étant, la politique de l'emploi est difficilement distinguable de la politique globale de développement socio-économique de la région… or, réunir conjointement toutes les parties prenantes à ce projet, de part et d'autre d'une frontière commune, est encore embryonnaire. Les CSIR préconisent la mise en place, dans chaque région transfrontalière, d'un organe de concertation regroupant organisations syndicales, associations patronales et pouvoirs publics: le Conseil économique et social de l'euro région qui aurait notamment pour tâche d'élaborer un plan de développement définissant les

mutations technologiques à entreprendre (et leurs conséquences pour le marché de l'emploi) ainsi que les infrastructures à mettre en place en matière culturelle, de transports, de communications, d'environnement et de protection civile. Certaines expériences ont montré le rôle prégnant auquel s'est dévolu le CSIR, œuvrant pour la création d'organismes communs de gestion de la négociation collective et des relations du travail, contrepoids aux entreprises transfrontalières.

Les CSIR peuvent également se polariser sur des activités particulières, ponctuelles. Ainsi des activités sectorielles (sidérurgie) conduites dans la zone Sarre/lorraine/Luxembourg, ou encore d'activités catégorielles (femmes, jeunes, retraités…).

Agissant dans le cadre de l'EURES-Transfrontaliers, les euroconseillers syndicaux qui œuvrent avec les CSIR peuvent répertorier les inégalités de traitement auxquelles doivent faire face les travailleurs frontaliers.

Les CSIR travaillent au développement de la conclusion d'accords collectifs entre partenaires sociaux de l'euro région au sujet de: la formation professionnelle continue et celle des chômeurs ainsi que l'apprentissage des langues; la reconnaissance des qualifications; les régimes professionnels de sécurité sociale; la mise en œuvre de l'Accord sur le congé parental ; l'application de la législation sociale communautaire, par exemple en matière d'égalité salariale entre hommes et femmes ou d'hygiène et de sécurité au travail.

PARTIE 4. Les politiques sociales européennes : défendre le modèle social européen

Section 1. Un dialogue social européen autonome et efficace

Selon l'article 136 b du traité de Lisbonne: « *L'UE reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux à son niveau, en prenant en compte la diversité des systèmes nationaux. Elle facilite le dialogue entre eux, dans le respect de leur autonomie*». En réalité, fondamentalement, le dialogue social européen préexistait au traité de Lisbonne.

Le dialogue social européen prend son essor en 1985 avec l'initiative de Jacques Delors, d'organiser les entretiens de Val Duchesse où les représentants des organisations d'employeurs et de salariés discutent directement sans l'intermédiaire de la Commission. Dans ce cadre ouvert, ils doivent pouvoir confronter leurs points de vue, se mettre d'accord sur des textes qui deviennent des avis communs. L'acte unique attribue à la Commission la tâche de développer le dialogue social au niveau européen.

En 1991, les partenaires sociaux européens s'accordent sur un texte qui devient sans modification un protocole annexé au traité : c'est l'accord social de Maastricht, acte de naissance du dialogue social européen. Il crée l'obligation pour la Commission de consulter préalablement les partenaires sociaux avant tout projet d'intervention dans le domaine social. Dans le cadre de cette consultation, les partenaires sociaux peuvent

aussi demander conjointement avec la Commission de négocier sur un sujet donné. En cas d'accord, celui-ci peut être transmis au Conseil pour qu'il soit adopté en tant que décision propre. En cela, le protocole ouvre la voie à la négociation collective européenne autonome[125].

Alors que la perspective d'un nouveau Traité est ouverte au début des années 90 – le Conseil européen de Dublin en avril et juin 1990 met en place deux conférences intergouvernementales (CIG) qui travaillent à l'Union politique et l'Union économique et monétaire – c'est pour FO le moment de revendiquer « le comblement du déficit social par l'obtention d'un droit social européen qui tire l'Europe vers le haut dans le domaine social ».

Avant l'accord du 31 octobre 1991, il apparait au sein du dialogue social de Val Duchesse que le patronat préfère tenter un accord avec les représentants des salariés sur la possibilité de conclure dans l'avenir, des accords collectifs européens. Les employeurs pensent alors que la mise en place d'un véritable droit social européen risque de réduire leur marge de manœuvre et qu'à tout prendre, la négociation où se joue le rapport de forces lui semble moins aléatoire.

[125] A l'origine, c'est un accord daté du 31 octobre 1991 conclu entre les organisations d'employeurs (UNICE devenue depuis Business Europe et CEEP) et de travailleurs (CES) européens, qui a lancé la dynamique des accords contractuels européens, susceptibles d'être confirmés par voie législative contraignante. Cet accord a été transposé dans le Protocole Social du Traité de Maastricht puis inséré dans le Traité d'Amsterdam. Ce même accord permet de dépasser le blocage institutionnel en matière sociale. Désormais, le Conseil peut adopter des directives à la majorité qualifiée dans une série de domaines (santé des travailleurs, conditions de travail, information-consultation, égalité des chances, inclusion au marché du travail), l'unanimité étant préservée dans d'autres (sécurité sociale, représentation et défense collective des intérêts des travailleurs, contributions financières pour favoriser et créer des emplois…). C'est une véritable novation : cette possibilité n'existe pour aucune autre matière, et ne peut venir que des partenaires sociaux. Malheureusement, l'orientation libérale de la Commission, la mondialisation, puis la crise, ont tari cette nouvelle et originale source du droit communautaire.

FO s'interroge sur de nombreux points : le problème des mandats, la hiérarchie des niveaux d'accords, le problème de leur extension…Pour FO[126] *« l'accord devenu protocole additionnel annexé au traité de Maastricht est un moyen qui n'a pas encore été éprouvé mais dont on ne connaitra la validité qu'ne le faisant fonctionner. Il faudra apprendre à marcher en mettant un pied devant l'autre, avec précautions. Naturellement cela n'arrivera pas si on ne commence pas et rien ne s'opposera au dumping social sans droit social européen. »*

Le protocole social reconnaît en outre officiellement, politiquement et juridiquement, le rôle et la responsabilité des partenaires sociaux dans le dispositif européen. Désormais, ils disposent d'un droit autonome à la négociation et peuvent en outre mettre en œuvre au niveau national toutes les directives adoptées par le Conseil dans le domaine social.

En tant qu'élément du modèle social européen, le contenu de ce dialogue est plutôt étendu : il comprend les discussions, les consultations, les négociations et les actions communes entreprises par les organisations représentant les partenaires sociaux – employeurs et salariés. Cela déborde donc du simple cadre de la « négociation collective », dont il ne reprend pas tous les rouages par ailleurs. Prenant la forme d'un dialogue tripartite avec les autorités publiques ; puis d'un dialogue bipartite entre les organisations syndicales et les organisations d'employeurs européens, il se déroule au niveau interprofessionnel, au niveau des branches européennes, et au sein des comités de dialogue social sectoriel.

Pour la CES comme pour Force Ouvrière, les bases sur lesquelles doit s'établir le dialogue social au niveau européen sont les suivantes :

[126] Circulaire confédérale FO n°219/92, « Le social en Europe : le point », 28 décembre 1992

- Au niveau interprofessionnel : définition avec les interlocuteurs patronaux européens Business-Europe et CEEP des grandes orientations de la politique sociale (formation, qualifications, égalité homme-femme…) ; les accords-cadres européens qui en ressortent sont ratifiés par le Conseil des ministres et font dès lors partie de la législation européenne[127].
- Au niveau des branches professionnelles : définition des objectifs et des priorités dans le cadre de la réalisation du marché intérieur, et éventuellement négociation d'accords.
- Les entreprises multinationales : mise en place de comités d'entreprises européens et information et consultation sur les politiques industrielles et l'emploi.

Comment est-il financé ? Une très petite part du budget européen est consacrée aux projets transnationaux menés par des partenaires sociaux. Le Fonds social européen (FSE)[128] fournit également une aide visant à renforcer les capacités des organisations de partenaires sociaux au niveau national.

Le dialogue social européen est distinct du dialogue social national : ici le maître mot est la consultation par la Commission européenne[129]. Il consiste donc principalement en consultations

---

[127] Noter que la CES a également conclu des accords avec les employeurs européens sur une base volontaire, dont l'application dépend de la responsabilité des signataires au niveau national. Par exemple, un accord fixant un cadre d'actions pour la formation tout au long de la vie ; un accord sur le télétravail.

[128] C'est le seul fonds qui touche directement tous les citoyens européens, qu'ils soient travailleurs, chômeurs, exclus, jeunes ou seniors. Dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi, la CES avait plaidé pour que les partenaires sociaux soient logiquement associés à la détermination de ses usages.

[129] Article 138 TFUE : « La commission pour tâche de promouvoir la consultation des partenaires sociaux au niveau communautaire et prend toute

et avis sur les initiatives européennes dans le domaine de la politique sociale ; par exemple : la stratégie européenne pour l'emploi, les droits sur le lieu de travail, la protection sociale, la lutte contre la pauvreté, etc.

Sur le fondement de l'article 154 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la Commission est tenue de consulter les partenaires sociaux au niveau de l'UE avant de proposer des modifications de la législation sociale de l'Union, dont fait partie le droit du travail. Conformément au paragraphe 4 de ce même article, les partenaires sociaux européens peuvent, si les représentants des employeurs et des travailleurs en conviennent, mener eux-mêmes les négociations sur la nature des changements à apporter. Ainsi, lors du projet de révision de la directive 2003/88/CE sur le « temps de travail », les partenaires sociaux européens s'étaient accordés pour engager des négociations sur la révision de cette directive. Ces négociations ont achoppé début 2013, laissant pour le moment cette directive inchangée.

Le TFUE prévoit l'autonomie des partenaires sociaux en ce qui concerne le contenu et la structure des négociations. À ce titre, la Commission s'abstient d'en commenter le contenu ou la portée et ne présentera aucune proposition législative avant l'expiration du délai prévu par le traité pour mener à bien les discussions.

---

mesure utile pour faciliter leur dialogue en veillant à un soutien équilibré des parties

1. A cet effet, la Commission, avant de présenter des propositions dans le domaine de la politique sociale, consulte les partenaires sociaux sur l'orientation possible d'une action communautaire.

2. Si la Commission, après cette consultation, estime qu'une action communautaire est souhaitable, elle consulte les partenaires sociaux sur le contenu de la proposition envisagée. Les partenaires sociaux remettent à la Commission un avis, ou, le cas échéant, une recommandation.».

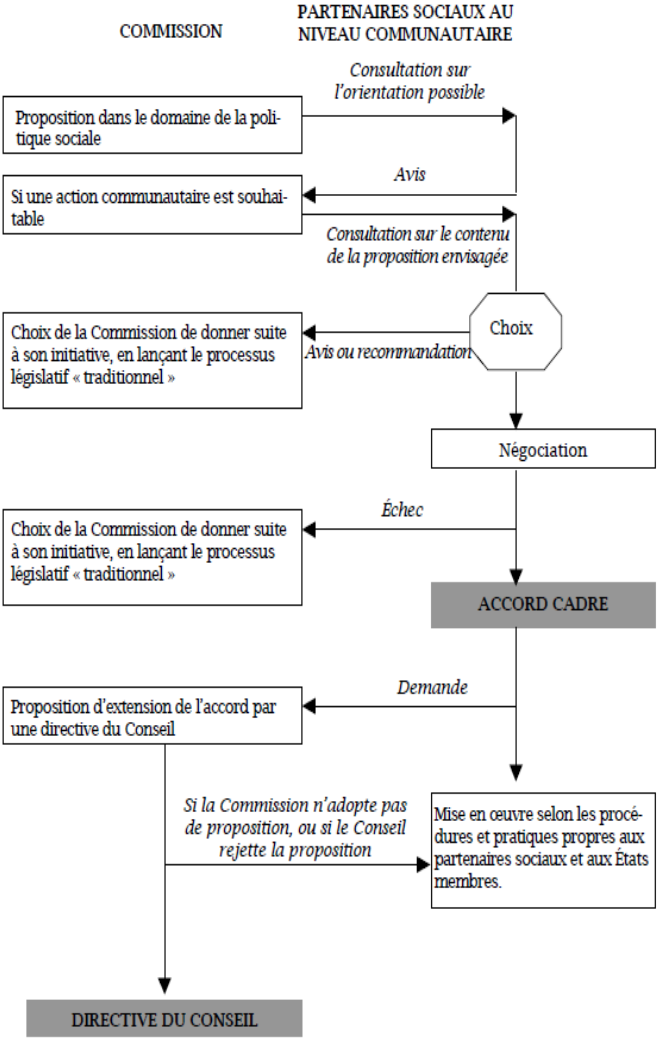
En termes de dialogue social interprofessionnel, la CES négocie avec les employeurs (Business-Europe, UAEPME et CEEP) en se coordonnant avec les fédérations syndicales européennes. Si les partenaires sociaux parviennent à un accord, ils peuvent, en vertu de l'article 155 du TFUE, demander sa formalisation sous forme de directive. En effet, l'accord collectif européen ne possède pas en lui-même de force normative et exige pour devenir effectif, soit son intégration dans un instrument communautaire de nature réglementaire à la suite d'une initiative de la Commission, soit une médiation nationale réalisée selon « les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux Etats membres (article 139 alinéa 2 du TCE). Dans la première hypothèse, la Commission présente alors un projet de directive émanant de l'accord des partenaires sociaux au Conseil des ministres de l'UE. Le Conseil peut adopter ou rejeter cette directive à la majorité qualifiée, mais il ne peut pas la modifier. Le Parlement européen est informé, mais il n'intervient pas en tant que colégislateur. Cette procédure n'a été mise en œuvre que trois fois au cours de la décennie 1990. La directive sur le travail à temps partiel de 1997 (97/81/CE) établit le droit des travailleurs à temps partiel au même traitement que les travailleurs à temps plein. La directive sur le travail à durée déterminée de 1999 (1999/70/CE) établit aussi l'égalité de traitement pour ces travailleurs, et signale que les CDI doivent être la norme. Elle fixe des critères et des limites au recours aux CDD. La directive sur le congé parental enfin, (93/34/CE) adoptée en 1999. Toutes trois sont basées sur des accords négociés par les principaux partenaires sociaux intersectoriels au niveau de l'UE.

En l'absence d'accord entre les partenaires sociaux, la Commission présente une proposition de modification de la directive en s'appuyant sur la consultation précédemment menée et sur ses travaux d'analyse d'impact.

Le dialogue social dit « autonome » permet pour sa part la conclusion d'autres accords, par exemple sur le télétravail (2002), le harcèlement et la violence au travail (2007), l'égalité hommes-femmes (2005), etc.

Le dialogue social communautaire se tient aussi au niveau sectoriel. Créés en 1998, les comités de dialogue social sectoriel, constitués dans 27 secteurs, sont des enceintes favorables aux initiatives conjointes de négociation. Composés d'au maximum 64 représentants des partenaires sociaux, présidés par l'un d'entre eux ou par le représentant de la Commission s'ils le préfèrent, ils peuvent engager un dialogue dans leur propre secteur, mais au niveau communautaire (ex. énergie, transports, hôtellerie…). Plusieurs accords sectoriels ont été conclus, (agriculture, entreprises de nettoyage, transports) et des codes de bonne conduite ont été adoptés (textile, cuir), et plus de 200 déclarations conjointes ont été signées. Le niveau de la branche professionnelle s'est sans doute avéré plus pertinent que le niveau interprofessionnel en la matière.

Quant aux actions menées par la CES à proprement parler, en faveur du droit social, elles se déploient de plusieurs façons. D'abord, la CES prend part au Sommet social tripartite annuel ; elle est ensuite consultée sur les décisions affectant les affaires sociales et la politique macro-économique ; elle entretient enfin des relations étroites avec le Parlement Européen.



La consultation et la négociation des partenaires sociaux dans l'Union européenne

Source : Droit et Société 58/2004, A. Mias.

Section 2. L'entreprise et les services publics : frontières et chantiers

A. Les services publics et l'Union européenne

Au sein de l'Union européenne, on parle plus volontiers de « services d'intérêt économique général » (SIEG) ou de « services d'intérêt général ». Ils doivent, pour être qualifiés comme tels, répondre aux besoins quotidiens, être essentiels à un développement économique durable et à une cohésion sociale et régionale en Europe. Ils diffèrent des autres services en ce que les pouvoirs publics ont la responsabilité de garantir leur approvisionnement, indépendamment de leur rentabilité. C'est l'un des piliers du modèle social européen.

Ils sont difficiles à déterminer précisément. A titre d'exemple, ils couvrent en principe dans tous les Etats membres les services sociaux et la santé, l'enseignement, l'eau et l'énergie, etc.

Comment distinguer SIG et SIEG ? Par application de la jurisprudence communautaire, extensive (« toute activité consistant à offrir des biens et services sur un marché est une activité économique »[130]), on conçoit que les SIG sont les services fournis directement par les pouvoirs publics (sécurité, enseignement), quand les SIEG impliquent une relation économique entre un fournisseur et un consommateur. Les SIEG, dans la pratique communautaire, définissent les « services de nature économique que les Etats membres ou la communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général. La notion de SIEG couvre donc plus particulièrement certains services fournis par les grandes industries de réseau comme le

130 Arrêts du 16 juin 1987, Commission/Italie, 118/85, Rec. p. 2599, point 7, et du 18 juin 1998, Commission/Italie, C-35/96, Rec. p. I-3851, point 36.

transport, les services postaux, l'énergie et les communications. Toutefois, l'expression s'étend également aux autres activités économiques soumises elles aussi à des obligations de service public »[131].

A priori, ce déballage terminologique pourrait être oublié aussi rapidement. Mais le problème qui se pose du point de vue des droits sociaux est lié à la politique de forte libéralisation menée par la Commission Européenne depuis les années 1980, tendant à réduire à une peau de chagrin les activités naturellement dévolues à l'Etat (éducation, transports, santé…). Par le biais des SIEG, l'Union européenne a entrepris de découdre patiemment les services publics, ouverts progressivement au marché, pour réaliser le fameux « grand marché intérieur ». En effet, selon l'article 86 du TFUE, « Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent Traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie »… En clair, le jeu politique conduit vise à requalifier en secteurs concurrentiels la plus grande part des activités de service public, sur le fondement de l'interdiction des monopoles.

La Commission avait ainsi pris l'initiative d'une proposition de directive définissant le cadre juridique de la «libéralisation» des services en général (dite «Bolkestein»). Elle concernait explicitement les SIEG et ses frontières (y compris dans le secteur de la santé par exemple). Elle a été fortement contestée

[131] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions – Livre blanc sur les services d'intérêt général COM (2004) 374 12.05.2004 - ANNEXE 1 Définitions terminologiques.

par nombre de confédérations syndicales en Europe, dont Force Ouvrière, car porteuse de dumping généralisé dans les domaines social, fiscal et environnemental[132].

> « Tout cela prête à craindre pour «le service public à la française», jusque-là par trop collectivisé et étatisé aux yeux des libéraux les plus enragés » estime G. Mazuir. « Car il faudra bien un jour définir le cadre du service public et dire en vertu de quel principe il doit être aidé ou pas, aidé par l'argent public pour ne pas entraver la concurrence marchande. Par un matraquage anti-fonction publique en opposition au culte des «gagneurs» du privé, on a mis pendant près de deux décennies dans la tête des gens l'idée, aussi mensongère que stupide, que l'on pouvait privatiser le service public qui rapporte et collectiviser celui qui coûte. Il ne s'agit pas de jeter l'anathème sur les salariés du public ou du privé qui exercent une fonction d'intérêt général, ils font leur métier de bonne foi, avec peu de moyens et sont souvent très moyennement rémunérés. Mais à Force Ouvrière, on ne voit pas en quoi un capitalisme publico-privé, prédateur et concurrentiel, serait meilleur qu'un monde de progrès républicain et solidaire. Nous estimons qu'on n'a pas besoin d'être néolibéral pour être «moderne».
> Inversement, personne n'a le monopole de l'intérêt général, mais entre une société pluraliste laïque et républicaine d'entraide et une seule société de marché, il faut choisir… Pour ce qui nous concerne, c'est fait: la liberté, l'égalité et la fraternité font partie intégrante des motivations et valeurs fortes de notre syndicalisme »[133].

Force Ouvrière a en effet toujours défendu des services publics forts (en 2007, elle avait lancé une pétition « ensemble, revendiquons des services publics au service des citoyen(ne)s », en même temps que la CES). Ils sont la concrétisation de la conception républicaine de 'légalité des citoyens, comme

[132] «Circulaire confédérale» n° 54/04 du 1er avril 2004.
[133] Gérard Mazuir, *FO Hebdo* n°2707

facteur de réduction des inégalité sociales par leur rôle redistributeur.

Défendre efficacement les services publics exige selon FO de poser la nécessité d'une réforme des traités en vigueur afin de garantir à la fois la sécurité juridique et les capacités d'organisation et de financement des services publics par les Etats, sans se limiter aux concepts délibérément réducteurs de SIG ou SIEG. C'est pourquoi il faut absolument que les services publics soient inscrits dans les textes en dehors des articles relatifs aux règles de la concurrence[134]. En l'état, l'absence d'une puissance publique européenne qui puisse harmoniser la position de l'UE quant aux services publics, contraint à les reconnaître ou non au gré des à-coups de la jurisprudence communautaire.

B. La responsabilité sociale de l'entreprise

La « RSE » désigne l'intégration volontaire par les entreprises d'objectifs sociaux et environnementaux dans leurs activités commerciales et dans leurs relations avec les acteurs impliqués. Ils visent à contribuer au développement durable et à améliorer la gestion et la compétitivité des entreprises (image impactant la réputation de l'entreprise ; prise en compte dans l'évaluation des facteurs de risque et de réussite des entreprises ; amélioration des compétences des travailleurs). Au niveau européen, la RSE est inscrite dans les priorités de l'Union européenne au sommet de Lisbonne en 2000 et trouve sa

[134] FO a pu marquer sa position à plusieurs reprises en la matière : défense d'un principe d'interprétation favorisant sur les services publics ; opposition à la consultation de la société civile sur la marche des SIG réduite à un rôle d'arbitrage a posteriori de l'intérêt général ; promotion d'un principe de réversibilité qui permette à un service « dépublicisé » de rentrer à nouveau dans le giron des services publics.

définition dans le livre vert de l'UE publié en 2001: «Être socialement responsable signifie non seulement satisfaire pleinement aux obligations juridiques applicables, mais aussi aller au-delà et investir davantage dans le capital humain, l'environnement et les relations avec les parties prenantes.»

La stratégie de promotion de la RSE européenne est fondée sur une série de principes : sa nature volontaire (donc pas de contrainte envisageable), son cantonnement aux secteurs aux secteurs où l'action européenne amènerait une valeur ajoutée, la prise en compte des besoins des PME, le respect des instruments internationaux, etc.

Dans la pratique, il s'agit d'abord d'encourager le développement des connaissances, les échanges de bonnes pratiques sur l'impact de la RSE sur les performances économiques des entreprises. Les financements européens pour la formation des travailleurs sont envisagés comme ressource potentielle soutenant ces projets RSE. Les instruments de RSE seraient multiples : codes de conduite, normes de gestion, labels et étiquetage des produits, standards d'investissements socialement responsables, … Enfin – et peut être surtout – la Commission suggère l'intégration des objectifs RSE à l'ensemble des politiques européennes (voir la stratégie développement durable UE 2020), par exemple politiques de l'emploi, de l'environnement, des marchés publics et de l'administration publique, des relations extérieures, des consommateurs…

Pour Force ouvrière, la RSE est une démarche surtout bénéfique pour la performance économique et financière de l'entreprise. Il n'appartient pas à une organisation syndicale de salariés de s'en saisir ou de l'initier. Il convient donc d'être particulièrement vigilant. Rappelons en particulier que nous avons toujours

privilégié la négociation, y compris au niveau international, aux codes ou chartes de bonnes pratiques.

Il serait extraordinairement dangereux de laisser la RSE devenir un creuset dans lequel va s'élaborer le droit social futur, entreprise par entreprise. Outre le fait de **déporter toute négociation au niveau de l'entreprise, en y associant d'autres interlocuteurs que les organisations syndicales de salariés**, il faut avoir conscience que derrière un accord RSE et ses cautions environnementales ou sociétales se retrouvent **la flexibilité, la mutualisation, la rationalisation, la pressurisation, la réduction des postes, la modération salariale, l'individualisation de la rémunération**, etc…

C. Les directives européennes et le droit des relations de travail

Les directives sont des actes législatifs qui lient les États membres quant à l'objectif à atteindre (voir Partie 2, section 2), mais leur laisse le choix des moyens et de la forme pour atteindre cet objectif dans les délais fixés. Plusieurs directives ont marqué le champ du travail et des relations sociales en Europe, formant ce qu'on peut considérer comme un véritable acquis social européen. Nous nous proposons d'en détailler ici le contenu et la mécanique[135].

La directive « temps de travail »

La directive relative au temps de travail adoptée en 1993 a été saluée par la CES comme une avancée importante. Elle fixe des prescriptions minimales en matière d'aménagement du temps de travail : périodes minimales de repos journalier, repos hebdomadaire et congés annuels, temps de pause, durée

[135] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0088:FR:NOT

maximale hebdomadaire de travail ainsi que travail de nuit, travail posté et rythme de travail. Il s'agit de prescriptions contraignantes pour les Etats de l'UE, c'est une contribution majeure à la dimension sociale du marché intérieur. Dans ce domaine, les normes adoptées à l'échelon communautaire sont minimales et permettent une législation plus favorable au niveau national.

La directive de 1993 dispose notamment que les travailleurs ne doivent pas effectuer en moyenne plus de 48 heures par semaine (calculée sur une période de quatre mois).

Mais la directive est assortie de dérogations très poussées, qui remettent en cause l'existence même des principes de la directive et permettent un allongement presque illimité du temps de travail. Notamment, une clause d'opt-out qui permet aux salariés de travailler en réalité plus longtemps.

Dans la réglementation communautaire, l'aménagement du temps de travail a ensuite fait l'objet de plusieurs types de directives : une directive de base et des directives sectorielles.

La première directive de 1993 a été modifiée en 2000 afin de confirmer l'approche différenciée selon les secteurs et les activités des travailleurs pour certains points notamment le temps de travail et les périodes de repos. Les deux directives de 1993 et 2000 ont été abrogées par la directive 2003/88/CE, qui reprend les dispositions précédentes pour les codifier sans en modifier le fond.

Temps de travail : ce que prévoit l'actuelle directive

A l'heure actuelle, la directive européenne sur le temps de travail (2003/88/CE), prévoit que chaque État membre doit faire en sorte que chaque travailleur ait droit à un temps de travail

hebdomadaire limité, une période minimale de repos, un temps de pause, un congé annuel payé et des protections en cas de travail de nuit.

- Le temps de travail hebdomadaire est limité. Il ne peut pas dépasser 48 heures en moyenne, heures supplémentaires incluses;
- Une période minimale de repos quotidien doit être instaurée, à raison de 11 heures consécutives toutes les 24 heures;
- Un temps de pause doit de même être instauré pendant le temps de travail, si le travailleur est actif pendant plus de six heures;
- Les Etats membres doivent prévoir une période de repos hebdomadaire minimale de 24 heures sans interruption pour chaque tranche de sept jours, qui s'ajoute au repos quotidien de 11 heures;
- Doit exister un congé payé annuel d'au moins quatre semaines par an;
- En cas de travail de nuit, il doit exister une protection supplémentaire pour les salariés (à titre d'exemple, le temps de travail moyen ne peut dépasser 8 heures par tranche de 24 heures; les travailleurs de nuit ne peuvent accomplir des travaux pénibles ou dangereux pendant plus de 8 heures par tranche de 24 heures; il convient d'instaurer un droit à des examens de santé gratuits et, dans certaines situations, à un transfert au travail de jour).

La révision de la directive sur le temps de travail a été engagée par la Commission en 2004 et les négociations entre le Parlement européen et le Conseil de l'UE ont duré cinq ans, pour aboutir finalement à un échec en 2009 après le rejet par le Parlement européen du texte proposé. Pour la CES, c'est la confirmation du rôle important joué par le PE dans la protection de l'Europe sociale. La Commission européenne a donc lancé en 2010 un nouveau processus de révision. En vertu de

l'article 154 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la Commission est tenue de consulter les partenaires sociaux au niveau de l'UE avant de proposer des modifications de la législation sociale de l'Union, dont fait partie le droit du travail. Conformément au paragraphe 4 dudit article du TFUE, les partenaires sociaux européens peuvent, si les représentants des employeurs et des travailleurs en conviennent, mener eux-mêmes les négociations sur la nature des changements à apporter.

Au terme des consultations menées par la Commission auprès des principaux partenaires sociaux intersectoriels européens, ceux-ci l'ont informée, le 14 novembre 2011, de leur décision commune d'engager des négociations sur la révision de la directive sur le temps de travail. Ces négociations ont démarré le mois suivant, avec un délai de neuf mois. Après une prolongation de la période de négociation, les partenaires sociaux européens ont reconnu l'échec de leurs négociations, avec la clause d'opt out comme principal point d'achoppement. Cette dérogation ou clause dite d'opt out, a largement été utilisée par d'autres États que le Royaume-Uni dans des secteurs spécifiques, à l'image de l'Allemagne, de l'Espagne ou de la France dans le secteur de la santé. Elle permet de contourner la réglementation dans de nombreux secteurs. Selon la CES, de telles disparités de la législation du travail entre les États ne peuvent que « *favoriser le dumping social* ». La suppression de l'opt-out, même partielle (à travers son encadrement par des négociations collectives), en vue de respecter la santé et la sécurité des salariés, était donc l'une des conditions clés d'un éventuel accord… Pour la CES, la « dernière offre » des employeurs n'était « pas assez équilibrée » et « ne permettait par conséquent pas de poursuivre les négociations en l'état ». Les syndicats soulignaient qu'il existe un lien évident entre des horaires de travail longs, irréguliers et l'augmentation des problèmes de santé liés au travail et ils

insistaient pour que la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs reste l'objectif premier de toute révision de la directive.

En l'absence d'accord entre les partenaires sociaux, la Commission peut présenter une nouvelle proposition de modification de la directive en s'appuyant sur les consultations précédemment menées et les analyses d'impact. Le projet de révision a été gelé au cours de la période 2013-2014 marquée par les élections européennes et le renouvellement des instances. Mais le dossier devrait être réouvert en 2015.

Dès le lancement de la procédure de révision, FO a dénoncé un projet consacrant la déréglementation en la matière[136], en « sonnant le glas de l'harmonisation sociale ». Le projet de directive révisé consacrait l'opt-out. Même s'il nécessitait l'accord du salarié, ce n'était qu'une maigre protection, particulièrement en période de crise. Ensuite, elle instaurait l'annualisation du temps de travail, en permettant donc une durée du travail allant jusqu'à 78 heures hebdomadaires. Enfin, le projet instaurait la notion de durée de travail inactive permettant de décompter du temps de travail effectif une partie des heures de gardes sur le lieu de travail, ce qui aurait conduit à réintroduire les équivalences entre les deux (à l'encontre de la jurisprudence en la matière[137]). La CES avait dénoncé« une réduction totale dans la protection sans sauvegarde appropriée ». FO avait mis en garde l'UE contre une violation de la première convention de l'OIT de 1919 qui instaurait la limite de 48 heures hebdomadaire de travail.

[136] Communiqué FO, 6 novembre 2006 : « Temps de travail : FO dénonce un projet de directive consacrant la déréglementation ».
[137] Dans les affaires SIMAP, Jaeger et Dellas, la CJCE avait assimilé périodes de garde de médecins à temps de travail effectif.

La directive « Services »

La directive 2006/123/CE du 12 novembre 2006 relatives aux services dans le marché intérieur établit un cadre général pour l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires de services et la libre circulation des services. Elle en couvre un certain nombre : la construction et l'artisanat, le commerce de détail, le tourisme, l'immobilier, l'enseignement privé, mais aussi la majorité des professions réglementées (avocats, architectes…) et tous les services *liés* aux entreprises (conseils en gestion, publicité…). La directive oblige les États membres à simplifier toutes les procédures engagées dans la création et la réalisation d'une activité de service. Afin de renforcer la libre prestation de services, elle prévoit que les États membres doivent garantir le libre accès à l'activité de service ainsi que son libre exercice sur leur territoire. A ce titre, l'État membre dans lequel le prestataire de services se déplace ne pourra imposer le respect de ses propres exigences. Sauf si elles sont non discriminatoires, proportionnées et justifiées pour des raisons relatives à l'ordre public, la sécurité publique, la santé publique ou la protection de l'environnement. La directive prévoit toutefois des **dérogations importantes** à ce principe, comme par exemple en matière de qualifications professionnelles, de détachement des travailleurs et pour les services d'intérêt économique général. Les débats sur son adoption avaient en effet suscité une forte vague de mécontentement tant elle risquait d'encourager le dumping social œuvrait à détricoter les protections minimales offertes par le droit du travail[138].

La directive services n° 2006/123/CE) a été adoptée le 12 décembre 2006. La CES s'était félicitée d'avoir réussi à déminer les dispositions les plus problématiques.

[138] Toutes les analyses de FO sur ce projet sont disponibles à l'adresse suivante : http://foadp.free.fr/documents/20070700_bolkestein.pdf

- Certains SIEG sont inclus dans le champ d'application de la directive ; les services sociaux en sont exclus (logement social, protection de l'enfance et services familiaux). FO a émis la crainte que cela conduise à terme à justifier la réintégration des SSIG (services sociaux d'intérêt général) dans le champ d'application de la directive.
- Mais la libre prestation de services prime sur les systèmes nationaux de protection sociale. Les restrictions à la libéralisation doivent être justifiées par « des raisons de politique publique, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement », et être « non discriminatoires, nécessaires et proportionnées ».
- La directive interdit d'exiger d'un prestataire basé dans un autre Etat membre, de se doter d'un établissement dans l'Etat d'accueil où est presté le service. FO a rappelé que l'absence d'établissement rendra souvent impossible le contrôle par les services de l'inspection du travail, du respect de la législation.

Pour FO, la seule solution acceptable était celle du retrait de ce projet de directive. Se limiter à la modifier ne suffirait pas à en atténuer la portée. Le progrès social ne résulte pas d'un nivellement par le bas, mais bien d'une harmonisation vers le haut, qui s'appuie sur les dispositions les plus favorables. En ce sens le principe du pays d'accueil, notamment en matière sociale, est porteur de progrès tandis que le principe du pays d'origine incite à contrario au dumping.

Jean-Claude Mailly avait vivement exprimé son opposition lors de son intervention à la Manifestation européenne de Strasbourg de février 2006, pour le retrait du projet. Initiée par la CES, cette manifestation est organisée le jour où le Parlement européen débat en plénière de la directive. La mobilisation est un succès.

Les exigences syndicales sont en partie prises en compte, le Parlement impose à une large majorité la révision du projet.

« Dès que nous avons pris connaissance de ce projet, nous en avons ensemble dénoncé les dangers. Elle symbolise le dumping social à l'opposé d'une Europe du progrès social. Avec son principe du pays d'origine, plus ou moins amendé et même si son appellation a changé, elle introduirait dans les services et en Europe, les "pavillons de complaisance" que nous combattons dans le secteur maritime depuis plus de cinquante ans (…).Tant que le principe du pays d'accueil n'est pas affirmé, ce sont le marché et la concurrence qui gagnent contre les travailleurs et les services publics. Comment contrôler l'application de la réglementation du travail sans obliger le prestataire de services à être représenté physiquement? (…) C'est pourquoi FO, avec d'autres, exige le retrait de la directive »

La directive « Détachement »

La directive sur le détachement des travailleurs 96/71/CE[139] a pour objectif de concilier le droit des entreprises d'un Etat membre de l'Union européenne à fournir des services dans toute l'Union, et la protection des droits et des conditions de travail des travailleurs détachés dans un autre Etat membre, pour fournir ces services.

Un travailleur est considéré comme «détaché» lorsque son employeur l'envoie – provisoirement, mais sans qu'une durée maximale soit fixée – exercer dans un autre État membre que celui où il travaille habituellement. Par exemple, un prestataire de services peut remporter un contrat dans un autre pays et décider d'envoyer ses salariés exécuter ce contrat sur place.

[139] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0071:fr:HTML

Pendant la période de détachement, la relation de travail entre employeur et travailleur est maintenue.

3 scénarios sont envisageables pour que le salarié soit détaché :

- L'exécution d'une prestation de services : l'employeur détache un de ses salariés vers un autre Etat membre, dans le cadre d'un contrat conclu avec un tiers situé dans l'Etat membre, pour lequel le salarié effectuera la prestation.
- La mobilité intra-groupe : un employeur détache un salarié vers un établissement ou une entreprise appartenant au même groupe, mais situé sur le territoire d'un autre Etat membre.
- La mise à disposition de salariés au titre du travail temporaire : un employeur, agence d'intérim ou bureau de placement, loue les services d'un salarié à une entreprise cliente implantée ou opérant dans un autre Etat membre.

Pour garantir la protection dans toute l'Union européenne des droits et des conditions de travail d'un travailleur détaché, et afin d'éviter le «dumping social», le droit communautaire a établi un socle de règles minimum obligatoires relatives aux conditions de travail d'un travailleur détaché. Elles doivent refléter les normes appliquées aux travailleurs de l'État membre d'accueil :

- En principe, si un État membre prévoit des conditions d'emploi minimales, ces dernières doivent également s'appliquer aux travailleurs détachés dans cet État[140].

[140] Aux termes de l''article L. 1262-4 du Code du travail, les employeurs établis hors de France doivent respecter un noyau de règles impératives françaises en matière de droit du travail, concernant:

- Cependant, l'employeur peut décider d'appliquer des conditions de travail plus avantageuses pour les travailleurs, par exemple celles de l'État membre d'origine (l'endroit où le travailleur exerce habituellement sa profession).

Outre l'existence de ce noyau dur de règles impératives à respecter dans le pays d'accueil, la directive prévoit des échanges d'information entre autorités nationales et des garanties d'application. En pratique, l'interprétation de la directive ne garantit pas nécessairement le respect des droits des travailleurs, et surtout n'écarte pas le risque de dumping social.

C'est pourquoi, en 1996, Force ouvrière avait considéré que la directive de 1996 « *constituait indéniablement un progrès pour la situation de nombreux travailleurs européens, mais entaché d'une tare originelle que toutes les actions et négociations n'ont pu effacer, et qui peut offrir à certains patrons l'occasion de se comporter comme des*

- Libertés individuelles et collectives dans la relation de travail
- Discriminations et égalité professionnelle entre les femmes et les hommes
- Protection de la maternité, congés de maternité et de paternité, congés pour évènements familiaux
- Conditions de mise à disposition et garanties dues aux salariés par les entreprises de travail temporaire
- Exercice du droit de grève
- Durée du travail, repos compensateurs, jours fériés, congés annuels payés, durée du travail et travail de nuit des jeunes travailleurs
- Conditions d'assujettissement aux caisses de congés et d'intempéries
- Salaire minimum et paiement du salaire, y compris les majorations pour les heures supplémentaires
- Règles relatives à la santé et sécurité au travail, âge d'admission au travail, travail des enfants
- Travail illégal

négriers au détriment de l'ensemble du monde du travail »[141]. La directive était alors considérée comme louable mais loin d'être aboutie. Louable car elle garantissait l'application du droit national du pays d'accueil aux travailleurs détachés. Le projet initial de la directive établissait tous les éléments d'égalité de traitement mais il prévoyait que ceux-ci ne s'appliquent qu'après trois mois d'exercice de la prestation. FO avec la CES a alors obtenu du gouvernement français de défendre la position du « délai zéro » qui a finalement prévalu avec cependant quelques dérogations.

Mais rapidement, la directive a montré ses insuffisances. A l'automne 2003, la CES a été consultée par la Commission sur la transposition et la mise en œuvre de la directive. D'après les conclusions de la Commission, il n'existait que quelques difficultés pratiques qui disparaîtraient au cours du temps. En décembre 2003, le Comité exécutif de la CES a adopté une position très critique, ouvrant ainsi la voie à un débat qui s'est poursuivi au cours des quatre années suivantes. La CES soulignait que, dans de nombreux États membres**, les systèmes de relations industrielles et les conditions de travail négociées collectivement étaient soumises à des pressions dues à des pratiques de détachement qui ont conduit à une concurrence déloyale et au mépris des droits des travailleurs.** Elle craignait que les problèmes rencontrés puissent s'aggraver à la suite de l'élargissement.

Les débats sur la mise en œuvre de la directive sur le détachement ont été étroitement liés au débat sur la directive « services ». La CES a alors souligné la nécessité de renforcer la directive sur le détachement dans le cadre plus large visant à fournir, à l'échelle européenne, un ensemble équitable de «

141 Circulaire confédérale n°198/96 « directive sur le détachement des travailleurs ».

règles du jeu » favorisant la mobilité transfrontalière des travailleurs, tant dans le cadre de la libre circulation des services que de celle des travailleurs.

En 2007, la Commission européenne soulignait que le principal problème dans la mise en œuvre de la directive réside dans le manque d'information des travailleurs détachés sur leurs droits, la faiblesse des contrôles de l'inspection du travail et en conséquence, la difficulté d'imposer des sanctions, pourtant prévues dans la directive.

Ensuite, les arrêts de la CJUE Laval Viking et Rüffert en 2007 et 2008 ont révélé des fragilités plus fondamentales dans la directive existante en matière de garantie des conventions collectives et du droit de grève, subordonnées à la libre prestation des services.

- La CJUE a confirmé une hiérarchie des normes avec le libre marché et la libre prestation de service au plus haut dans la hiérarchie et une position secondaire pour les droits sociaux fondamentaux issus des négociations et actions collectives.
- La CJUE a interprété la directive détachement de manière très restrictive, limitant la possibilité pour les Etats membres et les syndicats de prendre des mesures et d'agir contre le dumping social et demander une meilleure protection pour les travailleurs détachés, et une absence de discrimination avec les travailleurs locaux.

C'est pourquoi **la CES a demandé une révision complète de la directive détachement** pour mieux atteindre ses objectifs (résolution adoptée lors du Comité exécutif de mars 2010.) Un groupe CES d'experts syndicaux et d'universitaires, créé au début 2009, a été chargé de développer davantage les aspects

juridiques et techniques de ces propositions. Sur la base des discussions au sein de ce groupe (Rapport final du groupe d'experts de la CES sur le détachement du 31 mai 2010), huit propositions ont été élaborées afin de réviser et de renforcer la directive sur le détachement:

- Clarifier la base juridique et les objectifs de politique sociale de la directive concernant le détachement de travailleurs,
- rétablir l'autonomie des partenaires sociaux,
- clarifier le champ d'application de la directive,
- rétablir le caractère minimal de la directive concernant le détachement de travailleurs,
- respecter et protéger la pluralité des systèmes de relations du travail dans les États membres,
- les marchés publics comme modalité de mise en œuvre,
- rétablir la notion d'intérêt public, et
- assurer une application effective.

Lors du sommet social du 18 janvier 2012, FO avait revendiqué une modification de la directive sur le détachement des travailleurs. Elle estime que « sur l'application de la directive, le sentiment dominant est qu'elle comporte trop d'insuffisances et laisse la porte ouverte à de nombreux abus (idée de la « directive passoire»). Dans un certain nombre de cas, le détachement effectif ne répond pas aux règles communautaires et françaises en matière de détachement tandis que les contrôles et sanctions ne sont pas assez efficaces.

En mars 2012 la Commission européenne présente un projet de directive de mise en œuvre visant à améliorer les conditions de détachement d'un travailleur vers un autre Etat membre dans le cadre d'une prestation de services, afin d'améliorer les règles existantes, notamment en matière de coopération administrative, de contrôles et de sanctions.

Cette initiative est immédiatement perçue par FO comme insuffisante[142]. La directive d'application ne répond que très partiellement à la revendication d'une révision complète de la directive de 1996. Si elle comporte quelques progrès, le texte proposé reste trop faible pour garantir une amélioration véritable de la situation des travailleurs détachés.

Le projet de directive permet ainsi de clarifier les conditions du détachement et d'améliorer l'information donnée aux salariés. De même, les dispositions sur la coopération administrative entre les Etats, les contrôles et les sanctions prévues vont plutôt dans le bon sens. En outre, le projet prévoyait la mise en place d'un principe de responsabilité conjointe et solidaire entre contractants et sous traitants. Ainsi, les sous-traitants employant des travailleurs issus d'autres États membres seraient rendus conjointement responsables pour les droits des travailleurs inscrits dans la législation de leur État d'origine. Mais le texte prévoyait que ce principe serait limité au seul secteur de la construction, alors qu'il devrait s'appliquer à bien d'autres secteurs où les situations de détachement sont courantes.

L'examen du texte était soumis à la procédure législative ordinaire, auparavant procédure de codécision) qui prévoit que le Parlement européen et le Conseil s'accordent pour adopter un texte. Rapidement, les discussions se sont concentrées sur deux points particuliers tout au long du cheminement du projet de directive jusqu'au compromis proposé par la présidence lituanienne du Conseil aux ministres de l'emploi réunis le 9 décembre.

[142] Circulaire confédérale 66/2012 Etat des lieux de la directive 96/71/CE sur le détachement des travailleurs

Deux articles ont concentré les discussions : la responsabilité du donneur d'ordre en cas de non-respect du droit du travail par l'entreprise prestataire (article 12) ; l'étendue des contrôles que pourraient réaliser les inspections du travail dans les entreprises (article 9).

Sur l'article 12, la directive d'application permettra de rendre responsables les entreprises donneurs d'ordre à l'égard de leurs sous-traitants directs. En France, les donneurs d'ordre doivent s'assurer que les sous-traitants respectent le droit du travail. Dans le cas contraire, des sanctions URSSAF peuvent s'appliquer, voire des sanctions pénales. La France soutenait la mise en place obligatoire d'un tel mécanisme dans le secteur de la construction, secteur qui concentre la majorité des problèmes actuels d'application des règles du détachement. Certains pays d'Europe de l'est se sont finalement rangés à cette idée.

L'article 9 permettra un renforcement des pouvoirs donnés à l'administration pour le contrôle de la fraude dans les cas de détachement. Dans cette optique, l'inspection du travail pourrait réclamer à la société prestataire des documents supplémentaires en plus des documents habituels si la situation l'impose. C'est donc le principe de la liste ouverte qui s'est imposée (alors que la Commission avait proposé initialement une liste fermée de contrôles que les Etats auraient pu exercer à l'égard des entreprises qui emploient des travailleurs détachés). Il n'y aura pas de liste exhaustive de documents même si le choix des points de contrôle restera sous l'œil de la Commission.

Les ministres du travail de l'UE trouvent un accord le 9 décembre 2013. Le texte est adopté par le Parlement européen en avril 2004 avant d'être formellement approuvé par le Conseil (directive 2014/67/CE).

Pour la CES, le texte adopté ne fera guère progresser la protection des travailleurs détachés et sera loin d'arrêter le dumping social. Pour Veronica Nilsson, secrétaire confédérale : « C'est une occasion manquée d'assurer la protection des travailleurs détachés. La seule solution est une révision de la directive sur le détachement des travailleurs, conjointement à l'introduction d'un Protocole de progrès social visant à garantir que les droits sociaux fondamentaux ne peuvent pas être subordonnés aux libertés économiques. » La directive devra être transposée par les Etats avant le 18 juin 2016.

Toutefois, Pour Force ouvrière le plus gros reste à faire. En effet, les contrôles que les pouvoirs publics pourront mener restent encadrés même si le principe de la liste ouverte est entériné. Les contrôles qui iront au-delà de ce que prévoit le texte de la directive devront être justifiés et notifiés à la commission européenne qui vérifiera ex-post s'ils sont « proportionnés ».

En outre, l'effectivité des contrôles repose largement sur les moyens de l'inspection du travail (en termes de financement et de personnel). Or, ils restent très insuffisants. En 2012, on comptait 767 inspecteurs du travail seulement pour 18,3 millions de salariés. En ajoutant les contrôleurs du travail, seulement 2 190 agents sont chargés de faire respecter le droit du travail dans 1,8 million d'entreprises. Le rapport 2013 du ministère du travail sur le détachement montre que 1 040 contrôles ont été effectués par l'inspection du travail sur les entreprises étrangères en 2012, ce qui donne une idée de l'ampleur de la tâche.

Sur le mécanisme de responsabilité solidaire, de nombreux secteurs ne seront toujours pas couverts en l'absence de caractère obligatoire ailleurs que dans la construction. Les Etats auront toutefois la possibilité de l'étendre à d'autres secteurs dans le texte voté par le Parlement.

Enfin, la question de la concurrence salariale reste entière puisqu'elle n'est pas du ressort de cette directive. En effet, pour tout détachement inférieur à 24 mois, les cotisations patronales restent versées dans le pays d'origine, ce qui maintient des écarts de coût salarial entre travailleurs de l'Union, en l'absence d'harmonisation sociale au sein de l'UE. Plus que la directive d'application sur le détachement, l'annonce de la mise en place d'un salaire minimum en Allemagne contribuera à décourager le nivellement par le bas des conditions salariales ; les entreprises de l'agroalimentaire allemandes recourent largement au travail détaché en provenance d'Europe de l'est pour réduire le coût du travail.

D. Construire une véritable Europe sociale

La période récente est marquée par un regain d'actualité sur la dimension sociale de l'UE. Toutefois, la priorité donnée à une architecture économique de plus en plus contraignante confirme que l'Union européenne, dont la plus grande spécificité reste l'existence d'un modèle social (ou plus exactement de modèles sociaux différents parmi ses Etats membres) n'a jamais véritablement accepté d'être le promoteur d'une construction sociale européenne qui aurait consolidé et amélioré les systèmes nationaux. Les gouvernements qui ont construit l'Union européenne, au-delà de leurs proclamations récurrentes sur l'Europe sociale ont chaque fois renoncé à mettre sur un pied d'égalité le social et l'économique dans les priorités de la construction européenne.

L'UE telle qu'elle a été mise sur pied a toujours considéré le social comme un sous-produit de l'économie. Tout en donnant la priorité à l'établissement du marché intérieur, assurant la libre circulation des biens, des services et des capitaux, les gouvernements ont accepté au nom de la compétition

économique mondiale d'entrer dans une spirale de dérégulation et d'abaissement de leurs « normes sociales ».

Ce virage de la construction européenne, affirmant à l'origine une démarche progressiste et coopérative (l'amélioration constante des conditions de vie et de travail, l'égalisation dans le progrès) vers une logique de concurrence entre Etats et donc entre leurs modèles sociaux nationaux a de fait consacré la suprématie du libéralisme économique en Europe. Pourtant, les traités permettaient la construction d'un « modèle social commun ». Les Etats auraient pu faire le choix de réglementations luttant contre le dumping social entre les travailleurs européens et égalisant les conditions de concurrence vers le haut.

Si l'Europe sociale demeure avant tout une arlésienne dans le débat européen, ce constat peut être nuancé par un certain nombre d'avancées obtenues à la fin des années 80 et au début des années 90. Paradoxalement, le traité de Maastricht est celui qui formellement contient le plus de dispositions relatives à des compétences communautaires pour la construction de normes sociales tant par la règlementation que le contractuel. Le protocole social reconnait les partenaires sociaux européens et permet l'émergence d'un dialogue social européen qui conduit à l'adoption de plusieurs directives en matière de conditions de travail (CDD, congé parental, temps partiel), de temps de travail, de comités d'entreprise européens ou de lutte pour l'égalité et contre les discriminations. Mais ces progrès obtenus dans les années 90 ont connu un coup d'arrêt au début des années 2000 après l'institutionnalisation de la méthode ouverte de coordination dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne. Les préoccupations sociales sont de nouveau affaiblies en faveur de la promotion de la compétitivité et de la flexibilité dans les discours comme dans les politiques promues par l'Union européenne. Depuis 2010, concentrés par l'importance des

mesures économiques à prendre dans des délais très courts pour « rétablir la confiance des marchés », la crise récente a confirmé la prééminence de l'Europe en matière économique et révélé que tout restait à construire en matière sociale.

E. Le débat sur la dimension sociale : une Europe sociale au rabais ?

REFIT risque d'entraver toute nouvelle avancée sociale

Une fois la nouvelle gouvernance économique achevée et face à la dégradation toujours plus inquiétante de la dimension sociale, les institutions européennes ont cherché à faire revenir à la marge la question sociale dans leurs discours. Annoncée lors du Conseil de décembre 2012, l'approfondissement de la dimension sociale de l'UEM a occupé les discussions européennes tout au long de l'année 2013, notamment à la CES, lors de la conférence sociale de juin 2013 jusqu'à la présentation par la Commission européenne d'une communication le 2 octobre 2013.

Ce texte se veut le pendant social de la nouvelle gouvernance économique. Il s'agirait de pallier aux défaillances des mécanismes de coordination dans l'UEM qui n'ont pas su prévenir certaines difficultés. Comment ? En prenant mieux en compte l'impact social des recommandations, en intégrant des indicateurs sociaux dans le suivi des politiques économiques, en élargissant l'implication des partenaires sociaux dans le semestre européen.

L'introduction d'indicateurs sociaux dans le semestre européen constitue la principale nouveauté de ce texte. Ils ont été entérinés par le Conseil européen de décembre 2013 pour être mis en œuvre dès 2014.

Force ouvrière avec la Confédération européenne des syndicats a regretté la faiblesse de ces indicateurs, en particulier l'absence d'indicateur sur l'emploi et sur la qualité de l'emploi, l'absence d'indicateur sur la montée de la précarité, l'absence d'indicateur sur l'état de la couverture par les conventions collectives. Une dimension sociale forte, c'est d'abord préserver l'autonomie des négociations collectives, or celles-ci ont été affaiblies voire suspendues dans de nombreux pays, en particulier dans la détermination des normes salariales.

En outre, la question de l'appropriation de ces indicateurs est aussi posée. Faut-il rendre ces indicateurs contraignants, avec le risque de laisser à nouveau l'Europe empiéter sur des champs de compétences nationaux ? Mais aussi avec le risque que ces indicateurs perdent toute utilité alors qu'il serait nécessaire de disposer d'instruments permettant de changer de cap en matière de politiques économiques, lorsque celles-ci de toute évidence contribuent à fabriquer du chômage et de la pauvreté.

Surtout, l'enjeu principal de ce débat était de savoir si la volonté affichée de renforcer la dimension sociale allait permettre d'équilibrer politiques économiques et objectifs sociaux. L'Europe pour maintenir les acquis en matière de solidarité et soutenir le plein emploi doit se doter d'une dimension sociale qui se hisse au même niveau que la gouvernance économique. De toute évidence, la réponse est négative. Aujourd'hui, l'Union européenne continue de pousser à la récession et au chômage et contribue à affaiblir le droit du travail et les droits sociaux.

Le même jour que la publication de son texte sur la dimension sociale, la Commission présentait le programme REFIT, programme de déréglementation massive aux antipodes des bonnes intentions affichées en faveur d'une plus grande dimension sociale. L'objectif de REFIT est d'identifier les

domaines où des mesures nouvelles seraient nécessaires « en vue de simplifier ou de retirer la législation de l'UE, d'alléger la charge pesant sur les entreprises et de faciliter la mise en œuvre. ». En cherchant à « éliminer la lourdeur administrative », REFIT menace l'ensemble de l'acquis social européen. En particulier, la Commission souhaite aller vers la « consolidation de trois directives dans le domaine de l'information et de la consultation des travailleurs sous réserve des résultats d'une consultation des partenaires sociaux ». Par « consolidation » il faut comprendre : alléger les directives pour les rendre moins « lourdes » pour les PME, donc supprimer certaines protections essentielles contenues dans le droit du travail. Il en va par exemple des normes et des droits imposés par certains Etats membres allant au-delà des exigences minimales, comme « la fixation de seuils concernant le nombre de travailleurs pour la mise en place d'entités représentatives sous le niveau fixé par la directive cadre sur l'information et la consultation ». REFIT freine également l'adoption d'un nouveau programme pour la santé et la sécurité ainsi que la ratification d'un accord européen dans le domaine de la santé et de la sécurité pour les coiffeurs.

Une garantie jeunes bien timide

La situation des jeunes sur le marché du travail est particulièrement insupportable. Leur taux de chômage est proche de ou atteint déjà 50% dans plusieurs pays du Sud de l'Europe (en Espagne et en Grèce notamment) et la précarité des conditions de travail se développe partout en Europe. En France aujourd'hui, près d'un jeune actif sur quatre est au chômage. Les moins de 25 ans représentent 40% de l'ensemble des chômeurs. Cette situation touche particulièrement les jeunes sans formation (46% de chômage) mais n'épargne pas non plus les jeunes diplômés (15% pour les titulaires d'un bac). Le taux de pauvreté chez les jeunes sans diplôme atteint 30% en 2013.

Face à cette situation, le Conseil européen de juin 2013 a décidé de la mise en œuvre de la « garantie jeunes » dans les régions où le chômage des jeunes actifs est le plus élevé, assortie d'une enveloppe de 6 milliards d'euros pour. Dans le cadre de cette « garantie jeunes », chaque jeune au chômage doit se voir proposer dans un délai de quatre mois après sa sortie du système scolaire un stage, une formation ou un emploi.
Un contre-sommet syndical s'est tenu début juillet à Berlin à l'initiative du DGB allemand avec les organisations françaises, pour souligner que malgré l'augmentation du chômage des jeunes, les mesures annoncées n'avancent pratiquement pas. L'enveloppe de 6 milliards est nettement insuffisante pour répondre à l'enjeu de l'emploi des jeunes. Une délégation de jeunes syndicalistes européens à laquelle FO participait a été reçue par la chancelière Angela Merkel. Les organisations syndicales ont fait valoir l'obligation de résultat sur la question de l'emploi de la jeune et défendu leurs revendications contre le sacrifice de toute une génération. FO jeunes a rappelé à cette occasion les difficultés croissantes des jeunes à l'insertion professionnelle et souligné l'urgence que des moyens nécessaires soient déployés pour permettre la poursuite d'une formation et une insertion stable à la sortie des études.

En février 2014, la chancelière allemande Angela Merkel a souhaité faire le point une nouvelle fois sur la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse avec une délégation de jeunes syndicalistes européens à laquelle Force ouvrière a participé. Les organisations syndicales présentes réunies autour du DGB ont à nouveau revendiqué une action plus forte et plus efficace pour lutter contre le chômage des jeunes en Europe et souligné que les mesures d'austérité avaient grandement contribué à dégrader la situation des jeunes et aggravé le niveau du chômage. La précarité des conditions de travail, la faiblesse des

salaires conduit en outre de nombreux jeunes à migrer et à quitter leur pays d'origine.

Pour des salaires minimums en Europe

Le constat d'inexistence d'une véritable Europe sociale se vérifie aisément lorsque l'on observe les écarts entre les niveaux de salaire dans les différents pays de l'UE. C'est pourquoi la revendication d'un salaire minimum européen fixé à un niveau suffisant dans le respect des pratiques nationales de négociation et de dialogue social permettrait de concrétiser l'idée d'une Europe sociale, à l'image de ce que l'euro a symbolisé pour l'Union monétaire. Il s'agit de promouvoir une certaine conception de la valeur du travail et de la dignité du travailleur qui doit lui permettre d'assurer son existence autonome. Ce serait également un instrument de lutte contre les pratiques de dumping social et en faveur d'une plus grande harmonisation des conditions de travail.
Aujourd'hui, les salaires minimums nationaux (légal ou négocié, par revalorisation ou indexation, en fonction du salaire médian ou non…) sont multiples. 21 pays sur 28 disposent d'un salaire minimum légal dont le montant mensuel varie entre 157 euros en Roumanie et 1 874 euros au Luxembourg.

L'annonce de la création d'un salaire minimum en Allemagne, fixé au taux horaire de 8,50 euros à partir du 1er janvier 2015 illustre le regain d'intérêt pour la question du salaire minimum au niveau international. L'OIT devait traiter de la question des salaires minima lors de la conférence internationale du travail (CIT) en juin 2014. Alors que la crise fait des ravages, le salaire minimum est de nouveau comme un moyen de réduire les inégalités, alors qu'il a été longtemps considéré par les organisations internationales converties au néolibéralisme comme une rigidité insupportable sur le marché du travail et un frein à l'emploi. Les débats sur un relèvement du salaire

minimum légal sont vifs aux Etats-Unis, au Royaume Uni ou en Espagne, où les organisations syndicales contestent début 2014 le gel du salaire minimum (pourtant à un niveau dérisoire, 645 euros/mois) et ont décidé de recourir à l'OIT pour violation par le gouvernement espagnol de la convention 131, pourtant ratifiée par l'Espagne, sur les règles de consultation des partenaires sociaux.

Section 3. Le salarié dans l'UE

En l'absence de dispositions spécifiques concernant les droits fondamentaux dans les traités fondateurs, c'est à la Cour de justice que revient le mérite d'avoir progressivement élaboré un système effectif de garantie des droits fondamentaux au niveau de l'Union européenne. Deux facteurs essentiels ont favorisé l'action de la Cour : l'article 19 du Traité sur l'Union européenne (TUE) qui prévoit que la Cour assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité; la dimension politique de la construction communautaire qui repose sur un modèle européen de société comprenant la garantie de droits fondamentaux reconnus par tous les Etats membres. La CJUE a ainsi jugé que les droits fondamentaux sont inclus dans les principes généraux du droit communautaire et qu'ils se fondent sur deux sources : les traditions constitutionnelles des Etats membres; les traités internationaux auxquels les Etats membres ont adhéré (en particulier la CEDH).

L'Union Européenne a longtemps souffert d'un déficit en termes de droits sociaux qu'elle défendrait dans ses textes normatifs. Depuis Lisbonne toutefois (2007) la Charte des droits fondamentaux, juridiquement contraignante, peut être utilisée comme bouclier contre des mesures (législatives, réglementaires, privées ou publiques) qui porteraient atteinte aux dispositions qu'elle contient. Elle s'applique aux

institutions européennes et aux pays de l'UE, mais uniquement quand ils mettent en œuvre la législation communautaire. Elle contient 7 chapitres :

- -chapitre I: **dignité** (dignité humaine, droit à la vie, droit à l'intégrité de la personne, interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, interdiction de l'esclavage et du travail forcé);
- -chapitre II: **liberté** (droits à la liberté et à la sûreté, respect de la vie privée et familiale, protection des données à caractère personnel, droit de se marier et droit de fonder une famille, liberté de pensée, de conscience et de religion, liberté d'expression et d'information, liberté de réunion et d'association, liberté des arts et des sciences, droit à l'éducation, liberté professionnelle et droit de travailler, liberté d'entreprise, droit de propriété, droit d'asile, protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition);
- -chapitre III: **égalité** (égalité en droit, non-discrimination, diversité culturelle, religieuse et linguistique, égalité entre hommes et femmes, droits de l'enfant, droits des personnes âgées, intégration des personnes handicapées);
- -chapitre IV: **solidarité** (droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise, droit de négociation et d'actions collectives, droit d'accès aux services de placement, protection en cas de licenciement injustifié, conditions de travail justes et équitables, interdiction du travail des enfants et protection des jeunes au travail, vie familiale et vie professionnelle, sécurité sociale et aide sociale, protection de la santé, accès aux services d'intérêt économique général, protection de l'environnement, protection des consommateurs);

- -chapitre V: **citoyenneté** (droits de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen et aux élections municipales, droit à une bonne administration, droit d'accès aux documents, médiateur européen, droit de pétition, liberté de circulation et de séjour, protection diplomatique et consulaire);
- -chapitre VI: **justice** (droit à un recours effectif et à un tribunal impartial, présomption d'innocence et droits de la défense, principes de la légalité et de la proportionnalité des délits et des peines, droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction);
- -chapitre VII: **dispositions générales**.

En outre, la construction européenne a conduit à des transferts de compétences, qui ont permis d'accroître la place laissée aux relations sociales et aux organisations syndicales. Au final, les droits sociaux fondamentaux sont des droits d'une vigueur particulière, en ce qu'ils s'appliquent à toutes et tous, indépendamment de leur statut ou de leur origine. Fondamentaux, ils ne souffrent pas de limitation ou d'abandon par les Etats membres. On les retrouve dans le corps des directives européennes ou dans les accords européens.

Sont ici évoqués les principaux droits fondamentaux, individuels et collectifs, qui ont pu être sujet à débat ou à mobilisation syndicale. Nous avons choisi de les présenter en distinguant d'une part les droits fondamentaux collectifs (qui touchent à la liberté syndicale, au droit syndical) ; de l'autre les droits fondamentaux individuel, qui touchent à la personne du salarié, mais peuvent être invoqués par ses représentants pour refuser que soit conclu un accord qui leur porterait atteinte par exemple.

A. Les droits fondamentaux collectifs et leurs applications

Ils peuvent être opposés dans la négociation ou la conclusion de contrat de travail. Ils sont un rempart contre les libertés économiques dans l'entreprise. Parce que *justiciables,* ce sont des dispositions légales qui peuvent être actionnables dans le cadre d'une action en justice. Ces droits sociaux ont force exécutoire. Quant aux droits socio-économiques de nature plus « programmatique » (comme le droit de travailler, qui ne sera pas étudié ici), le Juge doit toujours les prendre en compte dans sa prise de décision…

1. Le droit à la négociation collective

Le Traité ouvre la *possibilité* pour les organisations d'employeurs et de travailleurs de conclure des conventions collectives européennes transfrontalières.

Aujourd'hui, la négociation collective est sujette à une tension en droit communautaire. Elle est certes reconnue, et même valorisée via le dialogue social européen. Mais, étant donné la place « fondamentale » accordée au droit d'action collective dans la jurisprudence dégagée par la CJUE, on peut valablement soutenir que la négociation collective devrait tôt ou tard accéder à la même consécration. Toutefois, elle est dans le même temps, et de plus en plus, assujettie aux règles du droit de la concurrence – suivant en cela le sort réservé à de nombreux droits sociaux. La position défendue par une partie de la doctrine est que les conventions collectives de travail ont des effets sur le libre jeu de la concurrence. Elles devraient donc, à ce titre, être soumises à l'interdiction des ententes.

C'est ce qui a été arrêté dans un arrêt *Commission c/Allemagne* du 15 juillet 2010[143], dans lequel la CJUE a ainsi décidé que « le caractère fondamental du droit de négociation collective et la finalité sociale [des accords collectifs en cause] appréhendée dans sa globalité ne sauraient, en tant que tels, impliquer la soustraction automatique des employeurs communaux au respect des exigences découlant des directives 92/50 et 2004/18, qui font application de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services dans le domaine des marchés publics ». En d'autres termes, la Commission a sanctionné l'Allemagne qui, par le biais d'accords collectifs, permettait ainsi à des organes publics (communes…) de signer des contrats avec d'autres organismes, sans procéder à un appel d'offres. L'Etat allemand avait bien manqué à l'obligation de respect du principe de libre prestation de services, et plus précisément aux règles applicables à la passation de marchés publics en matière de services telles qu'établies par les directives du 18 juin 1992.

2. Le droit d'information et de consultation

Proclamé à l'article 21 de la Charte sociale révisée de 1966, le droit d'information et de consultation a trouvé un terrain d'expression particulièrement fertile via la directive « information consultation » 2002/14/CE, qui fixe un cadre général relatif à l'information et à la consultation des travailleurs dans la communauté européenne.

L'information et la consultation des travailleurs concernent trois domaines touchant à l'entreprise: les évolutions de nature économique, financière et stratégique; la structure et l'évolution

[143] Voir l'analyse du professeur J.-F Akandji-Kombé, http://droit.unicaen.fr/servlet/com.univ.collaboratif.utils.LectureFichiergw?ID_FICHIER=1338990978364

prévisible de l'emploi ainsi que les mesures qui en découlent; les décisions pouvant entraîner des modifications substantielles dans l'organisation du travail et dans les relations contractuelles. Selon l'article 4 de la directive, « L'information et la consultation recouvrent:

a) l'information sur l'évolution récente et l'évolution probable des activités de l'entreprise ou de l'établissement et de sa situation économique;
b) l'information et la consultation sur la situation, la structure et l'évolution probable de l'emploi au sein de l'entreprise ou de l'établissement, ainsi que sur les éventuelles mesures d'anticipation envisagées, notamment *en cas de menace sur l'emploi*;
c) l'information et la consultation sur les décisions susceptibles d'entraîner des modifications importantes dans l'organisation du travail ou dans les contrats de travail, y compris celles visées par les dispositions communautaires mentionnées à l'article 9-1.

L'information s'effectue à un moment, d'une façon et avec un contenu appropriés, susceptibles notamment de permettre aux représentants des travailleurs de procéder à un examen adéquat et de préparer, le cas échéant, la consultation ».

3. Le droit d'action collective

En mars 2012, la Commission européenne avait tenté d'émietter le droit de grève – pourtant « élément de la liberté syndicale », au travers du projet de règlement «relatif à l'exercice du droit de grève dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services», dit Monti II. Le règlement Monti

II qui sera finalement retiré en septembre 2012[144] aurait gravé dans le marbre la jurisprudence de la Cour européenne de justice contre le droit d'action collective (arrêts Viking et Laval de 2007). Pourtant, la charte des droits fondamentaux, dont le traité de Lisbonne garantit la mise en œuvre, désigne le droit de grève et d'action syndicale collective comme un droit fondamental, faisant partie intégrante des principes généraux du droit communautaire dont la Cour de justice doit assurer le respect. Pourtant encore, le droit de grève échappe à la compétence communautaire en restant, en vertu du principe de subsidiarité, du ressort des États.

> «La Commission devrait garantir que les droits sociaux fondamentaux ne puissent pas être limités par les libertés économiques», considère la CES, qui demande donc à Bruxelles de présenter «une proposition de protocole de progrès social à joindre aux traités européens». Ce protocole préciserait notamment que «les libertés économiques et les règles de concurrence ne peuvent prévaloir sur les droits sociaux fondamentaux et le progrès social mais, au contraire, que les droits sociaux doivent avoir la priorité en cas de conflit»[145].

B. Les droits fondamentaux individuels et leurs applications

Nous l'avons évoqué en introduction, l'ensemble de droits fondamentaux individuels du travail est large. Fondamentaux, ils s'imposent dans le conflit qui les opposerait à une autre

[144] Jugé contraire au principe de subsidiarité, le projet est retiré suite à l'application d'une disposition du Traité de Lisbonne qui permet à un ensemble de Parlements nationaux d'exiger de la part de la Commission de réexaminer un projet.

[145] « Recul de Bruxelles sur la limitation du droit de grève », FO hebdo n°3046, octobre 2012.

disposition (par exemple un accord collectif qui y porterait atteinte, une loi ou un règlement). Sans nous pencher en détail sur l'ensemble des droits fondamentaux existants, nous tâchons de nous appuyer sur les plus « pratiques » d'entre eux. Bien sûr, on citera la dignité au travail, la lutte contre le travail au noir, la lutte contre le travail des enfants (convention n°138 sur l'âge minimum en matière d'emploi de 1973 ; convention n°182 sur les pires formes de travail des enfants de 1999) ou la lutte contre le travail forcé (Convention n°29 de l'OIT (1930) sur le travail forcé ou obligatoire ; convention n°105 de l'OIT (1957) sur l'abolition du travail forcé).

Outre la liberté syndicale (le droit d'adhérer ou non à un syndicat, et le droit de choisir le syndicat auquel on souhaite s'affilier), 4 droits fondamentaux individuels intéresseront particulièrement notre attention.

1. Le droit à un salaire décent

La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, entérinée par la Communauté européenne en 1989 - communément appelée Charte sociale de l'UE depuis 1993 - énonce le principe selon lequel « tout emploi doit être justement rémunéré » (titre 1er alinéa 5). Tous les travailleurs doivent recevoir une « rémunération équitable » en accord avec les données propres à chaque pays, c'est-à-dire « une rémunération suffisante pour leur permettre d'avoir un niveau de vie décent ». De même, l'article 4 de la Charte sociale européenne promulguée par le Conseil d'Europe en 1961 stipule que « tous les travailleurs ont droit à une rémunération équitable leur assurant, ainsi qu'à leurs familles, un niveau de vie satisfaisant ».

Dans un objectif de lutte contre le dumping social et pour garantir à tous un revenu décent par le travail, l'établissement

de salaires minimaux au niveau européen constituerait un instrument essentiel. Avec la formation du marché unique et l'intégration progressive de l'économie européenne, l'institution d'une norme, ou du moins d'une échelle de salaires, permettrait de freiner l'explosion des bas salaires et la concurrence vers le bas entre les salariés européens.

2. Le droit de « mener une vie personnelle et familiale normale ».

Il y est de plus en plus souvent fait recours. Selon l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH), « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. 2. 11 ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

C'est sur ce fondement que les juges français avaient pu décider que la mise en œuvre la clause de mobilité géographique pouvait être mise à mal en cas d'atteinte à la vie privée et familiale. Dans un arrêt rendu le 14 octobre 2008, la chambre sociale avait affaire à la situation suivante : le contrat de travail d'une consultante, en congé parental, fixait son lieu de travail à Marseille. Une clause prévoyait la possibilité de déplacements en France et à l'étranger ainsi que, le cas échéant, des missions justifiant l'établissement temporaire de sa résidence sur place. En application de cette clause, l'employeur a confié à la salariée une mission en région parisienne pendant trois mois, mission que la salariée a refusée, ce qui a entraîné son licenciement. Pour la chambre sociale de la Cour de cassation, les juges du fond

devaient rechercher si « la mise en œuvre de la clause contractuelle ne portait pas une atteinte au droit de la salariée à une vie personnelle et familiale et si une telle atteinte pouvait être justifiée par la tâche à accomplir et était proportionnée au but recherché ». La Haute juridiction exige ainsi des juges de renvoi qu'ils contrôlent la mise en œuvre de la clause de mobilité à l'aulne du droit à une vie personnelle et familiale normale, consacrée par le droit communautaire.

3. Le droit d'expression

Le droit d'expression est affirmé dans l'article 10 de la CESDH : « 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière ». Il est particulièrement important puisqu'il peut servir de fondement à la protection de l'expression des salariés sur leur lieu de travail.

C'est sur ce fondement notamment, que la Cour de cassation avait pu rendre son brillant arrêt *Nikon,* dans lequel elle décidait : « le salarié a droit, même durant son temps de travail et sur le lieu de travail, au respect de l'intimité de sa vie privée ». Ce faisant, elle en faisait une liberté fondamentale pour le salarié, qui pouvait donc en imposer le respect, sans souffrir de restrictions.

4. Le droit à l'égalité de traitement et le principe de non discrimination

« L'UE lutte contre toute discrimination des personnes ou des groupes fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. » (Article 13 du Traité). En outre, l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme

et l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacrent le principe de non discrimination.

Sur le chantier de l'égalité homme-femme particulièrement, qui est l'une des facettes de l'égalité de traitement, l'Europe a dès le traité de Rome affiché une politique volontariste. Depuis lors les textes normatifs se sont multipliés, visant à assurer l'égalité des droits en matière d'emploi, de formation professionnelle et de protection sociale[146]. C'est surtout l'un des grands chantiers ouverts par l'Union qui a directement fait progresser notre droit national.

En 2000, deux directives « phares » ont été adoptées dans ce domaine:

- La directive sur l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (2000/78/CE) qui a interdit toute discrimination fondée sur les convictions religieuses, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle dans le domaine de l'emploi ;
- La directive sur l'égalité raciale (2000/43/CE), qui a interdit toute discrimination fondée la race ou l'origine ethnique dans le domaine de l'emploi, mais aussi en matière d'accès à la protection et à la sécurité sociales, ainsi qu'aux biens et aux services.

[146] L'Union européenne s'est dotée d'un dispositif juridique solide en la matière : 14 directives afin de promouvoir l'égalité des chances ; en 2006, adoption d'une Feuille de route, d'un Pacte européen et création d'un Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes ; en 2007, lancement de nouveaux programmes d'action communautaire finançant des actions en matière d'égalité hommes-femmes (PROGRESS et DAPHNÉ III). Tout cela sans compter un texte fondateur : le traité de Rome qui pose l'égalité de traitement.

En 2006, la directive sur l'égalité de traitement (2006/54/CE) entre les femmes et les hommes dans l'accès aux biens et aux services a étendu le champ d'application de l'interdiction de la discrimination fondée sur le sexe au domaine des biens et services.

En termes de droit sociaux, ce sont des textes fondamentaux, puisque ces directives font rempart à l'arbitraire éventuel du pouvoir de l'employeur dans l'entreprise.

C'est aussi depuis le foyer communautaire que se sont développées des dispositions fortement favorables à la preuve de la discrimination[147]. En effet, la CJCE (aujourd'hui CJUE) a développé une jurisprudence abondante en la matière, en définissant un cadre juridique favorable à la protection des victimes dans un environnement de travail. Dans une affaire Enderby, du 27 octobre 1993 (C-127/92, point 14), elle estime que « la charge de la preuve, [incombant en principe au travailleur] peut être déplacée lorsque cela s'avère nécessaire pour ne pas priver les travailleurs victimes de discrimination apparente de tout moyen efficace de faire respecter le principe de l'égalité des rémunérations. Ainsi, lorsqu'une mesure qui distingue les employés selon leur temps de travail frappe défavorablement en fait un pourcentage beaucoup plus élevé de personnes de l'un ou de l'autre sexe, il incombe à l'employeur de démontrer qu'il existe des raisons objectives qui justifient la différence de traitement constatée ». Ouvrant droit à un basculement de la charge de la preuve, la Cour estime surtout, dans l'affaire Nikoloudi du 10 mars 2005 (C-196/02) que « lorsqu'un employé fait valoir que le principe de l'égalité

147 Pour une étude détaillée sur le sujet, voir : http://www.courdecassation.fr/IMG/File/Le%20droit%20communautaire%20et%20europen%20et%20la%20prohibition%20des%20discriminations%20en%20matire%20d%27emploi%20et%20de%20travail%20fvrier%202009%20internet.pdf

de traitement a été violé à son détriment et que celui-ci établit des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte, le droit communautaire (…) doit être interprété en ce sens qu'il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu violation dudit principe ». La salariée doit, dans un premier temps, établir l'existence d'un travail comparable et d'une différence de rémunération pour ce travail entre elle-même et un travailleur de l'autre sexe, et au vu de cette apparence de discrimination, la charge de la preuve pèse dans un second temps sur l'employeur[148].

Repris en droit français, il est aujourd'hui stipulé que « la victime d'une discrimination présentera les faits qui permettent d'en présumer l'existence »[149].

Le droit communautaire différencie également deux situations :

- la discrimination directe ; la situation dans laquelle, sur le fondement de son appartenance ou de sa non appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race, sur le fondement de sa religion, ses *convictions*, son âge, son handicap, son orientation sexuelle ou son sexe, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable. Exemple : l'appartenance syndicale.

[148] CJCE, Brunnhofer, 26 juin 2001: « Au cas où la requérante au principal rapporterait la preuve que les critères relatifs à l'existence d'une différence de rémunération entre un travailleur féminin et un travailleur masculin ainsi que d'un travail comparable sont remplis en l'espèce, il existerait une apparence de discrimination et il incomberait alors à l'employeur de prouver qu'il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité des rémunérations ».
[149] Articles L 1134-1 et L 1144-1 du Code du travail

- la discrimination indirecte ; une disposition, neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner pour l'un des motifs précités, un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes ; à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifiée par un but légitime, et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés. Exemple : l'établissement de primes de salaires en fonction du temps de présence, ce qui conduit à désavantager les représentants du personnel (qui utilisent leurs heures de délégation).

Toutefois, depuis 2008, les règles de non discrimination ne font pas obstacle aux différences de traitement fondées sur des motifs de discrimination (normalement prohibés), lorsque ces différences de traitement répondent à une exigence professionnelle essentielle et déterminante, pour autant que l'objectif soit légitime et l'exigence proportionnée. On peut véritablement craindre l'ouverture d'une nouvelle brèche, permettant de renouer avec les pratiques discriminatoires notamment en raison de l'appartenance à un syndicat. Or, que pourrait légitimement justifier une différence de traitement quand il s'agit de motifs de discrimination prohibés ?

C. La liberté de circulation des personnes et la politique migratoire de l'Union européenne

1. La liberté de circulation

La libre circulation des personnes est un droit fondamental garanti aux citoyens de l'Union européenne, qui se matérialise par un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures. Ce concept de libre circulation des personnes a été défini par la signature de l'accord de Schengen en 1985, puis de

la Convention de Schengen en 1990. Ces deux textes ont permis l'instauration de la suppression des contrôles aux frontières entre les pays participants. Cette coopération s'est peu à peu étendue à la plupart des Etats membres ainsi qu'à des pays tiers. La directive 2004/38/CE[150] relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement, sur le territoire des Etats membres, rassemble dans un seul texte le corpus législatif complexe existant dans le domaine du droit d'entrée et de séjour des citoyens de l'Union.

Pour tout séjour de moins de 3 mois, tout citoyen de l'Union européenne a le droit de se rendre dans un autre État membre en disposant d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité. Les membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre bénéficient du même droit que celui du citoyen qu'ils accompagnent. Ils pourront en revanche être soumis à l'obligation de visa de court séjour (règlement 539/2001/CE).

L'État membre d'accueil peut uniquement demander à l'intéressé de signaler sa présence sur son territoire dans un délai raisonnable et non discriminatoire.

Pour tout séjour supérieur à 3 mois, le citoyen européen doit au choix :

- Exercer une activité économique en qualité de travailleur salarié ou non salarié
- Disposer de ressources suffisantes et d'une assurance maladie pour ne pas « devenir une charge » pour

[150] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:229:0035:0048:fr:pdf

l'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil pendant son séjour.

- Suivre une formation en tant qu'étudiant et disposer de ressources suffisantes et d'une assurance maladie afin de ne pas devenir une charge pour l'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil pendant son séjour.
- Etre membre de la famille d'un citoyen de l'Union qui entre dans une des 3 catégories énoncées.

Si l'on est dans cette configuration, l'Etat d'accueil ne peut pas demander la production d'une attestation d'enregistrement en deçà de 3 mois (au-delà, la présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport valides et le fait de remplir l'une des conditions susvisées est suffisante).

Tout citoyen de l'Union acquiert le droit de séjour permanent dans l'État membre d'accueil après y avoir légalement résidé durant une période ininterrompue de cinq ans. Cela vaut aussi pour les membres de la famille du citoyen de l'Union, d'une nationalité d'un pays tiers, mais qui ont résidé dans un pays de l'Union Européenne pendant 5 ans. Surtout : quelle que soit la durée du séjour dans l'Etat d'accueil, tout citoyen de l'UE a droit à l'égalité de traitement par rapport aux citoyens nationaux dans les domaines d'application du traité.

En revanche, l'Etat d'accueil n'est pas obligé de fournir des prestations sociales pendant les 3 premiers mois de séjour (sauf travail ou lien de famille avec un travailleur) et il n'est pas obligé de fournir des aides d'entretien d'études avant l'acquisition du droit au séjour permanent.

Enfin, il existe une limitation possible à la liberté de circulation des personnes, pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Cela étant, l'existence de condamnations pénales ne pourra pas automatiquement

justifier l'éloignement ! La décision est prise en prenant compte de la durée de résidence de l'intéressé, de son âge, sa santé, sa situation familiale, etc. Surtout, la mesure d'interdiction du territoire ne sera jamais prise à vie. L'intéressé peut introduire une demande de réexamen de sa situation après 3 ans.

2. Les accords de Schengen

C'est l'accord de Schengen du 14 juin 1985 qui a posé les bases de l'espace du même nom. Une convention a été élaborée puis signée le 19 juin 1990, qui a permis d'abolir les contrôles aux frontières intérieures entre les États signataires et de créer une frontière extérieure unique où sont effectués les contrôles d'entrée dans l'espace Schengen selon des procédures identiques. En d'autres termes, au sein de l'espace Schengen, le contrôle des personnes aux frontières intérieures des pays participants est supprimé. En contrepartie, ils sont renforcés à la frontière extérieure, avec une harmonisation des règles et un renforcement des coopérations. C'est la principale traduction du principe de libre circulation dans l'Union européenne.

Outre la suppression des contrôles aux frontières intérieures, des règles communes ont été fixées pour l'entrée, le séjour et le droit d'asile. La police d'un pays peut poursuivre la surveillance et la filature d'un individu sur le territoire d'un autre pays, et même le poursuivre en cas de flagrant délit ou de fuite. L'entraide judiciaire a été développée, avec notamment une extradition accélérée. Et une base de donnés commune, le système d'information Schengen (SIS), a été créée.

Des 27 Etats membres, 2 ont refusé d'entrer dans l'espace Schengen : le Royaume-Uni et l'Irlande. Ils n'appliquent qu'une partie de l'Accord. La Bulgarie, la Roumanie et Chypre sont soumis à la décision du Conseil de l'Union, qui décidera de la levée – ou non – des contrôles à leurs frontières. Quatre pays

extérieurs à l'Union européenne ont par ailleurs intégré l'espace Schengen : l'Islande et la Norvège (2001), la Suisse (2008) et le Liechenstein (2011).

Pour entrer dans l'espace Schengen, le citoyen de l'Espace économique européen doit simplement se munir d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité. Les membres de sa famille, s'ils sont d'une nationalité non-européenne, doivent également présenter un passeport (ou autre document de voyage), accompagné d'un visa Schengen, sauf s'ils sont d'une nationalité non soumise à visa, ou d'un titre de séjour.

3. Liberté de circulation et droit social

En quoi ce droit à la liberté de circulation intéresse Force Ouvrière ? D'abord parce que c'est une liberté garantie à tout citoyen de l'Union ; ensuite parce qu'intrinsèquement, elle porte en germe une éclosion normative qui peut tout aussi bien servir les intérêts individuels et collectifs des salariés, que les restreindre à une portion congrue. Dans son versant positif, elle permet une meilleure circulation des personnes, des connaissances et des pratiques, et ce faisant un rapprochement des peuples européens. Elle est le fondement juridique de la non-discrimination des citoyens de l'UE devant l'accès aux soins et au marché du travail[151]. La reconnaissance du statut de travailleur communautaire, par exemple, implique directement l'accès aux prestations sociales de l'Etat d'accueil.

[151] La directive 2004/38/CE du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres confirme que « la citoyenneté européenne devrait constituer le statut de base des ressortissants des États membres lorsqu'ils exercent leur droit de circuler et de séjourner librement ». Lorsqu'ils l'exercent pour travailler, selon l'article 7.2 du règlement 1612/68, les travailleurs communautaires doivent alors pouvoir bénéficier « des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux ».

La notion de travailleur communautaire : selon la CJUE, doit être considéré comme travailleur communautaire au sens de l'article 45 TFUE « toute personne qui exerce des activités réelles et effectives, à l'exclusion d'activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires ». La caractéristique de la relation de travail est la circonstance qu'une personne accomplit pendant un certain temps, en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle touche une rémunération[152]. Le niveau limité de la rémunération et le fait que les revenus d'une activité salariée sont inférieurs au minimum d'existence ou qu'une activité salariée est de courte durée n'exclut pas la reconnaissance de la qualité de travailleur[153]. Enfin, selon la directive du 29 avril 2004, le travailleur qui a exercé son droit à la libre circulation durant moins d'un an et qui n'exerce plus d'activité salariée, conserve la qualité de travailleur pendant au moins 6 mois. En tant que travailleur, il est alors bénéficiaire du principe d'égalité de traitement et les prestations en cause doivent lui être accordées.

4. Liberté de circulation et immigration des pays tiers

L'Union européenne reste la région du monde qui accueille le plus grand nombre d'immigrés et de demandeurs d'asile. L'immigration est une question d'importance puisqu'elle touche au paysage démographique de la zone, ce faisant aux conditions d'emploi, et donc plus largement à la délicate question du financement de la Sécurité sociale.

Par ailleurs, les révolutions arabes du printemps 2011 ont entrainé un afflux important d'immigrants en provenance du

[152] *Lawrie-Blum*, CJCE, 3 juill. 1986, aff.66/85
[153] CJCE, 23 mars 1982, aff. 53/81.

sud de la Méditerranée, entrés illégalement dans l'Union européenne (UE). Ces évènements ont mis en lumière le déficit politique de l'Union en matière migratoire.

Pour bien comprendre de quoi il retourne, il faut sans doute d'abord revenir aux fondements de la politique migratoire conduite par l'UE[154]. Des débuts de l'Union à ses derniers pas, la politique d'immigration a découlé directement du principe de libre circulation. Quoique le principe soit ancien, ce n'est cependant qu'à partir des années 1990-2000[155] que l'UE s'est dotée d'un appareil législatif plus ou moins convaincant en la matière – naturellement dévolue aux compétences nationales. C'est une politique d'harmonisation partielle aux teintes restrictives. Ainsi, en novembre 2004, le Conseil européen avait adopté le programme pluriannuel de La Haye, qui faisait le lien entre questions sécuritaires et enjeux migratoires. A ce titre, ce texte prévoit de subordonner aux finalités anti-migratoires l'ensemble des politiques européennes, notamment celles de voisinage, de coopération et d'aide au développement. Elle est également censée répondre aux besoins économiques et sociaux de l'Union européenne : le Sommet de Tampere de 1999 avait ainsi défini une politique commune d'immigration à partir des objectifs économiques et démographiques de l'UE.

La question des immigrés clandestins est traitée au cours des années 2000. En 2004, la Commission européenne avait proposé

---

[154] http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_4.12.3.pdf

[155] En 1990, les accords de Dublin définissent une politique d'asile commune intégrant notamment les notions de pays sûrs, de demande d'asile manifestement infondée, de solidarité entre pays européens dans le contrôle à l'entrée. Ils prévoient en outre des sanctions contre les transporteurs acceptant des clandestins. Le traité de Maastricht inscrit lui l'immigration au rang des « questions d'intérêt commun ». Cependant, cette question continue à relever du domaine intergouvernemental et de la règle de l'unanimité au sein du Conseil.

de participer financièrement aux expulsions groupées des immigrés en offrant de payer une partie de la facture des « charters » conjoints sur les fonds communautaires.

Le Traité de Nice signé en février 2001 prévoit que les décisions concernant l'immigration et l'asile soient adoptées à la majorité qualifiée à partir de 2004.

La politique migratoire de l'Union européenne se fonde sur 3 piliers (auquel s'ajoute l'espace Schengen, déjà évoqué) :

- Le franchissement des frontières de l'UE : ce volet de politique migratoire a été conçu autour de la notion clé de « sécurité ». C'est à ce titre que l'Agence européenne Frontex est créée en 2004. Elle coordonne et assiste la coopération des opérations conduites par les États membres en matière de gestion des frontières extérieures et de retour aux frontières.
- Le régime d'asile européen commun : il vise à harmoniser les législations des pays de l'UE en ce qui concerne les résultats des demandes d'asile, et à garantir un ensemble commun de droits et de procédures ainsi que le respect de la convention de Genève sur le statut des réfugiés.
- Des relations particulières avec les pays tiers. Dans cette optique, la politique migratoire est l'un des pans des relations extérieures globales de l'UE, ce qui permet de l'envisager plus largement (en termes de partenariats privilégiés, de lutte contre l'immigration illégale et de promotion du développement dans les Etats d'origine)[156]. Les pays du Sud de la Méditerranée,

[156] Par exemple, en 2006, suite à la conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement, les participants avaient adopté un plan d'action prévoyant la mise en place de systèmes de réadmission des émigrants entrés illégalement en Europe, et parallèlement des incitations financières et

intégrés économiquement aux échanges communautaires via l'Euromed (voir *infra)*, ont également une relation spécifique à l'UE dans son versant migratoire. En effet, des « partenariats de mobilités »[157] sont conclus avec eux, afin de favoriser l'accès de leurs ressortissants à l'Union, contre de leur part une collaboration en termes de gestion des flux migratoires.

L'adoption de la directive 2008/115/CE dite directive « retour » constitue un cas particulier. Cette directive organise le retour volontaire ou contraint des étrangers en situation irrégulière dans leur pays d'origine ou un pays tiers, avec la possibilité d'un enfermement des personnes concernées pouvant atteindre 18 mois et une interdiction possible du territoire de l'Union européenne pendant 5 ans (et plus en cas de menace à la sécurité).

Les personnes visées doivent disposer d'un droit de recours contre la décision de retour ou avoir la possibilité d'obtenir une assistance juridique ou une représentation légale gratuite.

Qualifiée de « directive de la honte », le vote sans amendement du Parlement européen en faveur du texte avait fait perdre une part de crédibilité à cette institution, dans son rôle d'instance démocratique chargée notamment de la protection des citoyens en Europe.

---

fiscales pour que les émigrés africains participent au développement de leur pays d'origine. La coopération judiciaire et policière avait été renforcée.

[157] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers

Enfin, le pacte européen sur l'immigration et l'asile prévoit l'harmonisation des politiques d'immigration et d'asile au sein de l'Union européenne. Il s'articule autour de cinq engagements :

- L'organisation de l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque Etat membre et favoriser l'intégration ;
- La lutte contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit, des étrangers en situation irrégulière ;
- Le renforcement de l'efficacité des contrôles aux frontières ;
- La construction d'une Europe de l'asile ;
- La création d'un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement.

Ce Pacte, non contraignant pour les Etats, laisse entrevoir la possibilité d'une politique d'immigration sélective. Force ouvrière n'a jamais cru à ce type de politique. En France, elle s'était par exemple opposée au concept d'immigration « choisie », arguant que les travailleurs ne pouvaient être assimilés à une marchandise.

> « Là encore, il nous paraît choquant que l'on choisisse ou rejette les travailleurs migrants en fonction de leur utilité économique et que l'on restreigne parallèlement la possibilité pour ces mêmes travailleurs de vivre en famille, a fortiori en introduisant des concepts en la matière que nous contestons – tels que tests ADN et statistiques ethniques. Soit l'on sélectionne des secteurs et métiers demandant des qualifications, et l'on se situe dans l'hypocrisie vis-à-vis de candidats potentiels de pays où la formation à ces qualifications fait défaut, ou dans le pillage de la main d'œuvre qualifiée au détriment du développement de ces pays. Soit on cible le recours à de la main d'œuvre immigrée sur

des secteurs où les difficultés d'emploi que rencontrent les entreprises tiennent au caractère précaire, à temps partiel, peu qualifié, mal rémunéré des emplois offerts et cela revient à entretenir le dumping social ».

S'exprimant sur la politique migratoire au CESE (conseil économique, social et environnemental), Marie-Suzie Pungier pour Force Ouvrière, estimait que « faute d'une vraie répartition des richesses, les détresses économique et politique alimenteront durablement les flux migratoires en direction des pays les plus riches. Au demeurant, à court terme, la démographie communautaire plaide pour l'ouverture de voies légales à l'immigration, dans des conditions raisonnées et maîtrisées. Entre la mobilité accordée à ses ressortissants, qui ne l'utilisent guère, et l'accroissement du nombre des migrants extracommunautaires, qui en sont privés, l'Union européenne doit sortir de ses paradoxes. Si l'intégration suppose des droits, elle implique des devoirs. Le groupe Force ouvrière souscrit pleinement à la réaffirmation des principes constitutionnels fondés sur les valeurs républicaines. La laïcité en est le ferment et le moyen d'assurer l'émancipation de tous, y compris celle des immigrés. Ce choix institutionnel ne saurait être remis en cause (…).

Pour Force Ouvrière, il ne s'agit pas seulement de pallier le risque de pénurie future de compétences, mais de sortir du discours stéréotypé, empreint de préoccupations sécuritaires, de l'utilitarisme sélectif à des fins économiques et démographiques. Enfin, Force Ouvrière souscrit au renforcement de la lutte contre les filières clandestines juteuses et contre les esclavagistes sans scrupules qui les organisent en profitant de la misère et de la naïveté des migrants. (…). La résolution de ce problème, qui met à nu l'asservissement de la condition humaine, dépend également des politiques d'entraide et de solidarité des pays développés »[158].

[158] Marie-Suzie Pungier, déclaration du groupe FO au CESE, 29 octobre 2003.

Force ouvrière a ainsi toujours apporté son soutien aux travailleurs dits « sans papiers » pour la régularisation de leur situation. Avant tout victimes du développement de la pauvreté, qui les poussent à rechercher loin de leur famille et de leur région les moyens de subvenir, ils sont aussi des proies plus faciles à l'exploitation de la part de certains réseaux et employeurs illégaux. Les syndicats FO sont confrontés quotidiennement à des situations où des travailleurs d'origine étrangère se trouvent en grande difficulté pour faire valoir leurs droits les plus élémentaires parce qu'insuffisamment informés et parce que soumis au chantage à l'expulsion pour eux-mêmes et leur famille lorsqu'ils sont « sans papiers ».

A maintes reprises FO a fait connaître sa revendication : que les travailleurs immigrés « sans papiers » puissent bénéficier d'une régularisation de leur situation lorsqu'ils engagent une démarche pour faire valoir leurs droits, notamment en faisant appel à une confédération syndicale.

De son côté, la CES s'est fermement engagée dans la lutte en faveur d'une Europe caractérisée par l'ouverture, la solidarité et la responsabilité. Persuadée de la légitimité d'une politique d'immigration proactive, elle suggère de fonder la politique en ce domaine sur la reconnaissance des droits sociaux fondamentaux des citoyens actuels ainsi que des nouveaux arrivants, et de l'intégrer à des politiques fortes en matière d'emploi et de développement. En d'autres termes, cette politique renouvelée en matière de migration devrait être comprise plus globalement, c'est-à-dire non seulement en termes de droits de l'homme à garantir ; mais aussi en lien étroit avec les politiques de cohésion et d'emploi que les Etats membres conduisent sur leur sol. A ce titre, elle propose

plusieurs lignes de réflexion dont nous livrons ici les plus importantes [159] :

- Politique migratoire établie en concertation avec les partenaires sociaux
- Définition claire des droits des travailleurs migrants, fondée sur la résolution concernant une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée datée de 2004.
- Définition claire de la législation applicable en matière d'égalité de traitement pour ce qui est des conditions de travail pour tous les ressortissants de pays tiers employés légalement, par rapport aux ressortissants du pays d'accueil
- Accorder les droits sociaux et politiques liés à la citoyenneté aux travailleurs migrants et aux membres de leur famille.
- Envisager concrètement le statut de migrant économique (tout en prévenant les risques d'une immigration à deux vitesses, uniquement favorable aux migrants qualifiés).
- Promouvoir des passerelles juridiques permettant aux immigrés en situation irrégulière de régulariser leur situation tout en garantissant leurs droits.
- Mettre en œuvre une politique de sanctions ferme à l'égard des employeurs tirant profit de salariés en situation irrégulière.

Conclusion : Force ouvrière et la lutte contre le dumping social

Toutes les règles évoquées, favorables à la circulation des biens et des services, mais aussi à celle des personnes – donc des

[159] Résolution adoptée par le Comité exécutif de la CES lors de sa réunion des 15-16 mars 2005 à Bruxelles. « Pour une politique proactive de l'Union européenne sur les migrations et l'intégration ».

travailleurs -, sont ternies par une réalité accrue : le dumping social. Conduisant les entreprises à un « shopping juridique » et à se placer là où les droits sociaux sont les moins contraignants, le dumping porte une atteinte grave aux droits fondamentaux des travailleurs. C'était justement la critique qui avait été faite aux solutions Laval et Viking (voir *supra*). C'est aussi la tendance selon laquelle les Etats – réforme après réforme – modifient le droit du travail dans un sens plus défavorable aux travailleurs que chez leurs voisins, dans la perspective d'attirer les entreprises sur leur territoire.

Force ouvrière attache une importance première à la lutte à mener contre le dumping social et fiscal. De son côté, l'Union Européenne a joué un double jeu dans la lutte contre le dumping, qu'elle a souvent favorisé et parfois tenté combattre. Ainsi, la directive de 1996 sur le détachement de travailleurs dans le cadre d'une prestation de services intracommunautaire ne suffit pas à décourager de nombreuses pratiques de dumping en dépit de la garantie d'un socle de droits applicables dans le pays d'exercice de la prestation (durée maximale de travail et minimale de repos, durée minimale des congés payés, taux de salaire, santé-hygiène, conditions de travail des femmes enceintes, règles de non-discrimination).

Au-delà de la législation sociale, ce sont les règles de gouvernance économique qui entretiennent le dumping social et fiscal en Europe. En mars 2002, Mario Monti, alors commissaire européen à la concurrence, déclarait qu'il n'était « pas favorable à une harmonisation fiscale générale », mais estimait au contraire « qu'un certain niveau de concurrence fiscale est sain » et « c'est la raison pour laquelle il a été décidé de ne pas harmoniser le taux des impôts des sociétés ». En 2014, le chantier de l'harmonisation fiscale est toujours au point mort.

PARTIE 5. La gouvernance économique

Dès les débuts de la construction européenne, la dimension économique est apparue prioritaire. Pour les fondateurs, il s'agissait de mettre en commun les productions stratégiques pour garantir la paix avant la création du marché commun, l'intégration économique puis le cheminement vers la monnaie unique. L'euro est aujourd'hui une réalité mais l'UEM reste controversée. Les choix économiques résolument libéraux qui ont façonné la construction européenne depuis la mise en place du marché unique et de la monnaie unique ont privilégie les règles de la concurrence et la dérèglementation au détriment d'une Europe fondée sur le progrès social.

Au congrès de la CES de Luxembourg en 1991, Marc Blondel secrétaire général de Force ouvrière s'inquiétait « d'une Europe d'abord économique, financière et monétaire qui ferait du social la variable d'ajustement aux contraintes capitalistes » et lançait un avertissement : « Regardons bien les choses. C'est cette Europe-là qui se met progressivement en place. Dans la mesure où le marché devient un Dieu, où la concurrence se développe […], où les normes monétaires, fiscales et financières sont les premières arrêtées, alors ne nous étonnons pas qu'ici les services publics en pâtissent, que là le chômage augmente, qu'ailleurs la Sécurité sociale est remise en cause, que partout l'individualisation et les inégalités se développent ».

Les années ont passé mais le constat reste le même. Cette dernière partie est donc consacrée à la gouvernance économique de l'Union européenne. L'Union économique et monétaire est devenue une réalité encadrée par un carcan de règles budgétaires et monétaires –dont le fameux Pacte de Stabilité et de Croissance - qui ont pesé sur la croissance et

l'emploi en Europe. La crise qui a éclaté en 2007-2008 a révélé les carences des institutions qui encadrent l'UEM. Au lieu de faire le choix d'une réorientation, l'UE a choisi de persister dans la même voie en amplifiant son arsenal règlementaire dans le cadre de la nouvelle gouvernance économique. La mainmise de l'Europe sur les économies nationales s'en trouve ainsi accentuée[160]. Par des politiques d'austérité brutales, l'UE a fait le choix – sans succès pour le moment - d'un retour forcé à des « finances saines » au détriment du chômage et au prix d'un malaise social grandissant.

Un préalable : l'euro

Avec la mise en circulation de la monnaie unique, c'est le dernier volet de la construction européenne qui s'ouvre : celui d'une intégration économique[161]. Pourquoi une monnaie unique? D'abord parce qu'à défaut, dans la zone de libre échange européenne, avec un système de change fixe ajustable, la possibilité d'une entrave à la libre circulation par un jeu sur la variabilité des prix, autant que les attaques spéculatives contre les monnaies soumises au risque de dévaluation, met en danger l'Europe. Ensuite, parce qu'elle permet de poser les bases d'une future union politique.

---

[160] Michel Dévoluy, *Comprendre le débat européen*, coll. Points Essais, janvier 2014

[161] La première tentative européenne d'une union monétaire apparaît avec le Rapport Werner en 1972, qui en esquisse les principaux objectifs : convertibilité des monnaies ; diminution des fluctuations des taux de change ; libéralisation des mouvements de capitaux. En 1979 est lancé le système monétaire européen (SME) pour assurer la stabilité des taux de change. Il a peu à peu évolué de manière à rattraper la compétitivité non pas par des dévaluations, mais par une maîtrise des prix.

Au 1er janvier 2000, la zone euro prend donc forme avec l'adoption de la monnaie unique par un certain nombre d'Etats membres. Le choix est fait d'un « euro fort », c'est-à-dire surévalué par rapport à sa valeur réelle. Dans ce contexte, les exportations européennes sont plus fragilisées que les importations, ce qui impose nécessairement à ceux qui importent de jouer sur un autre levier que l'euro pour être compétitifs. Ce faisant, cette logique d'euro « fort » impose de contenir l'inflation, l'augmentation du déficit public et donc les investissements conduits par l'Etat. Il va sans dire que c'est une politique qui a largement tourné à la défaveur des salariés : l'euro fort a entraîné une forte pression sur les salaires, alors que dans le même temps les prix au détail augmentaient[162].

Pour contenir cette évolution, Force Ouvrière a rejoint le Groupe de Doorn formé par un groupe de syndicats du Benelux et d'Allemagne, tous membres de la CES, qui revendique la répartition dans les salaires de l'augmentation des richesses créées au sein des entreprises selon un calcul basé sur l'inflation (qui existe toujours même si elle est faible), et sur l'augmentation des gains de productivité.

Force Ouvrière est convaincue que la monnaie n'est pas un instrument neutre. Elle est l'outil du développement au service des peuples, et non pas asservie au capital. « Force Ouvrière, consciente de ces risques, a toujours eu une attitude critique sur le choix de l'euro fort, et a toujours plaidé pour l'intervention de décideurs politiques, donc contrôlables, aux côtés des technocrates de la BCE »[163]. Dès lors que la monnaie unique est dépourvue d'une réelle politique d'intégration des Etats

[162] Noter que l'euro fort a eu également des conséquences drastiques en termes d'emploi : conduisant à l'éviction des européens « trop couteux », cela a entraîné des vagues de licenciements dans divers secteurs clés - le textile, notamment.

[163] Rapports 2004, XXe Congrès Confédéral FO, Europe-International.

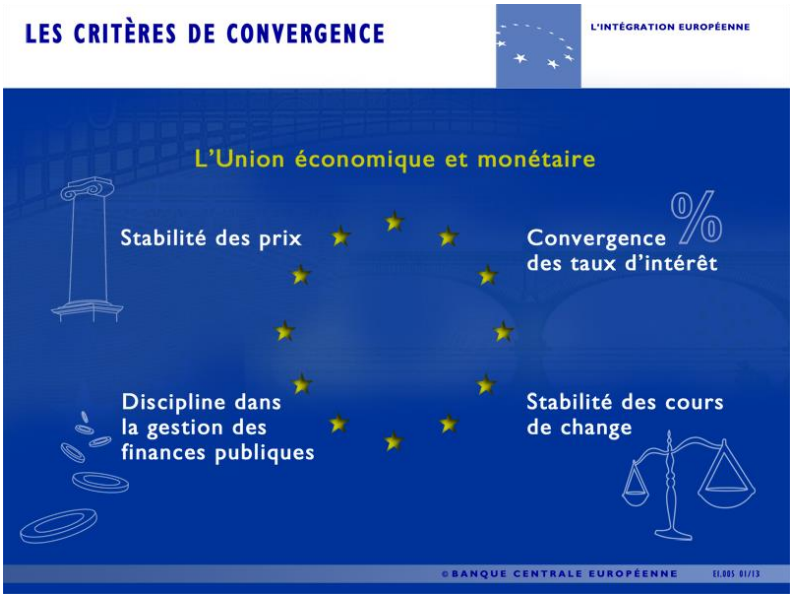
membres sur ce plan, l'euro ne peut pas protéger les économies européennes, que ce soit contre les chocs « symétriques » (qui atteignent tous les Etats membres) ou « asymétriques » (n'en atteignant qu'un seuil), sous forme de représailles économiques par exemple. « Même avec une monnaie unique, sans intégration économique, l'UE restera une organisation régionale de marché »[164].

Section 1 : « les critères de convergence »

L'Union économique et monétaire regroupe l'ensemble des pays qui ont adopté l'euro. Depuis le traité de Maastricht, les Etats membres se sont dotés d'un ensemble de règles qui devaient permettre la stabilité économique et financière dans les pays qui participent à l'Union économique et monétaire européenne (UEM). Les fameux critères de convergence (ou « critères de Maastricht »), basés sur des indicateurs économiques doivent ainsi être respectés par les pays membres de l'Union européenne qui participent à la zone euro par les pays qui souhaitent adopté l'euro. Soumis à des règles de surveillance budgétaire, les pays membres de la zone euro sont tenus de respecter ces critères, sous peine d'avertissements puis de sanctions.

Les critères de convergence ont été inscrits à l'article 121.1 du traité de Maastricht :

[164] Idem.



La stabilité des prix. Le traité stipule que « la réalisation d'un degré élevé de stabilité des prix (…) ressortira d'un taux d'inflation proche de celui des trois États membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix ». En pratique, le taux d'inflation d'un État membre donné ne doit pas dépasser de plus de 1,5 % celui des trois États membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix sur l'année précédant l'examen de la situation de l'État membre.

La situation des finances publiques. Le traité stipule: « Le caractère soutenable de la situation des finances publiques (…) ressortira d'une situation budgétaire qui n'accuse pas de déficit public excessif ». C'est à la Commission, qu'il revient d'examiner si la discipline budgétaire a été respectée, lors de l'élaboration de sa recommandation annuelle au Conseil des ministres des Finances. Elle le fait en se basant sur deux valeurs de référence:

- *Le déficit public annuel:* il ne doit pas dépasser 3 % du PIB [2]à la fin du précédent exercice budgétaire. Si ce n'est pas le cas, ce rapport doit avoir diminué de manière substantielle et constante, et avoir atteint un niveau proche de 3 % ou bien rester proche de 3 % tout en les dépassant de manière exceptionnelle et temporaire.
- *La dette publique*: elle ne doit pas dépasser 60 % du PIB à la fin du précédent exercice budgétaire. Si ce n'est pas le cas, ce rapport doit avoir diminué suffisamment et s'approcher des 60 % à un rythme satisfaisant.

Le taux de change. Les Etats membres de la zone euro doivent respecter « les marges normales de fluctuation prévues par le mécanisme de change du système monétaire européen pendant deux ans au moins, sans dévaluation de la monnaie par rapport à celle d'un autre État membre ». Cela veut dire d'une part que l'État membre doit avoir participé au mécanisme de taux de change du système monétaire européen, et ce sans discontinuer pendant les deux années précédant l'examen de sa situation, sans connaître de tensions graves. Cela veut dire en outre que l'État membre ne doit pas avoir dévalué sa monnaie de sa propre initiative pendant cette même période.

Les taux d'intérêt à long terme. Aux termes du traité, « le caractère durable de la convergence atteinte par l'État membre (…) se reflète dans les niveaux des taux d'intérêt à long terme ». Ce veut dire que les taux d'intérêt nominaux à long terme ne doivent pas excéder de plus de 2 % ceux des trois États membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix.

C'est la première fois dans l'histoire économique que des Etats indépendants et souverains acceptent de renoncer à une de leur prérogative essentielle : mener la politique économique qu'ils souhaitent et accepter de se soumettre en la matière à une loi

commune pour un objectif commun. Toutes les politiques économiques menées sont désormais soumises au double objectif de la lutte contre l'inflation et de l'équilibre des comptes publics.

Ces critères ont encadré toutes les politiques de rigueur budgétaire qui se sont déployés ces dernières années, réduisant à la portion congrue les politiques sociales.

> Pour se mettre en conformité avec les exigences européennes, [on] veut privilégier l'affectation des recettes à la diminution de la dette. Qu'il faille diminuer la dette publique n'est bien entendu pas en cause, mais à condition que cela ne pèse pas sur la croissance, sinon on favorise la rigueur au détriment du développement. Le chien se mordrait ainsi la queue. (…) Qu'en sera-t-il des emplois dans la fonction publique, par exemple aux finances, à l'équipement, dans les hôpitaux, dans les prisons et au ministère du travail où les besoins sont criants ? De même, Bercy souhaite diminuer le montant des aides à l'emploi (…) Là encore, s'il est vrai que nombre de ces aides n'ont pas été efficaces en termes d'emploi, que certaines d'entre elles bénéficient surtout aux entreprises, encore faut-il savoir pourquoi on veut les diminuer. S'il s'agit d'utiliser différemment le montant correspondant à certaines aides pour relancer l'activité et la consommation et favoriser le départ volontaire des salariés ayant commencé à travailler dès quatorze ou quinze ans, non seulement cela se discute, mais c'est souhaitable. Mais, il faut que les choses soient dites clairement et de manière transparente. Si l'objectif est d'abord de faire des économies au nom de la fameuse maîtrise comptable, mieux vaut ne pas lâcher la proie pour l'ombre[165].

[165] Marc Blondel, Editorial "La quadrature du cercle", FO Hebdo 13 mai 1998.

Section 2 : le Pacte de Stabilité et de Croissance

Texte conclu fin 1996 et formellement mentionné dans les traités européens depuis le conseil d'Amsterdam de juin 1997, le Pacte de Stabilité et de Croissance encadre et discipline les politiques budgétaires des pays membres au sein de l'Union Européenne.

Lors de sa conclusion, le Pacte vise à assurer que l'effort de discipline budgétaire des Etats membres se poursuivra après l'introduction de la monnaie unique. A moyen terme, les Etats membres s'engagent à respecter l'objectif d'une position proche de l'équilibre budgétaire et à présenter au Conseil et à la Commission chaque année un programme de stabilité.

Le Pacte de stabilité et de croissance ajoute trois nouveautés aux critères de convergence :

- D'abord, les critères ne sont plus automatiques. Ils dépendent du pouvoir d'appréciation de la Commission européenne et du Conseil européen. La première constate le dépassement des seuils, décide de l'opportunité de la saisine du Conseil européen, lequel prendra éventuellement des sanctions à l'encontre de l'Etat fautif.
- Ensuite, il existe des circonstances exceptionnelles pouvant justifier les dépassements. Elles sont codifiées, à défaut d'être définies : avec une récession supérieure à 2%, un pays peut les invoquer et donc s'affranchir de la limite de 3% de déficit public. Avec une récession comprise entre 0,75 et 2%, des négociations sont engagées pour le déclenchement éventuel des sanctions.
- Enfin, il existe des sanctions pour des Etats ayant adopté l'euro et ne faisant plus d'effort pour respecter les critères. Ces sanctions correspondent en un dépôt sans intérêt correspondant à 0,2% du PIB du pays + 10% de

l'écart entre le déficit constaté et le déficit toléré. Au total, ce dépôt ne peut pas excéder plus de 0,5% du PIB du pays concerné. Si au bout de 2 ans aucun progrès n'est constaté, et en l'absence de circonstances exceptionnelles, le dépôt peut être converti en amende.

L'application du Pacte répond aux règles suivantes :

- En premier lieu, les pays présentent leur situation économique et financière, ainsi que les objectifs budgétaires qu'ils se sont fixés, à la Commission européenne qui formule un avis.
- Ensuite, un dérapage significatif des finances publiques par rapport au critère de 3 % de déficit ou aux objectifs individuels fixés par les États membres eux-mêmes pourra donner lieu à une recommandation et - éventuellement - à un avertissement du Conseil, suivi d'une mise en demeure de prendre les mesures nécessaires (sanctions évoquées).
- Tout le mécanisme est chapeauté par le principe général de retour à un budget proche de l'équilibre, voire excédentaire, à moyen terme (il s'apprécie désormais sur l'ensemble du cycle d'activité et le rythme d'assainissement des finances publiques est mesuré à l'aide du solde structurel).

Depuis sa mise en application, le Pacte de Stabilité, condamné d'emblée par FO, fait l'objet de vives controverses. Imposé par le ministre des finances allemand avant la mise en œuvre de l'euro pour se prémunir du « laxisme » budgétaire dont auraient fait preuve les pays d'Europe du Sud, le fait que l'Allemagne soit aujourd'hui l'un des premiers pays à enfreindre des règles qu'elles a elle-même ordonnées n'est pas le moindre des paradoxes. En 2003, l'ancien président de la Commission Européenne, Romano Prodi s'était lui-même

montré très critique en qualifiant les règles du Pacte de « stupides » car « trop rigides ». La multiplication des situations budgétaires en contravention avec les critères (six pays de la zone euro représentant 80% du PIB de la zone) et la mise en œuvre de procédures pour « déficit excessif » ont continué d'alimenter le débat sur les incohérences d'un Pacte très attentif à la stabilité mais bien peu soucieux de soutenir la croissance. Pour FO, le Pacte conduit les gouvernements à mener des politiques de rigueur tandis que le ralentissement économique persiste, alors qu'un moyen de sortir du marasme consisterait précisément à actionner le levier de la politique budgétaire[166].

Lors du Conseil européen des 22 et 23 mars 2005, le Pacte a en apparence été assoupli, même si, selon la nouvelle mouture du pacte, les États membres doivent toujours maintenir leur déficit et leur dette publique en dessous des seuils fixés respectivement à 3 % et à 60 % du PIB. Si l'Etat est en situation de récession, il peut échapper à la procédure de déficit excessif (dans la première version, cela n'était possible que s'il connaissait une crise de croissance sévère). En tout état de cause, ladite procédure ne peut être enclenchée qu'après examen des « facteurs pertinents ». Cet assouplissement n'est qu'apparent : les critères de 3% et 60% sont intacts, et la réforme n'a aucune valeur juridique : c'est un accord politique uniquement.

Section 3 : 2010, austérité renforcée

Près de 20 ans après la signature du Traité de Maastricht, la crise qui a frappé la zone euro ne l'a pas laissée indemne. Le déclenchement de la crise des dettes souveraines en Grèce fin

[166] Circulaire confédérale FO 056/2005, « Pacte de Stabilité, une réforme en trompe l'œil ».

2010 a marqué un virage important à la fois pour les économies européennes et pour les institutions qui les encadrent. Sous le diktat des marchés, la plupart des chefs d'Etat et de gouvernement se sont appliqués à affirmer que les mesures d'austérité constituaient l'inévitable contrepartie de cette crise.

Alors que les économies commençaient à peine à se redresser après la crise financière, cette nouvelle phase de la crise qui a touché spécifiquement la zone euro a motivé chez les dirigeants européens le parti pris systématique de l'austérité. Ces politiques sont toujours à l'œuvre, appliquées méthodiquement et simultanément dans tous les pays européens, avec des conséquences économiques et sociales dramatiques. Partout, les coupes budgétaires affectent les droits des travailleurs et la situation des plus vulnérables, l'ensemble de la protection sociale et les systèmes de négociation collective sont affaiblis. Il s'agit d'une opération systématique de démantèlement des modèles sociaux qui jusqu'ici avaient permis de contenir les inégalités sociales en Europe.

Ces politiques s'appliquent désormais avec d'autant plus de vigueur que les Etats se sont délibérément enfermés dans le cadre de la nouvelle gouvernance économique (impulsée au début de 2011), laissant de côté toute préoccupation sociale. Les nouveaux outils législatifs mis en place dont le « pacte budgétaire » ont constitué une forme d'aboutissement, associant une surveillance étroite des politiques budgétaires des Etats assorties de sanctions et une pression toujours plus forte en faveur de « réformes structurelles ». Le timide pas vers un renforcement de la « dimension sociale » en octobre 2013 ne peut faire illusion puisque dans le même temps le mouvement se poursuit en faveur de plus de dérèglementation et toujours moins de droits sociaux.



Force ouvrière a combattu activement les mesures d'austérité tout en revendiquant une politique de relance économique fondée sur la consommation, l'investissement, la création d'emplois et l'augmentation des salaires.

Section 4 : La nouvelle gouvernance économique

Les politiques d'austérité ont été mises en œuvre en Europe dans un nouveau cadre de gouvernance économique. Les ministres des finances de l'UE se sont accordés en septembre 2010 sur la procédure du « semestre européen ». Il s'agit d'un cycle de six mois, de janvier à juillet dans lequel l'avancée des Etats membres est suivie dans les domaines suivants : discipline budgétaire, réformes structurelles et objectifs de la stratégie Europe 2020. Le semestre européen est mis en œuvre pour la première fois en 2011 et, visait à l'origine, à coordonner davantage les politiques économiques des Etats membres, à la fois sur le volet budgétaire et structurel.

Mais la coordination a vite fait place à des recommandations plus contraignantes. Face à la pression des marchés, les gouvernements européens et les institutions européennes ont

mis sur pied, au fil d'innombrables « sommets de la dernière chance », un ensemble de textes législatifs qui visaient au départ à renforcer le pacte de stabilité et de croissance. La « révolution silencieuse » annoncée par le président de la commission européenne José Manuel Barroso s'est rapidement mise en place. Les gouvernements sont désormais contraints de mettre en œuvre les recommandations européennes en matière de retour à l'équilibre budgétaire et de réformes structurelles, visant notamment à déréglementer les marchés du travail et à développer la concurrence sur les marchés des biens et services. Une Europe de la discipline budgétaire et des sanctions s'est progressivement mise en place pour aboutir au pacte budgétaire, signé par la quasi-totalité des Etats-membres en mars 2012.

De simple instrument de coordination des politiques économiques, cette nouvelle gouvernance s'est transformée en une boite à outils extrêmement complexe visant à pérenniser les politiques d'austérité. Cette section passe en revue ces différents outils.

A. La stratégie politique de l'Union européenne : l'horizon « UE 2020 ».

La stratégie de Lisbonne lancée au début des années 2000 fixait pour 2010 un certain nombre d'objectifs chiffrés, notamment atteindre un taux d'emploi de 70 % et consacrer 3 % du PIB de l'UE aux dépenses de recherche et développement. Ni l'un ni l'autre de ces objectifs n'ont été atteints. Parmi les autres priorités identifiées en 2000 :

- Le renforcement de l'éducation et de la formation,
- La promotion des technologies de l'information et de la communication,

- La « modernisation des modèles sociaux », c'est-à-dire, des réformes structurelles du marché du travail
- Un environnement macroéconomique « stable », c'est-à-dire une inflation contenue en deçà de 2% et des dépenses publiques encadrées par le pacte de stabilité et de croissance, et la promotion de la concurrence des biens et des services[167].

Malgré l'échec de la stratégie de Lisbonne, la stratégie « UE 2020 » en a pris le relais sans introduire de véritables changements.

Pour FO, rien ne change dans la philosophie de la Commission, qui présente « un programme renforcé de réformes structurelles fondé sur des mesures capables d'accroître la croissance potentielle et d'améliorer la productivité profitera, lui aussi, d'une coordination au niveau de l'UE en ce qui concerne sa nature et sa mise en œuvre, afin notamment de tirer pleinement parti du marché unique ». UE 2020 apparait particulièrement dépourvue d'ambition et de vision stratégique, donnant une perception des enjeux sociaux et environnementaux étriquée voire dangereuse, faisant preuve d'un fatalisme désolant, inquiétant face au chômage, à la précarité et aux inégalités, entérinant l'insécurité permanente sur le marché du travail[168].

Elle se compose de 5 objectifs chiffrés à mettre en œuvre de façon décentralisée par les Etats membres.

- un taux d'emploi de 75% pour les 20-64 ans
- un budget de la R&D à 3% du PIB
- un taux de sortie du système scolaire sans diplôme à moins de 10%
- un taux de 40% de diplômés du post secondaire

[167] Consultation sur la future stratégie « UE 2020 », analyse de FO : http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/docs/fo_fr.pdf
[168] Circulaire confédérale FO n°18-2010, « Lisbonne et après, le même refrain »

- inclure de nouveaux indicateurs de pauvreté (dont celui de 60% des revenus médians)

Les objectifs se déclinent en 10 lignes directrices adoptées en juin 2010 par le Conseil européen. L'accent est mis sur les points de ralentissement de la croissance (garantie des finances publiques ; résorption des déséquilibres macro-économiques – fondement des politiques de rationalisation et de réformes des services publics).

Les 10 lignes directrices de la stratégie UE 2020
(1) garantir la qualité et la viabilité des finances publiques;
(2) résorber les déséquilibres macroéconomiques;
(3) réduire les déséquilibres dans la zone euro;
(4) optimiser le soutien à la recherche et au développement et à l'innovation, renforcer le triangle de la connaissance et libérer le potentiel de l'économie numérique;
(5) favoriser une utilisation plus efficace des ressources et réduire les émissions de gaz à effet de serre;
(6) améliorer l'environnement des entreprises et des consommateurs et moderniser la base industrielle afin d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur;
(7) accroître la participation au marché du travail et diminuer le chômage structurel;
(8) développer une main-d'œuvre qualifiée en mesure de répondre aux besoins du marché du travail, promouvoir des emplois de qualité et l'éducation et la formation tout au long de la vie;
(9) rendre les systèmes d'éducation et de formation plus performants à tous les niveaux et augmenter la participation à l'enseignement supérieur;
(10) promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté.

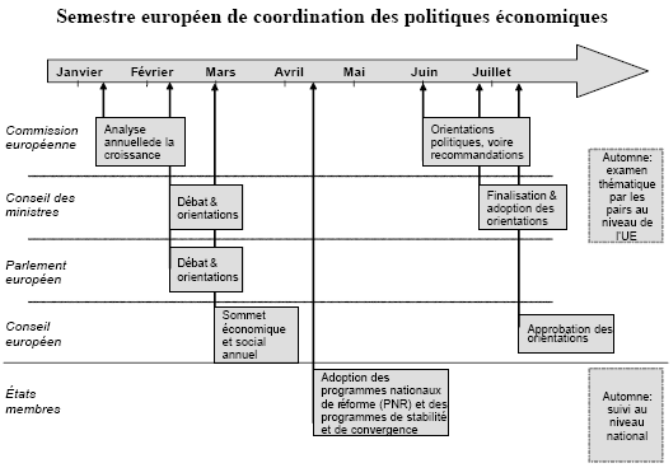
Dans une résolution adoptée lors du comité exécutif de mars 2014, la CES fait le constat que Europe 2020 ne répond pas encore aux objectifs poursuivis et que ses objectifs restent subordonnés aux objectifs économiques du semestre européen. La CES plaide en faveur d'une nouvelle approche d'Europe 2020. Pour qu'elle réussisse, « *il faut d'abord et avant tout mettre un terme à la politique d'austérité et élaborer une deuxième politique plus appropriée en faveur de l'emploi, de la*

recherche et de l'innovation, de l'éducation, de l'allègement de la pauvreté et de la lutte contre les changements climatiques. »

B. La procédure du semestre européen

Adopté par les ministres des finances de l'UE le 7 septembre 2010, cet instrument constitue un dispositif majeur du renforcement de la coordination des politiques budgétaires des États membres. Intégré à la stratégie UE 2020, il constitue un cycle de surveillance qui se tient de mars à juillet, chaque année. Il s'agit, en d'autres termes, d'une période de coordination des politiques structurelles, macroéconomiques et budgétaires des États membres. Les « semestres européens » doivent, en pratique, permettre le rapprochement des objectifs macro-économiques de l'UE 2020 et du pacte de stabilité et de croissance nouvellement signé.

Concrètement, le semestre européen démarre chaque année en janvier après la publication de l'Examen Annuel de la Croissance « Annual Growth Survey » par la Commission européenne. Ce document présente les perspectives économiques pour l'ensemble de l'Union que le Conseil européen de mars examine pour établir des avis stratégiques sur les principaux défis économiques à venir. En réponse, les Etats membres rédigent leurs programmes nationaux de réforme (PNR) qu'ils transmettent à la Commission au plus tard fin avril. Ces PNR sont accompagnés du programme de stabilité dans lequel les États membres exposent leur trajectoire de maintien ou de retour à l'équilibre de leurs finances publiques à moyen terme. Des recommandations aux Etats membres sont ensuite proposées par la Commission en juin avant d'être examinées et approuvées par le Conseil européen en juillet.



Source : Commission européenne

C. Le Pacte Europlus

Aussi dénommé « pacte de compétitivité », ce pacte est issue d'un accord signé en mars 2011 à l'initiative de Nicolas Sarkozy et d'Angela Merkel. Y participent les 17 pays de la zone euro et 6 pays membres de l'UE. Ce pacte entend stimuler la compétitivité des Etats membres, renforcer la soutenabilité des finances publiques et la stabilité financière. Le Pacte introduit en particulier une surveillance étroite du coût de la main d'œuvre qui doit être contrôlée pour permettre une augmentation de la productivité. La CES s'y est fermement opposée. Dans un communiqué du 11 février 2011, elle souligne que ce pacte « force les Etats membres à entrer dans une spirale compétitive vers les bas en matière de salaires et de conditions de travail, ce qui risque d'enfoncer encore davantage

l'économie dans la déflation et la dépression. »[169] « Force Ouvrière avec les autres organisations syndicales au niveau européen condamnent unanimement le pacte «euro plus» et réclament l'introduction d'une clause de progrès social dans les traités »[170].

D. Le Six Pack

En octobre 2011, la Commission a proposé au Parlement européen un « Pack » constitué de 5 règlements et d'une directive, qu'il a adopté. Le Six-Pack constitue sans doute l'élément novateur qui approfondit et durcit la gouvernance européenne[171]. Il renforce le Pacte de Stabilité, resserre la discipline budgétaire dans les Etats membres et élargit la surveillance de leurs politiques économiques. Ainsi, il est énoncé que « la surveillance des politiques économiques des Etats membres ne devrait plus se limiter à la surveillance budgétaire, mais devrait comporter un cadre plus précis et formel en vue de prévenir les déséquilibres macroéconomiques excessifs et d'aider les Etats membres concernés à élaborer un plan de mesures correctives avant que les divergences ne s'ancrent durablement. »

Cet ensemble de textes implique :

- Une surveillance accrue des Etats. La Commission procède à un bilan approfondi pour chaque Etat caractérisé par un déséquilibre ou un risque de

[169] http://www.etuc.org/fr/presse/la-ces-souhaite-une-europe-%C3%A9quitable-et-non-pas-un-pacte-de-comp%C3%A9titivit%C3%A9-bas%C3%A9-sur-le#.U9pTI-N_tp8

[170] Communiqué Force Ouvrière, 9 juin 2011

[171] Annie Jolivet, Frédéric Lerais, Catherine Sauviat, « La dimension sociale aux prises avec la nouvelle gouvernance », *Chronique internationale de l'IRES*, numéro 143-144, novembre 2013

déséquilibre (en se fondant sur de multiples indicateurs : chômage, évolution des marchés financiers, évolution des prix et taux de change…). Les Etats en procédure de déficit excessif (PDE) qui ne se conforment pas aux recommandations du Conseil seront sanctionnés par lui (sur recommandation de la Commission), sauf majorité qualifiée s'y opposant.

- Les Etats doivent avoir une dette publique ne dépassant pas 60% de leur PIB, sous peine d'ouverture d'une procédure de déficit excessif (PDE). Ils doivent réduire d'1/20e par an l'écart entre taux d'endettement et cette valeur de 60%.
- Un système d'alerte précoce. Si les Etats membres présentent des déséquilibres macroéconomiques importants, la PDE peut être enclenchée et des sanctions sont possibles (en fonction de l'évolution des transactions courantes ; des coûts de la main d'œuvre ; de la dette des secteurs privé et public ; des prix de l'immobilier ; du taux de chômage…).

Encadré : tableau de bord des déséquilibres macroéconomiques

1. La Balance courante par rapport au PIB calculée sur une moyenne de 3 ans ne doit pas connaître un déficit supérieur à 4% ni un excédent supérieur à 6%.
2. La position nette de l'investissement international par rapport au PIB ne doit pas connaître un déficit supérieur à 35%
3. Le taux de croissance sur 3 ans du change effectif réel d'un pays par rapport à celui des 35 autres pays industrialisés ne doit pas évoluer à la hausse comme à la baisse de + ou – 5%
4. Le taux de croissance sur 5 ans des parts de marché à l'exportation ne doit pas baisser de plus de -6%.
5. Le taux de croissance sur 3 ans des coûts salariaux unitaires nominaux ne doit pas excéder 6% pour les pays de la zone euro et 12% pour les autres.
6. Le taux de croissance des prix de l'immobilier ne doit pas excéder 6% par an
7. Le taux de croissance des crédits au secteur privé ne doit pas excéder 15% par an
8. La dette privée par rapport au PIB ne doit pas excéder 160%
9. La dette publique par rapport au PIB ne doit pas excéder 60%
10. Le niveau de taux de chômage en moyenne sur 3 ans ne doit pas excéder 10%
11. Le taux de croissance du passif du secteur financier ne doit pas excéder 16,5% par an.

E. Le TSCG : la programmation de la rigueur

Le Pacte budgétaire européen, c'est aussi le TSCG (Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance) signé en mars 2012, entériné par le Conseil européen de juin 2012 malgré l'intention annoncée par le nouveau président français François Hollande de le renégocier. Il est adopté par le Parlement français en octobre avant d'entrer en vigueur en mars 2013 à l'issue du processus de ratification dans l'ensemble des Etats signataires. Présenté comme une réponse ferme à la crise de la zone euro, il vise à assurer discipline budgétaire et stabilité des économies nationales, en contraignant les Etats de la zone euro à financer leurs dépenses par leurs recettes et donc à limiter le recours à l'emprunt. Il introduit une « règle d'or » qui engage les Etats signataires à avoir des comptes publics "en équilibre ou en excédent" sur l'ensemble d'un cycle économique.

Concrètement, « la règle d'or » budgétaire se traduit par :

- Le principe de l'équilibre ou de l'excédent des budgets des administrations publiques
- Une autorisation de 0,5% maximum de déficit structurel.
- La mise en place d'un mécanisme de correction automatique en cas d'écart par rapport à cette « trajectoire d'ajustement », selon « les principes communs proposés par la Commission européenne »…
- L'inscription de cette obligation dans les Constitutions ou « loi supérieure » des Etats membres.

Deux exceptions :

- Les circonstances exceptionnelles sur lesquelles le gouvernement n'a pas de prise (hypothèse de catastrophes naturelles…)
- et la possibilité d'avoir 1% de déficit structurel pour les Etats dont la dette publique est inférieure à 60% du PIB (forme de « bon point » pour bonne conduite étatique).

Le TSCG fixe également la règle suivante : si la Commission européenne conclut qu'un Etat membre n'a pas respecté la règle du déficit structurel (le fameux maximum de 0,5% du PIB), la CJCE peut être saisie de la question par les Etats membres, ce qui pourrait conduire un Etat à dénoncer son voisin qui n'aurait pas respecté cette règle…

La règle est intangible : « les règles (du traité) prennent effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité, au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le respect et la stricte observation tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon ». Le mécanisme se boucle dans une logique juridique implacable : désormais, les décisions de la Commission prises sur le non-respect du critère de déficit public (en cas de déficit excessif d'un Etat membre), sont applicables directement, sauf majorité qualifiée des Etats membres se prononçant contre. La logique majoritaire est inversée, et la suspicion entre les Etats membres engagée[172].

[172] Rapport d'information n°501 consacré au projet de programme de stabilité 2012-2016, déposé le 17 avril 2012 **:** « *les Etats de la zone euro qui ratifieraient le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance en Europe (« TSCG ») s'engageraient à appliquer le principe de majorité qualifiée inversée pour toutes les propositions ou recommandations de la Commission relatives à un Etat en déficit excessif. Le TSCG irait donc beaucoup plus loin que le « Six-pack » en matière de majorité qualifiée inversée, réduisant ainsi les capacités de blocage dont disposent les Etats dans le droit actuel.* »

FO réaffirme sa détermination à « combattre toute politique d'austérité, socialement, économiquement et démocratiquement suicidaire ». Et, pour la première fois lors de la présentation du TSCG, la Confédération européenne des syndicats a ouvertement affiché son opposition à un Traité européen : dans un communiqué du 31 janvier 2012 intitulé « Le Conseil rate le train de la croissance durable et de l'emploi, Bernadette Ségol, secrétaire générale de la CES déclare : « *Ce Traité rassurera sans doute les amis politiques de la Chancelière Merkel mais pas les millions de chômeurs et de travailleurs pauvres et précaires d'Europe qui attendent un soutien ferme des institutions de l'UE. C'est la raison pour laquelle nous y sommes opposés.* »

Pour Jean-Claude Mailly, « de fil en aiguille on est en train d'imposer, au nom du dogmatisme budgétaire et du capitalisme libéral, l'austérité partout en Europe avec toutes les conséquences dévastatrices sur le plan économique et social: récession, chômage, accroissement des inégalités et de la pauvreté, remise en cause des droits sociaux et des services publics. Certains considèrent qu'il faudrait accompagner ces traités (ou les modifier) en y ajoutant des mécanismes de relance. Mais de quoi s'agit-il? Comment peut-on faire de la relance tout en serrant les boulons avec l'austérité? C'est contradictoire, sauf à considérer, comme le dit M. Draghi, président de la BCE, que le modèle social européen est condamné. Dans cette logique, ce qu'ils appellent mesures pour la relance risque de signifier: déréglementation du marché du travail, remise en cause du CDI, des droits à la retraite, ce qui commence à se pratiquer, au-delà de la Grèce, en Italie, en Espagne ou au Portugal. Il faut être clair: ce traité n'est ni amendable ni aménageable: il doit être rejeté ».

En outre le sommet européen de juin 2012 décide de compléter le Pacte budgétaire d'un « pacte pour la croissance » annexé aux conclusions du sommet. Pour FO, il s'agit surtout d'un écran de fumée qui sert à avaliser le traité budgétaire. Outre que ce pacte

sur la croissance n'a pas la même valeur juridique que le traité, il s'agit d'une coquille vide, sur le contenu comme sur le financement et qui porte en germe de futures mesures de déréglementation et réformes structurelles néfastes pour les salariés. **En effet, il reprend surtout des** dispositions existantes et des mesures déjà programmées »[173].

En même temps que le TSCG, l'UE s'est dotée d'un mécanisme européen de stabilité (MES) qui a pris la suite du fonds de solidarité mis en place en urgence à l'été 2010 pour faire face aux conséquences de la crise des dettes souveraines. Ratifié le 21 février 2012, il se conçoit comme un système permanent d'aide aux pays en difficulté au sein de la zone euro, dont la capacité actuelle de prêt est de 500 milliards d'euros. Son intervention vis-à-vis des pays en difficulté est considérée comme l'un des enjeux majeurs de la centralisation de la supervision (recapitalisation, fonds de soutien financier aux mécanismes de garantie des dépôts et de résolution centralisés ; intervention sur les marchés de dettes publiques). Le rapport du Conseil européen précise prudemment qu'elles seraient soumises à une « conditionnalité appropriée » notamment en termes de réformes structurelles. Pour qu'un pays puisse avoir recours demain au MES il devra accepter en contrepartie les conditions économiques et sociales imposées et avoir avalisé le TSCG. C'est pourquoi, s'agissant du MES, FO avait écrit aux parlementaires pour leur demander de ne pas le voter et avait annoncé, s'agissant du TSCG, qu'en cas de référendum, la Confédération appellerait à voter non.

F. Two-Pack

Comme si l'arsenal précédent ne suffisait pas pour corseter les budgets nationaux, deux nouveaux règlements - le « two pack »

[173] Circulaire n° 112/2012, Secteurs Economie – Europe/International, 17 juillet 2012.

- adoptés en juin 2013, donnent encore plus de pouvoir de surveillance à la Commission, grignotant ainsi encore un peu plus la souveraineté des parlements nationaux. Les Etats membres doivent désormais transmettre à la Commission leur projet de budget avant le 15 octobre. Si la Commission considère que les budgets proposés ne sont pas conformes, elle pourra en demander la révision, sous la menace de sanctions éventuelles.

La discipline budgétaire et économique dans l'Union européenne et la zone euro depuis Maastricht

Année	Traité ou modification législative	Pays concernés	Critères et sanctions (apports de chaque texte)
1992	Critères de Maastricht (Traité de Maastricht)	UE à 15	2 critères relatifs aux finances publiques : • Dette publique < ou = 60 % du PIB, • Déficit public < ou = 3 % du PIB
1996-1997	Pacte de stabilité et de croissance (PSC) Résolution du Conseil Européen de Dublin (1996), deux règlements (1997) (Traité d'Amsterdam)	UE à 15	• Même seuil de déficit public (3 % du PIB) En cas de dépassement, 2 procédures : alerte rapide, déficit excessif. Validation par le Conseil Ecofin Dérogations pour de faibles dépassements temporaires dus à des circonstances exceptionnelles : - baisse de la croissance réelle > 2 % du PIB - baisse entre 2 et 0,75 % du PIB □ décision du Conseil des ministres • Même seuil pour la dette publique (60 % du PIB) • Objectifs budgétaires sur 4 ans et programmes annuels de stabilité (pays membres de l'UEM) ou de convergence (pays hors UEM)
2005	PSC révisé	UE à 27	• Prise en compte du déficit structurel • Définition plus large des circonstances exceptionnelles : circonstance ayant des effets sensibles (et non plus sévères) sur les finances publiques, grave récession économique. Pas de PDE si récession. • Objectifs budgétaires à moyen terme différenciés (potentiel de croissance) • Consolidation annuelle de 0,5 % du PIB pour les pays de l'UEM et du MCE2 qui n'ont pas atteint leur objectif à moyen terme • Allongement des délais de correction des déficits excessifs (2 ans) • Autorisation de s'écarter temporairement de l'objectif budgétaire à moyen terme si réformes structurelles majeures avec impact vérifiable à long terme sur les finances publiques
2011	PSC renforcé ou « Six Pack » (cinq	UE à 27	• Si dette publique > 60 % du PIB, réduction d'au moins 0,5 % par an dans un délai de 3 ans. Si non, lancement d'une PDE.

	règlements et une directive)		• Renforcement des sanctions en cas de déficit excessif • « Semestre européen », mécanisme d'alerte précoce fondé sur un tableau de bord macroéconomique.
2012	Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) dit « Pacte budgétaire à 25 »	UE à 25 (sauf R-U et République tchèque)	• Déficit budgétaire structurel limité à 0,5 % du PIB sur un cycle économique • Règle de budget équilibré à moyen terme (dite règle d'or) et mécanismes automatiques de retour à l'équilibre budgétaire dans la Constitution (ou équivalent) • Dette publique : création d'une procédure « de déséquilibre excessif », réduction d'un vingtième de l'écart avec le taux de référence de 60 % du PIB, « programme de partenariat économique » • Sanctions quasi automatiques, par la Commission ou par la Cour de Justice des Communautés européennes si dépassement.
2013	Two Pack (2 règlements)	UEM à 17	• Surveillance budgétaire et macroéconomique accrue pour les Etats membres en difficulté, avec sanctions à la clé.

Source : Jolivet, Lerais et Sauviat (2013)

G. Les Eurobonds en chantier

Une réponse souvent avancée pour sortir la zone euro de l'ornière serait d'envisager un mécanisme d'Eurobonds, pour refinancer la dette des Etats. L'idée est la suivante : les Etats membres de la zone euro lanceraient des emprunts communs sur les marchés (ce sont les « euro-obligations »), afin de se protéger mutuellement contre des attaques spéculatives et mutualiser leurs dettes publiques. En mutualisant les dettes de chaque pays membre, et les rendant tous solidaires des remboursements des uns et des autres, l'intégration budgétaire européenne s'en trouverait renforcée. Mais ce mécanisme permettrait aux pays les plus fragiles de la zone euro de bénéficier de taux d'intérêts très faibles auxquels seuls les pays considérés comme« solides » peuvent accéder. Au plus fort de la crise, les pays du sud de l'Europe versaient des primes de risque très fortes pour emprunter. Les euro-obligations seraient garanties solidairement par tous les pays de l'Union monétaire. Par exemple, l'Espagne ou L'Italie qui ont vu leur taux s'envoler au-delà de 10% pourraient bénéficier de taux identiques à ceux qui s'appliquent à la dette allemande, souvent inférieurs à 2%.

Avec les euro-obligations, les Etats pourraient refinancer leur dette : la dette mutualisée prendrait la place ou s'ajouterait à la dette nationale. On casserait la spirale infernale de l'isolement des Etats endettés qui, pour sauver leur modèle politique et social, en viennent à s'endetter encore davantage à des taux prohibitifs.

Mais il faudrait s'entendre sur la surveillance d'un tel projet : généraliser la règle d'or en allant vers un équilibre budgétaire permanent pourrait s'avérer dangereux ; la CES avait proposé qu'une agence européenne de la dette emprunte pour tous les Etats de la zone euro en émettant des eurobonds (en prêtant ensuite aux Etats, mais à des taux différenciés, mais avec plus

de souplesse qu'aujourd'hui). En bref, transférer la prise de risque sur la tête de l'agence européenne. On pourrait enfin se pencher sur la proposition telle que formulée par l'Institut Bruegel : diviser les dettes souveraines entre *blue bonds* (jusqu'à 60% du PIB, garanties collectivement et individuellement par les participants), et *red bonds* (dette émise nationalement).

Début 2014, le retour au calme sur les marchés des dettes souveraines a fait passer ce débat sur les euro-bonds au second plan. Toutefois, des emprunts communs existent déjà, lancés par plusieurs pays européens, pour financer de grands projets d'infrastructure continentaux. Ce sont les « project bonds » lancés en juillet 2012 par la Banque Européenne d'Investissement. Ces projets ciblent les secteurs de l'énergie, de l'information et du transport. À la différence des eurobonds, qui seraient un instrument de financement des États, les *project bonds* visent à stimuler le financement privé des infrastructures. Dans ce cadre, au lieu de passer par le secteur bancaire traditionnel, une entreprise peut lever de la dette en émettant des obligations pour lesquels la BEI fournit une garantie ou une partie du prêt. Cette garantie augmente la probabilité d'un remboursement à temps de la dette supportée par les investisseurs privés, relève donc sa note et la rend plus attractive. C'est donc la BEI et à travers elle les États de l'Union, actionnaires de la BEI, qui portent une grande partie du risque financier : l'aide est équivalente à une garantie des États à cela près que la décision est centralisée au niveau européen par l'intermédiaire de la BEI[174].

[174] Les Echos, « L'initiative de la BEI tente d'apporter une réponse commune aux crises économique, financière et écologique », 31 juillet 2013

Section 5. La revendication de la CES d'un plan d'investissement européen

Le 7 novembre 2013, la CES (Confédération européenne des syndicats) a approuvé en comité exécutif une proposition de plan d'investissement au niveau européen en faveur de la croissance et de l'emploi. Cette proposition est justifiée par la situation économique et sociale particulièrement alarmante de l'Union européenne, conséquence des politiques d'austérité imposées partout en Europe depuis bientôt quatre ans.

La CES fait le constat que l'Europe ne parvient pas à sortir de la récession et reste enfermée dans un cercle vicieux engendré par des politiques d'austérité suicidaires. Au lieu de favoriser le retour à l'équilibre budgétaire et de soutenir la croissance et l'emploi, les politiques menées compriment la demande interne, engagent les économies sur la voie de la déflation, contribuent à alimenter l'endettement public et enferment l'ensemble de la zone euro dans la stagnation voire la récession. Cela se traduit par une forte aggravation du chômage, de la précarité et de la pauvreté dans tous les pays européens.

C'est pour sortir de ce cercle vicieux et remettre l'UE sur le chemin de la croissance et de la prospérité que les membres de la CES ont proposé la mise en œuvre d'un plan de relance ambitieux au niveau européen pour une croissance durable et des emplois de qualité. Ce plan qui vise un montant d'investissement annuel de 2% du PIB européen viendrait s'ajouter aux projets d'investissement nationaux.

Ces investissements visent à la fois l'industrie et les services, la production d'énergie, une réduction de la dépendance énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre. La formation et l'éducation, la recherche-développement, les

infrastructures de transport, le logement, les services publics, la réindustrialisation de l'UE sont des domaines dans lesquels les investissements sont essentiels pour changer de cap et créer des emplois.

Le plan d'investissement proposé doit permettre d'établir des perspectives à long terme. Les buts fixés par la CES sont multiples :

- Développer l'emploi et assurer la prospérité
- Maintenir la cohésion sociale et s'adapter aux défis environnementaux et sociaux
- Contribuer à la redistribution des revenus pour lutter contre les inégalités et la pauvreté
- Investir dans des projets d'avenir innovants

L'affectation des investissements peut répondre à de nombreux enjeux et priorités. Comme l'a souligné Force ouvrière, les projets d'investissements à l'échelle européenne doivent être développés conjointement avec les projets d'investissement nationaux :

- Transformation énergétique
- Réseaux et infrastructures de transport
- Education et formation
- Développement des réseaux à large bande
- Réindustrialisation
- Services publics, services de santé, protection sociale
- Logement et rénovation urbaine
- Gestion durable de l'eau

Une institution européenne est nécessaire pour gérer la mise en œuvre et le financement du plan. Une telle institution donnerait accès à des moyens financiers dans l'ensemble de l'Union européenne et pourrait émettre des obligations européennes à

long terme avec des taux d'intérêt bas servant de base au financement d'investissements partout en Europe.

Cette institution pourrait être l'actuelle Banque européenne d'investissement (BEI). Mais dans ce cas, il serait indispensable de garantir le contrôle démocratique des orientations stratégiques de la politique et la supervision du plan de relance et d'assurer sa coordination. La manière de faire devrait être décidée par le Parlement européen après consultation des partenaires sociaux. Les États membres, le Parlement européen et la Commission européenne pourraient également décider la création d'un nouvel organe pour la gestion, la coordination et la supervision du programme européen d'investissement.

L'institution recevrait et gérerait le capital initial et lèverait ensuite des capitaux supplémentaires au travers de l'émission d'obligations à long terme porteuses d'intérêts annuels s'appuyant sur les importants volumes de l'épargne, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE, à la recherche d'opportunités d'investissement sûres. Les intérêts des emprunts contractés par des organes du secteur public pourraient être financés par les recettes fiscales supplémentaires provenant d'une relance de l'économie, en supposant que celles-ci progressent en même temps que le PIB une fois la croissance revenue. Le financement du plan n'impliquerait donc pas d'augmenter le taux d'imposition ou d'introduire de nouvelles taxes. Les recettes de la taxe sur les transactions financières pourraient également contribuer au financement de départ du programme d'investissement.



Afin de promouvoir cette proposition de plan, la CES a lancé une campagne : « A new path for Europe, une nouvelle voie pour l'Europe ». L'aboutissement de la campagne a donné lieu à une manifestation à Bruxelles la 4 avril 2014.

Pour FO cette manifestation est incontestablement été un succès. Plus de 50 000 personnes se sont réunies dans les rues de Bruxelles pour la relance de la croissance et de l'emploi en Europe et revendiquer une nouvelle orientation pour la construction européenne. Au lieu de poursuivre des politiques d'austérité destructrices qui ont échoué, la CES demande aux responsables européens de changer de cap, de proposer un plan d'investissement ambitieux basé sur une politique industrielle durable en faveur d'une croissance solide et des emplois de qualité.

Suite aux élections européennes, le Conseil européen de juin 2014 a adopté un « programme stratégique pour l'Union à l'ère du changement », sorte de feuille de route pour les années à venir dans laquelle les chefs d'Etat et de gouvernement cherchent à ménager austérité et relance… Le texte figure en annexe des conclusions du Conseil et multiplie les formules alambiquées empreintes d'autosatisfaction – « *nous voyons les efforts et les réformes produire leurs résultats* » - et d'ambitions plus

ou moins vagues – « *notre force commune dépend de la réussite de chacun des pays. Aussi, l'Union doit-elle prendre des mesures audacieuses pour stimuler la croissance, accroitre les investissements, créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et encourager les réformes en faveur de la compétitivité* ».

Auparavant, la Confédération européenne des syndicats a rappelé ses revendications en faveur d'une nouvelle voie pour l'Europe dans une déclaration adoptée par le dernier comité exécutif de juin et soutenue par FO. La CES y souligne que « les *résultats des élections européennes […] montrent clairement que les politiques d'austérité imposées par les gouvernements nationaux au cours des cinq dernières années ont échoué. […] Le chômage, le travail précaire et les bas salaires sont les principaux problèmes de l'UE. Il faut mettre en place des politiques qui soient favorables à l'emploi et qui protègent les travailleurs, les droits des peuples et le modèle social européen.* Elle rappelle enfin son soutien d'un vaste plan d'investissement qui « *permettrait à l'UE de créer 11 millions d'emplois et de déclencher une réindustrialisation durable de l'Europe.* »

Le 16 juillet 2014, un Conseil européen extraordinaire s'est réuni pour désigner les nouveaux responsables européens sans y parvenir. La veille, l'ancien premier ministre luxembourgeois Jean Claude Juncker était élu président de la Commission européenne. Il prendra ses fonctions le 1er octobre une fois sa désignation définitivement entérinée par le Conseil.

On pourra souligner dans le programme défini par Juncker à la veille du vote du Parlement européen la proposition d'un plan d'investissements publics et privés de 300 milliards sur trois ans (soit 0,77% du PIB européen par an). Si cela est très inférieur à ce que revendique la CES, cette proposition va dans la bonne direction. Ce plan serait présenté dans les trois premiers mois du mandat de la nouvelle Commission. Toutefois, cette

proposition risque de se heurter à l'obligation réaffirmée de respecter le Pacte de stabilité même si le programme entend tirer parti des flexibilités introduites dans les règles du pacte et « divulguer des orientations concrètes sur ce point ». On pourra également souligner la réaffirmation de l'objectif de renforcer la base industrielle et porter le poids de l'industrie dans le PIB de l'UE à 20% d'ici 2020 et l'intention de réexaminer la gouvernance économique.

Le programme ne mentionne jamais l'Europe sociale mais on pourra retenir :

- sur le dumping social « qui n'a pas de place dans l'Union européenne », l'annonce d'une « révision ciblée » de la directive sur le détachement.
- Le remplacement de la « troika » par une structure plus légitimement démocratique et plus comptable de ses actes, basée autour des institutions européennes ;
- Une évaluation des incidences sociales de tout nouveau programme de soutien et de réforme dans les pays en difficulté ;

Tout en restant ferme sur ses revendications, FO ne manquera pas de rappeler les engagements de ce programme au futur président de la Commission en temps voulu. Dans une lettre ouverte au futur président de la Commission, la CES réaffirme que « de nouvelles initiatives sont nécessaires, et des investissements avant tout, pour encourager la demande et créer des emplois ».

Conclusion générale

Depuis ses origines, Force Ouvrière a marqué son attachement à la construction européenne, synonyme de progrès économique et social. Mais désormais, l'Europe est souvent perçue comme un danger, alors qu'elle devrait être porteuse de droits, de garanties et de progrès social. Si l'Europe est devenue impopulaire, c'est parce qu'elle promeut des politiques restrictives qui participent à la déréglementation des droits sociaux et à la montée des inégalités.

Les politiques d'austérité menées depuis 2010 notamment nuisent grandement à la crédibilité de l'Union européenne auprès des travailleurs européens, sentiment largement exprimé lors des élections au Parlement européen le 25 mai 2014. Ces politiques toujours à l'œuvre, sont appliquées méthodiquement et simultanément dans tous les pays européens, avec des conséquences économiques et sociales dramatiques. Il faut souligner parmi les exemples les plus emblématiques les sociétés espagnoles, portugaises et grecques dévastées par les politiques promues par la Troïka, instance réunissant des représentants de la banque centrale européenne (BCE) , de la commission européenne et du fonds monétaire international (FMI).

En contraignant l'adoption de réformes structurelles visant à renforcer par exemple la compétitivité/prix ou la flexibilité du marché du travail, le nouveau cadre de gouvernance économique dont l'UE s'est dotée entérine la poursuite de la conception économique néo-libérale, voire anglo-saxonne de la construction européenne. Avec l'adoption de différents traités, c''est une Europe qui privilégie la concurrence et le marché libre au détriment de la liberté de négociation et des droits sociaux.

Peu à peu, c'est une véritable Europe des sanctions qui s'est mise en place, aux antipodes de la conception sociale et démocratique d'une Europe fondée sur le progrès social.

FO combat résolument les politiques d'austérité et soutient une réorientation de l'Union européenne et la construction d'une véritable Europe sociale permettant l'amélioration des conditions de vie et de travail des populations et disposant d'outils ambitieux pour mettre les droits sociaux au niveau des libertés économiques et sécuriser l'autonomie des négociations collectives.

L'UE et les Etats membres doivent se donner les moyens de sortir du cercle vicieux austérité/récession/chômage. FO avec la confédération européenne des syndicats (CES) revendique une politique ambitieuse de relance et d'investissement pour une croissance durable et créatrice d'emplois de qualité.

Au moment même du renouvellement des institutions et le début d'une prochaine mandature (Parlement et nouvelle commission européenne), l'UE n'échappera pas à un débat sur le devenir de la construction européenne, la nature réelle des transferts consentis ou acceptés des compétences et leurs conséquences sur le fonctionnement démocratique des institutions. Une réorientation de la construction européenne est indispensable et doit conduire à une renégociation des différents traités afin d'y réintroduire la notion fondamentale de progrès sociaux à travers un « protocole de progrès social » qui serait adossés aux nouveaux traités.

Le renforcement et l'approfondissement de la démocratie au sein des différentes institutions européennes sont une priorité pour rétablir leur crédibilité et leur légitimité à l'égard des travailleurs européens.

Bibliographie

BERGERON André, *Je revendique le bon sens*, collection Opinions, Edition Liana Levi, Paris, 1996

BERGOUNIOUX Alain, *Force Ouvrière*, Paris, PUF, 1982, 128 p. Que sais-je ?

DREYFUS Michel, GAUTRON Gérard et ROBERT Jean-Louis. La naissance de Force Ouvrière. Autour de Robert Bothereau, Rennes, Presses Universitaire de Rennes, 2003.

MOURGUES Bernard, *Exposé sur le syndicalisme international*, archives personnelles

HARM. G & W.BUITER, « Le rôle des syndicats dans les institutions européennes », *Le Monde du travail libre,* CISL, 1961.

MAILLY Jean-Claude, *Qu'est-ce que FO*, l'information citoyenne, l'Archipel.

PERNOT Jean-Marie, « Les relations internationales et les débuts de la CGT-FO » in *La naissance de Force ouvrière : Autour de Robert Bothereau*, direction M.Dreyfus, G.Gautron, J.L.Robert, Presses universitaires de Rennes, 2003

Sites internet
http://europa.eu/index_fr.htm
http://www.touteleurope.eu/fr/organisation.html
www.robert-schuman.eu/
www.etui.org/fr/
http://curia.europa.eu/
http://www.aerdq.org/droits%20sociaux%20en%20Europe.pdf
http://bookshop.europa.eu/fr/home/

Rappels chronologiques

- 9 mai 1950 : à l'initiative de Jean Monnet, Robert Schuman, ministre français des Affaires étrangères, propose la mise en commun des ressources de charbon et d'acier de la France et de l'Allemagne dans une organisation ouverte aux autres pays d'Europe.
- 18 avril 1951 : l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas signent le traité de Paris instituant la première Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA).
- 27 mai 1952 : signature du traité de Paris projetant de créer une Communauté européenne de défense (CED).
- 30 août 1954 : échec du projet de CED devant l'assemblée nationale française.
- 25 mars 1957 : les six pays signent le traité de Rome créant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA), ou Euratom.
- 1er janvier 1973 : le Danemark, le Royaume-Uni et l'Irlande rejoignent la CEE.
- 7-10 juin 1979 : les Européens élisent pour la première fois leurs députés au Parlement européen au suffrage universel direct.
- 1er janvier 1981 : l'Europe des Dix avec l'entrée de la Grèce dans la Communauté.
- juin 1985 : signature des accords de Schengen entre la France, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg prévoyant la libre circulation des personnes.
- 1er janvier 1986 : adhésion de l'Espagne et du Portugal.
- février 1986 : signature à Luxembourg et à La Haye par les Douze de l'Acte unique européen, modifiant le traité

de Rome. Il fixe ainsi la réalisation du marché intérieur au 31 décembre 1992.

- 7 février 1992 : signature à Maastricht par les ministres des Affaires étrangères du traité d'Union européenne.
- 1er janvier 1995 : naissance de l'Europe des Quinze avec trois nouveaux membres : l'Autriche, la Finlande et la Suède.
- 16-18 juin 1997 : Conseil européen d'Amsterdam où les Quinze s'accordent sur un traité modifiant le traité de Maastricht.
- 2 octobre 1997 : Signature du traité d'Amsterdam qui fait entrer de nouveaux domaines dans le champ communautaire et qui pose le principe des coopérations renforcées.
- 1er mai 2004 : entrée de dix nouveaux Etats dans l'Union européenne.
- 1er janvier 2007 : Adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie
- 29 mai 2005 : Rejet du projet de Traité Constitutionnel européen par référendum en France
- 13 décembre 2007 : Le Traité de Lisbonne. Ses principaux objectifs sont de renforcer la démocratie de l'UE, de répondre aux attentes des citoyens européens en matière de responsabilité, d'ouverture, de transparence et de participation à haut niveau, et d'améliorer l'efficacité et la capacité de l'UE dans la gestion des défis mondiaux actuels tels que le changement climatique, la sécurité et le développement durable.
- 2 mars 2012 : Signature du TSCG
- 1 juillet 2013 : Entrée de la Croatie qui devient le 28ème Etats membres de l'UE

Annexes

1. Les euro-manifestations



Les euro-manifestations sont les manifestations lancées à l'échelle de l'Union Européenne, par la CES, et qui se réunissent les syndicalistes européens sur un sujet brûlant de politique sociale. Elles ont été relativement tardives, mais ont connu un développement important ces dernières années. La première manifestation européenne a lieu à Dortmund (ex-RFA) le 4 juillet 1964. Il s'agissait d'une manifestation des mineurs, que soutenait la Confédération européenne des syndicats libres (CESL). FO y était naturellement partie prenante. On se souvient aussi des euro-grèves de Renault Vilvorde en mars 1997 contre des suppressions de postes dans un groupe multinational. Indéniablement, elles étaient le marqueur d'une vigueur du mouvement syndical transnational.

Depuis lors, Force ouvrière a participé à toutes les « euro-manifestations », montrant son engagement vis-à-vis de la CESL puis de la CES. FO a cependant estimé qu'institutionnaliser ces manifestations, notamment à l'occasion de chaque Sommet de Printemps, ne plaidait pas en faveur des revendications des travailleurs européens. Pour FO, systématiser ce genre de manifestation ne peut qu'affaiblir le mouvement syndical européen. .

Elles sont une caisse de résonnance forte pour les revendications sociales des peuples européens. Les manifestations sont soit conduites en un pays unique, soit démultipliées dans tous les pays de l'Union européenne. Dès ses origines, la CES avait déployé sa force de manifestation : le 5 avril 1978, elle avait organisé une série de manifestations coordonnées dans tous les pays de la Communauté européenne.

Le 14 novembre 2012, une Journée européenne d'action et de solidarité s'est déroulée pour la défense du nouveau « contrat social pour l'Europe » défendu par la CES. Quelques années auparavant, le 5 avril 2008, l'euromanifestation à Ljubljana en Slovénie avait été l'occasion, pour Force Ouvrière, de rappeler son engagement en faveur d'une augmentation des salaires dans la part du PIB, et ce dans toute l'Union européenne[175].

[175] « Augmenter les salaires est aussi une nécessité et une urgence pour rompre avec les politiques économiques régressives qui dominent en Europe, sous la coupe notamment de la Banque Centrale Européenne et des contraintes budgétaires du Pacte de stabilité et de croissance. Revendiquer le droit partout en Europe à un salaire minimal c'est lutter contre les politiques de dumping social et de délocalisations », Communiqué FO, 3 avril 2008.

Le 4 avril 2014, manifestation à Bruxelles pour une nouvelle voie pour l'Europe

2. Les partenaires sociaux européens

CES : Confédération européenne des syndicats

CEEP : Centre européen des entreprises à participation publique. Il représente les entreprises ou organisations à participation publique, ou qui assurent des activités d'intérêt économique général des pays membres de l'UE. Il traite de différents thèmes : la concurrence, les aides d'Etat, la politique régionale, les réseaux transeuropéens, la fiscalité, les marchés publics…. Dans chaque pays, les sections nationales travaillent en relation avec les entreprises adhérentes, les autres partenaires sociaux et les divers organismes professionnels.

Business Europe (anciennement UNICE) : Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe. Elle représente les fédérations d'employeurs des pays membres de l'UE (la France par exemple, y est représentée par le MEDEF). Son action porte par exemple sur : la compétitivité européenne, la valorisation de l'esprit d'entreprise, l'apprentissage tout au long de la vie, la stabilité monétaire…

3. Directives clés

Directive 2003/88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

Directive 1996/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et sa directive d'exécution 2014/67/UE

Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur.

Directive 2002/14/CE du 11 mars 2002 établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne

Directive 2000/78/CE, du 27 novembre 2000, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

Directive 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail.

Directive 94/45/CE du Conseil du 22 septembre 1994 concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs, et directive 2009/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs.

Directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail

Par ailleurs trois accords interprofessionnels ont été mis en œuvre par des directives dans les années 90 :

- L'accord-cadre sur le congé parental signé en décembre 1995 donne à tous les travailleurs un droit individuel non transférable à un congé parental d'au moins trois mois jusqu'à ce que leur enfant atteigne un âge déterminé (à définir au niveau national) pouvant aller jusqu'à huit ans. L'accord autorise également les travailleurs à s'absenter du travail pour des raisons familiales urgentes. L'accord a été mis en œuvre par la directive 96/34/CE
- L'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu en juin 1997 énonce le principe selon lequel les travailleurs à temps partiel ne doivent pas être traités d'une manière moins favorable que les travailleurs à temps plein comparables au seul motif qu'ils travaillent à temps partiel. Il a été mis en œuvre par la directive 97/81/CE.
- L'accord-cadre sur le travail à durée déterminée conclu en mars 1999 énonce le principe selon lequel les travailleurs à durée déterminée ne doivent pas être traités d'une manière moins favorable que les travailleurs à durée indéterminée comparables au seul motif qu'ils travaillent à durée déterminée. L'accord a été mis en œuvre par la directive 1999/70/CE que les États membres devaient transposer au mois de juillet 2001 au plus tard (ou au moment de l'adhésion pour les États membres ayant rejoint l'UE par la suite).

En juin 2009, les partenaires sociaux ont signé une version révisée de leur accord de 1995 sur le congé parental. Les modifications apportées concernaient, entre autres, une augmentation de la durée minimale du droit au congé parental de trois à quatre mois par travailleur, avec au moins un mois non transférable entre les parents. L'accord

a été mis en œuvre par la directive 2010/18/ UE, abrogeant et remplaçant la directive de 1996.

4. Proposition de la CES pour un Protocole de progrès social

Remarque préliminaire:
La proposition suivante de texte de Protocole est basée sur l'hypothèse de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et elle fait donc référence aux articles du Traité sur l'Union européenne (TUE) et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TF UE), dans la version consolidée qui a fait suite au Traité de Lisbonne (avec références croisées vers les Traités actuels chaque fois que cela s'impose pour une bonne compréhension).

PROTOCOLE SUR LA RELATION ENTRE LES LIBERTES ECONOMIQUES ET DROITS SOCIAUX FONDAMENTAUX A LA LUMIERE DU PROGRES SOCIAL LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES

Vu l'article 3(3) du Traité sur l'Union européenne,
CONFIRMANT leur attachement aux droits sociaux fondamentaux tels qu'ils sont définis dans la Charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961 et dans la Charte communautaire de 1989 sur les droits sociaux fondamentaux des travailleurs,

RAPPELANT que l'Union œuvrera en faveur d'une économie sociale de marché très compétitive, visant le plein emploi et le progrès social (article 3(3) alinea 1 du TUE)

RAPPELANT que le marché unique est un aspect fondamental de la construction de l'Union mais qu'il n'est pas une fin en soi; il doit être utilisé au service du bien-être de tous, conformément à la tradition de progrès social ancrée dans l'histoire de l'Europe;

ATTENDU QUE, conformément à l'article 6(1) du Traité sur l'Union européenne, l'Union reconnaît les droits, libertés et principes exposés dans la Charte des droits fondamentaux, en particulier les droits sociaux fondamentaux inscrits dans cette Charte,

GARDANT A L'ESPRIT que, en vertu de l'article 9 (nouvelle clause sociale horizontale) du Traité sur le fonctionnement de l'UE, dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et activités, l'Union tiendra compte des exigences liées à la promotion d'un haut niveau d'emploi, de la garantie d'une protection sociale adéquate, de la lutte contre l'exclusion sociale, et d'un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine,

AYANT A L'ESPRIT que l'Union et les Etats membres auront pour objectif d'améliorer les conditions de vie et de travail afin de permettre leur harmonisation tout en assurant leur amélioration (article 136 (1) Traité CE = Article 151(1) TF UE),

RAPPELANT que l'Union reconnaît et encourage le rôle des partenaires sociaux, en tenant compte de la diversité des systèmes nationaux, et facilitera le dialogue entre les partenaires sociaux, en respectant leur autonomie (article 136a nouveau = article 152 TF UE)

SOUHAITANT souligner l'importance du progrès social afin d'obtenir et de conserver le soutien des citoyens et des travailleurs européens en faveur du projet européen,

DESIRANT établir des dispositions plus précises sur l'application du principe de progrès social;

ONT CONVENU des dispositions suivantes, qui seront annexées au Traité sur l'Union européenne et au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne:

Article 1
[Principes]
Le modèle social européen est caractérisé par le lien indissoluble existant entre efficacité économique et progrès social, modèle dans lequel l'économie sociale de marché fortement compétitive ne constitue pas une fin en soi, mais devrait être utilisée pour le bien-être de tous, conformément à la tradition de progrès social ancrée dans l'histoire de l'Europe et confirmée par les Traités.

Article 2
[Définition de progrès social et son application]
Le progrès social et son application signifient en particulier que:

(1) L'Union
a. améliore les conditions de vie et de travail de sa population ainsi que toute autre situation sociale,
b. assure l'exercice effectif des droits et principes sociaux fondamentaux, et en particulier le droit de négocier, conclure et appliquer les conventions collectives et de mener des actions collectives,
c. protège en particulier les travailleurs en reconnaissant le droit des travailleurs et des syndicats à lutter pour la protection des normes existantes ainsi que pour l'amélioration des conditions de vie et de travail des travailleurs dans l'Union, y compris au-delà des normes existantes, et en particulier à combattre le dumping social et la concurrence déloyale sur les salaires et les conditions de travail, et à réclamer un traitement égal des travailleurs quelle que soit leur nationalité ou pour toute autre raison,
d. assure la préservation des améliorations et évite toute régression concernant le droit dérivé déjà existant.

(2) Les Etats membres et/ou les partenaires sociaux,
a. ne soient pas empêchés de conserver ou d'introduire des mesures protectrices plus strictes compatibles avec les traités,

b. évitent, en appliquant le droit dérivé de l'Union, toute régression concernant leur droit national, sans préjudice du droit des Etats membres d'élaborer, à la lumière de l'évolution des circonstances, des dispositions législatives, réglementaires ou contractuelles différentes qui respectent le droit communautaire et l'objectif de progrès social.

Article 3
[La relation entre les droits fondamentaux et les libertés économiques]
(1) Rien dans les Traités, et en particulier aucune libertés économiques ou règle de concurrence, ne peut avoir la priorité sur les droits sociaux fondamentaux et le progrès social tel qu'il est défini à l'article 2. En cas de litige, ce sont les droits sociaux fondamentaux qui ont la priorité.

(2) Les libertés fondamentales ne peuvent être interprétées comme conférant aux entreprises le droit de les exercer afin d'échapper ou de contourner les lois et pratiques nationales en matière sociale et en matière d'emploi ou de dumping social.

(3) Les libertés fondamentales, telles qu'elles sont établies dans les Traités, seront interprétées de manière à ne pas violer l'exercice des droits sociaux fondamentaux tels qu'ils sont reconnus dans les Etats membres et par le droit communautaire, y compris le droit de négocier, de conclure et d'appliquer les conventions collectives et de mener des actions collectives, et à ne pas porter atteinte à l'autonomie des partenaires sociaux lors de l'exercice de ces droits fondamentaux dans le cadre de la poursuite des intérêts sociaux et de la protection des travailleurs.

Article 4
[Compétences]
Afin d'assurer le progrès social, l'Union prendra, si nécessaire, des mesures dans le cadre des dispositions des Traités, y compris dans le cadre de (article 308 EC Traité=) l'article 352 du Traité sur le

fonctionnement de l'Union européenne.(voir une disposition similaire dans le Protocole sur le marché intérieur et la concurrence)