

A stylized map of Europe composed of a grid of dots in various shades of gray, with several dots highlighted in red. The map is centered on the page, with the title text overlaid on it.

Avis sur le livre blanc de la Commission européenne sur l'avenir de l'Europe

CONFÉDÉRATION ALLEMANDE DES SYNDICATS (DGB)

Février 2018

- La Commission européenne a présenté un livre blanc sur l'avenir de l'Union européenne et cinq scénarios possibles pour surmonter les blocages persistants, allant du statu quo à la perspective d'un saut fédéral. Le DGB considère le scénario 3, qui ouvre la voie à une intégration à plusieurs vitesses, comme la meilleure option possible compte tenu des difficultés politiques relatives à un changement rapide des traités de l'Union pour évoluer vers une union politique.
- Ce modèle de la coopération différenciée, qui permet à un groupe d'Etats membres volontaires d'avancer ensemble sur des projets politiques communs, implique l'utilisation de l'instrument de la « coopération renforcée » prévu par les traités de l'Union. Afin de préserver sa cohérence et de mettre fin aux contradictions de la politique européenne, qui proclame plus d'Europe sociale mais poursuit sur tous les sujets un programme de dérèglementation général, ce noyau dur devra cependant clarifier son champ principal d'intervention dans le domaine économique, budgétaire et social.
- Afin de faire de l'Europe un espace d'avant-garde en matière de droits sociaux, la coopération flexible entre Etats membres devra promouvoir la création d'une autorité européenne du travail, viser une politique économique équilibrée via un renforcement de la demande intérieure, mettre en place au sein d'une Union budgétaire des marges de manœuvres en faveur d'investissements publics, inscrire dans le droit primaire européen un « protocole pour le progrès social » ou encore développer le dialogue social au niveau européen.

Synthèse

Le 1er mars 2017, la Commission européenne a présenté un livre blanc sur l'avenir de l'Europe¹. Alors que l'on aurait pu s'attendre à ce que l'issue négative du référendum sur le Brexit et le déclenchement par le Royaume-Uni de la procédure de sortie de l'UE suscite un débat animé, l'Union européenne est restée enfermée dans son quotidien. Les négociations sur le Brexit, le différend sur la répartition des réfugiés et la question du financement du budget de l'UE n'ont visiblement guère laissé de place à des considérations plus stratégiques sur l'état futur de l'Europe et, a fortiori, de l'Union européenne. En décembre 2017, l'avenir de l'Europe est à l'ordre du jour des discussions du Conseil européen.

La Confédération allemande des syndicats (Deutscher Gewerkschaftsbund – DGB) considère que l'avenir de l'Union dépendra très largement du niveau d'ambition de la feuille de route que défendront les chefs d'Etat et de gouvernement représentés au Conseil européen.

A l'inverse de la Déclaration de Rome, qui évoque « des niveaux de protection sociale et de bien-être sans pareil », l'unité – ou l'Union – européenne est menacée par la concurrence entre les systèmes nationaux faisant de la baisse des normes une variable d'ajustement en faveur de l'implantation des entreprises. Le dumping social et fiscal permis par la loi est perçu comme un droit accessible aux quatre libertés du marché unique. Les crises économiques, financières et la crise des réfugiés ont montré que l'état actuel de la construction européenne est largement inachevé ou que la répartition des compétences en son sein est trop mal définie pour que l'Union puisse se charger efficacement d'une gestion de crise dans l'intérêt de ses citoyens. En conséquence, les institutions démocratiques ont été de plus en plus exclues du jeu, que ce soit dans le cadre du « two pack », du « six-pack » ou des mesures prises par la troïka. Les citoyens de l'Union européenne s'en rendent compte et en tirent les conséquences : les résultats des élections et des référendums ont fait émerger un concept concurrent du modèle actuel, qui semble se manifester par une volonté de sortie de l'UE ou de renationalisation des politiques. Le président de la Commission européenne Jean-Claude

Junker a conscience de la précarité de la situation dans laquelle se trouve l'UE.

Il faut renforcer la dimension sociale de l'Union européenne et ouvrir le débat sur l'avenir de l'UE. Le livre blanc présente les moyens d'y parvenir dans le cadre de l'état actuel de l'Union européenne.

Il dévoile cinq options présentant à la fois des avantages et des inconvénients. S'il on pourra déplorer une définition erronée des priorités ou le peu de cas fait de certains aspects, comme la dimension sociale ou la poursuite de la démocratisation, il est aussi vrai que la définition des priorités des politiques à mettre en œuvre ne pourra être effectuée qu'après avoir tranché la question institutionnelle. En effet, la réorganisation des compétences entre l'UE et ses Etats membres déterminera la manière dont les différentes missions politiques seront fixées.

L'option 5 du livre blanc consistant à changer les traités pour transformer l'Union européenne en union politique reste certes l'objectif à long terme. Du point de vue du DGB, cette ambition ne semble cependant pas constituer une option politique susceptible de se concrétiser prochainement, compte tenu de l'état de confusion actuel de l'Union et des divergences d'intérêts existant entre les Etats membres. Toutefois, l'article 20 du traité sur l'Union européenne (TUE) et les articles 326 à 334 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) permettent d'ores et déjà d'utiliser l'instrument général de la « coopération renforcée »², qui correspond à l'option 3 du livre blanc. Ces dispositions des traités offrent une base solide commune pour permettre aux Etats membres ambitieux d'avancer à des vitesses différentes dans le cadre d'une coopération flexible. Cet instrument pourrait notamment fournir le cadre de mesures coordonnées et harmonisées portant sur le titre X du TFUE, afin de donner corps au socle européen des droits sociaux. En outre, il est nécessaire de développer la construction de l'autorité européenne du travail pour en faire la base de l'activité d'un commissaire européen en charge du travail ou d'un ministre européen du travail, conformément à la proposition du président Junker. C'est une condition essentielle à la mise en œuvre efficace du socle européen des droits sociaux proclamé lors du sommet social de l'UE à Göteborg.

1. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/livre_blanc_sur_lavenir_de_leurope_fr.pdf

2. Dans le domaine de la politique de sécurité et de défense commune, les articles 42, paragraphes 6 et 46 du TUE ouvrent en outre la voie à la « coopération structurée permanente » (CSP) comme instrument de coopération.

Que proposent concrètement les options de la Commission européenne ?

En mars 2017, Jean-Claude Juncker, le président de la Commission européenne, a présenté le livre blanc comme celui de « la dernière chance de faire à nouveau fonctionner l'Europe ». Il a dévoilé les propositions suivantes :

Scénario 1

S'inscrire dans la continuité

Scénario 2

Rien d'autre que le marché unique

Scénario 3

Ceux qui veulent plus font plus

Scénario 4

Faire moins mais de manière plus efficace

Scénario 5

Faire beaucoup plus ensemble

Ces 5 scénarii peuvent être regroupés en trois catégories :

La continuité d'un système confédéral (scénarii 1 et 4), qui maintient la situation actuelle, avec un partage de la souveraineté et des compétences ;

La séparation des politiques nationales (scénario 2) : la composante politique ou la vision d'une union politique sont rejetées ; seul subsiste le marché unique en tant qu'institution prolongeant l'AELE et l'EEE³. Les quatre libertés du marché unique s'appliquent dans la mesure où elles n'entravent pas la souveraineté des Etats membres. Il serait dès lors possible de s'associer à diverses mesures politiques (opt-in) ou de s'en exclure (opt-out). La libre circulation des capitaux et des marchandises serait privilégiée par rapport à la liberté d'établissement et la libre-circulation des travailleurs.

L'intégration fédérale (scénarii 3 et 5) : elle implique une marche commune vers l'approfondissement de l'Union. Les compétences nationales, comme le contrôle budgétaire, les politiques monétaire, extérieure et de sécurité seraient transférées de l'échelon national à l'échelon supranational et seraient renforcées. Cette

évolution pourrait soit concerner l'ensemble des 27 Etats membres, soit être réalisée dans le cadre d'une fédération « intérieure », qui s'appuierait sur une confédération « extérieure ». Cette dernière serait comparable à l'UE d'aujourd'hui.

La tonalité du document permet d'estimer que la Commission européenne privilégie les scénarii 3 et 5. Toutes les autres variantes conduiraient tôt ou tard à l'effondrement de l'UE. Les choix politiques contradictoires – qui posaient déjà problème en période de stabilité – ont paralysé l'UE au cours des presque dix dernières années pendant lesquelles l'Europe a été essentiellement occupée par les crises. L'exemple le plus récent de ces contradictions nous a été donné par la crise des réfugiés : si l'Europe est un espace de libre circulation sans frontière, cet espace est géré par une multitude de ministères de l'Intérieur indépendants les uns des autres et ayant leur propre agenda politique. Dans de telles circonstances, la lente progression de la coopération vers une gestion commune des frontières extérieures de l'UE est condamnée à l'échec. Il en va de même de l'Union monétaire : conclure un accord sur des règles budgétaires dans l'espoir que les gouvernements nationaux les respecteront ne suffit pas à garantir la stabilité de l'euro comme monnaie transnationale.

Voilà qui apporte de l'eau au moulin des eurosceptiques : une politique de réforme des petits pas ne résoudra pas en profondeur les problèmes à l'origine du développement de forces centrifuges en Europe, ni ne parviendra à convaincre les électeurs de l'intérêt de la poursuite du projet européen. Pour les détracteurs de l'UE, l'avenir passe par une union commerciale (approfondie) dans la mesure où les Etats membres fondateurs ne s'étaient accordés, selon eux, que sur la construction d'une simple union économique.

On peut opposer à cette vision des choses l'idée que la construction européenne était dès l'origine bel et bien un projet politique et pas seulement économique, qui avait pour ambition de mettre un terme aux siècles de guerres que l'Europe avait traversés.

C'est de cette ambition que sont nées, jusqu'à la fin des années 1970, une fédéralisation et une communautarisation de facto de politiques qui relevaient pourtant, en vertu des traités européens alors en vigueur, de la compétence nationale des Etats membres. Des directives

3. L'Association européenne de libre-échange ou l'Espace économique européen comme zone de libre-échange approfondie

en matière fiscale et sociale furent ainsi adoptées à l'unanimité.

L'élection de Margaret Thatcher au poste de Première ministre de Grande-Bretagne sonna le glas de cette période. Ensuite, des accords intergouvernementaux réalisés en dehors des traités européens furent nécessaires pour faire avancer les projets ne réunissant pas une majorité au sein des institutions européennes, comme Schengen⁴ par exemple. Ainsi, la zone euro dispose même de ses propres institutions, comme l'Eurogroupe ou le mécanisme de stabilité européen.

Le DGB est conscient que l'intégration réalisée dans le cadre de groupes de pays peut avoir des effets négatifs et, notamment, induire un déficit de transparence dans un édifice européen déjà très complexe. Par ailleurs, constituer des groupes met les Etats en situation de concurrence – surtout en matière de salaires et de fiscalité. A l'aune de la réussite des projets déjà évoqués, le DGB considère toutefois que ce sont précisément les avancées initiés par les Etats les plus ambitieux qui peuvent permettre de faire sauter des verrous et de résoudre des conflits entre Etats membres, dès lors que la possibilité de participer aux projets communautaires reste ouverte à tous les pays.

Les structures d'une coopération flexible – une voie commune offrant plusieurs vitesses de progression

Du point de vue du DGB, un changement des traités de l'Union européenne n'a aucune perspective d'aboutir avant longtemps, étant donné la situation actuelle et les divergences d'intérêts actuelles parmi les Etats membres. C'est pourquoi il convient de mieux utiliser les instruments fournis par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et le traité de l'UE. Pour le DGB, l'article 20 du TUE et les articles 326 et suivants du TFUE offrent une base commune solide permettant aux Etats d'avancer à des vitesses différentes dans le cadre d'une coopération flexible. Pour réussir, ces projets communs doivent réunir trois conditions :

Trois conditions à réunir pour permettre la cohésion et garantir l'avancement des projets :

1. Utiliser les institutions de l'Union européenne afin de garantir la cohérence avec les autres politiques européennes.
2. Réunir un groupe d'Etats membres déterminés et prêts à investir les ressources nécessaires.
3. La participation à cette coopération doit apporter des avantages, qu'ils soient économiques, politiques ou sociaux.

L'évolution asymétrique entre les différentes politiques de la construction européenne suscite de nombreux problèmes. Les politiques de libéralisation des marchés, comme la suppression des obstacles au commerce par exemple, sont déjà très avancées, tandis que les politiques de nature à corriger les excès du marché, comme la définition de normes européennes communes en matière de travail et de droit social, sont pratiquement au point mort.

Cette asymétrie est surtout le fait de la Cour de Justice de l'Union européenne : les libertés économiques fondamentales codifiées dans le traité de Rome ont été interprétées jusqu'à devenir des droits subjectifs justifiant la déréglementation. Certaines normes nationales protectrices, comme par exemple la législation contre les licenciements massifs en Grèce, ont été déclarées non conformes au droit européen et ont été supprimées. En théorie, le législateur européen a la possibilité de réorienter la législation pour donner davantage de poids aux mesures de contrôle du marché. Mais en réalité, ces évolutions sont bloquées par les rapports de force politiques au Conseil et au Parlement. Les choix politiques ne sont faits que sur la base du plus petit dénominateur commun. Ces circonstances politiques et structurelles sont à l'origine de la ligne économique libérale appliquée par la construction européenne au cours des deux dernières décennies. C'est aussi pour cette raison que le scénario 3, « ceux qui veulent plus font plus », constitue aux yeux du DGB une option réalisable permettant de faire de l'Europe un espace d'avant-garde en matière de droits sociaux. Ce type de coopération permettrait par exemple de convenir d'une harmonisation de la fiscalité des entreprises ou de normes minimales de protection sociale.

4. Tandis que la monnaie commune a fait partie dès le départ du cadre législatif européen, les accords de Schengen ont été lancés en 1985 par 5 Etats membres, en dehors de l'Union économique européenne. Le modèle a fait des émules et attiré d'autres Etats non membres, avant d'être intégré au droit communautaire par le traité d'Amsterdam.

Toutefois, la procédure prévue par le TFUE fixe un cadre très strict :

Les conditions d'une coopération renforcée
Approfondissement
Pas d'entrave au marché unique
Participation d'au moins 9 Etats membres
Ouverte à tous les Etats membres
Action possible uniquement en cas de majorité qualifiée ou d'unanimité au Conseil

A long terme, cet instrument devra donc être réformé, notamment pour simplifier les règles d'approbation et étendre les domaines d'action ouverts à ces formes de coopération. Dans l'attente de cette réforme, le DGB considère cependant qu'il s'agit là d'une option réalisable et pragmatique pour changer l'orientation de l'Europe.

Clarifier la question des compétences – Quel niveau de fédéralisme est-il souhaitable pour l'Europe?

L'Europe de la coopération différenciée pourrait toutefois être condamnée à l'échec en l'absence de définition claire des compétences principales de l'UE. Sans noyau dur réunissant autour de politiques harmonisées l'ensemble des Etats membres (ou du moins ceux désirant en faire partie), l'Europe ne sera bientôt plus qu'un vague conglomérat d'Etats sans caractéristiques communes fortes. Jusqu'à présent, l'extension générale du champ de la coopération, que ce soit l'approfondissement ou l'élargissement, a toujours été la réponse standard de l'UE face à la lassitude suscitée par l'intégration européenne et aux crises de sens que traverse l'Europe.

L'élargissement au sud dans les années soixante-dix, l'achèvement du marché unique européen au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, l'élargissement à l'est, la création de l'Union économique et monétaire et les accords de Schengen dans les années 2000, furent des décisions prises pour répondre à la « lassitude de l'opinion vis-à-vis de la construction européenne ». Cette réponse standard de la politique européenne ne permettra toutefois pas de résoudre la crise actuelle. Au contraire : il s'agit de préserver ce que nous avons obtenu

et de privilégier l'intervention du politique au lieu de laisser le marché décider de tout.

Une Europe de la coopération différenciée doit donc définir et justifier son champ principal d'intervention. Or, ce sujet n'est pas mentionné dans le livre blanc de la Commission européenne. Il serait possible d'imaginer une prolongation du principe de subsidiarité : il s'agirait de confier à l'UE les missions pour lesquelles le transfert de compétence vers l'échelon européen permettrait des gains d'efficacité qui l'emporteraient nettement sur les effets négatifs que peut avoir la centralisation de l'action vis-à-vis des politiques sociales nationales.

Le DGB pense notamment à un renforcement de la législation sur la base du titre X du TFUE, qui attribue à l'Union des compétences à la fois en matière de coordination et d'harmonisation des politiques. A travers une « feuille de route » ambitieuse, les Etats membres intéressés pourraient, en coopération avec la Commission européenne, proposer les priorités concrètes d'initiatives législatives pour les cinq prochaines années. De la même manière, il serait envisageable de corriger les imperfections de l'Union économique et monétaire en la faisant évoluer vers une Union budgétaire qui, dotée de nouvelles règles, serait en mesure de mettre fin à l'austérité et au dogme de « l'équilibre budgétaire ». La réforme de l'Union économique et monétaire viserait à les remplacer par une « règle d'or des finances publiques » permettant aux Etats membres de conserver des marges de manœuvre pour pouvoir engager des investissements publics porteurs d'avenir ; on y associerait un programme en faveur de l'investissement public (cf. le Plan Marshall du DGB pour l'Europe (<http://www.dgb.de/themen/++co++985b632e-407e-11e2-b652-00188b4dc422>)).

La perspective : les fondations d'un nouveau phare européen de l'Europe sociale

La concurrence fiscale et le dumping salarial menacent la cohésion entre les Etats membres de l'UE. Au lieu de réfléchir à la poursuite de l'intégration européenne sur une base commune et à la correction des défauts de l'Union monétaire, l'Europe mène une politique d'austérité qui pousse les salariés vers le déclin économique. Les pays qui ont rejoint l'UE au cours des différentes vagues d'élargissement ont atteint les limites de leur capacité

d'intégration et rejettent l'idée d'une union politique. La Commission européenne est bien consciente de la précarité de la situation et a ouvert un débat de fond par le biais de documents de réflexion⁵ et du livre blanc sur l'avenir de l'Europe.

Pourtant, elle lance en parallèle des projets législatifs concrets qui sont diamétralement opposés à l'ambition sociale exprimée dans le livre blanc au titre du socle européen des droits sociaux : que ce soit dans le « paquet transport », le programme « REFIT » ou le « paquet services », il n'est partout question que de déréglementation, de suppression des lois qui protègent les salariés et d'abrogation des droits syndicaux fondamentaux.

Ainsi, tant que la Commission européenne ne sera pas directement responsable devant le Parlement européen et que le commissaire en charge de l'emploi pourra s'abriter derrière l'instance de la Commission européenne, ce type de contradiction, associant la proclamation d'un socle européen des droits sociaux et la poursuite du programme de déréglementation, restera possible au sein de la politique européenne. Dans son discours sur l'Etat de l'Union européenne à l'automne 2017, Jean-Claude Juncker a proposé la création d'une autorité européenne du travail : c'est une première ébauche de politisation et de démocratisation du titre X du TFUE (celui de la politique sociale). Elle est censée soutenir l'activité d'un commissaire européen en charge du travail ou d'un ministre européen du travail pour mettre en œuvre de façon efficace le socle européen des droits sociaux proclamé lors du sommet social de l'UE à Göteborg.

Cette avancée, combinée à la publication du livre blanc sur l'avenir de l'Europe, peut contribuer à imposer les réformes bloquées dans les divers domaines du titre X du TFUE. Pour ce faire, il est nécessaire de réunir un groupe d'Etats membres prêts, y compris en périodes de crise, à faire davantage de choses en commun en Europe.

L'approfondissement de l'union politique à travers une convergence des Etats membres, notamment et surtout en matière sociale (option 5), constitue la meilleure solution, mais, de fait, ne semble pas réalisable actuellement. Si la meilleure solution n'en est pas une, la seconde

meilleure solution devient la meilleure possible : l'avancée commune des pays volontaires à travers des politiques ouvertes en permanence aux autres Etats membres désireux de s'y rallier (option 3).

Cette nouvelle voie appelle les objectifs suivants :

- une politique économique équilibrée, visant un niveau de bien-être économique et social élevé, conçue pour corriger les inégalités de répartition des richesses, réduire le chômage (en particulier le chômage des jeunes) et créer des emplois de qualité, favoriser les investissements durables sociaux et environnementaux et garantir le rôle social de l'Etat. L'élément central de cette politique est le renforcement de la demande intérieure, qui peut être favorisée par une politique salariale suivant l'évolution de la productivité ainsi qu'une politique financière adéquate et une politique fiscale coordonnée ;
- la mise en place d'une « règle d'or des finances publiques » qui permette aux Etats membres de conserver des marges de manœuvre en faveur d'investissements publics porteurs d'avenir ; Cette règle serait associée à un programme d'investissements publics (Cf. le Plan Marshall du DGB pour l'Europe (<http://www.dgb.de/themen/++co++985b632e-407e-11e2-b652-00188b4dc422>) ainsi que le plan d'investissement de la Confédération européenne des syndicats (CES) pour une croissance durable et génératrice d'emplois de qualité) ;
- l'inscription dans le droit primaire européen d'un « protocole pour le progrès social » empêchant une dérégulation en matière de droit du travail et de droit social induite par le respect des quatre libertés du marché intérieur ; et l'inscription du principe d'un « salaire égal, de conditions de travail égales, à travail égal sur un même lieu de travail » ;
- le développement du dialogue social, l'extension de la cogestion, avec en particulier une directive protégeant les règles de cogestion en cas de déménagement du siège d'une entreprise à l'étranger, et le rétablissement, la stabilisation et le renforcement de l'autonomie des négociation des partenaires sociaux.

5. Documents de réflexion sur la dimension sociale et sur la mondialisation – une chance à saisir, sur l'avenir de l'Union économique et monétaire, sur l'avenir de la défense européenne et sur l'avenir du financement de l'UE.



Auteurs

Confédération allemande des syndicats (DGB)

Responsable de la publication : Susanne Wixforth, département politique internationale et politique syndicale européenne

Editeur

Friedrich-Ebert-Stiftung Paris | 41 bis, bd. de la Tour-Maubourg
75007 Paris | France

Tel. +33 1 45 55 09 96
www.fesparis.org

Contact:
fes@fesparis.org

L'utilisation commerciale des publications de la Friedrich-Ebert-Stiftung n'est autorisée qu'avec l'accord préalable de la FES.

La Fondation Friedrich-Ebert (FES) est une fondation politique dont l'action est guidée par les valeurs fondamentales de la social-démocratie : la liberté, la justice et la solidarité. Organisation à but non lucratif, la FES travaille de manière autonome et indépendante.

La FES a un réseau de plus de 100 bureaux dans le monde et de 15 bureaux régionaux en Allemagne.

Le bureau parisien de la FES a été fondé en 1985. Il a pour objectif de renforcer le dialogue franco-allemand entre les acteurs de la société civile et les décideurs politiques.

Autres publications de la FES Paris à télécharger sur le site <http://fesparis.org/publications.html>

Weiss, Karin; Roth, Roland; Voges, Michael

Allemagne: quel modèle d'intégration?

Contributions sur les grands principes de la politique d'intégration, le rôle du système de formation, l'action des communes et l'engagement citoyen

<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/paris/14059.pdf>

Kappel, Robert; Reisen, Helmut

Sommet du G20 « La perte inavouée de l'Afrique »

Néocoloniales et paternalistes, les résolutions du G20 sur l'Afrique ne vont faire qu'aggraver les problèmes du continent

http://library.fes.de/pdf-files/bueros/paris/13774.pdf#_blank

Les causes des migrations dues aux politiques « Made in Europe »

politiques européennes et corrélations avec les migrations

http://library.fes.de/pdf-files/iez/13649.pdf#_blank

L'opinion exprimée dans cette analyse n'engage pas nécessairement la position de la FES.