

Axe 2: Europe sociale - L'Europe sociale, des années 1980 au 21ème siècle : dialogue avec Eliane Vogel-Polsky

Par Mario Telò
e-legal, Volume n°3

Pour citer l'article :

Mario Telò, « Axe 2: Europe sociale - L'Europe sociale, des années 1980 au 21ème siècle : dialogue avec Eliane Vogel-Polsky », in *e-legal, Revue de droit et de criminologie de l'ULB*, Volume n°3, avril 2019.

Adresse de l'article :

<http://e-legal.ulb.be/volume-n03/hommage-a-eliane-vogel-polsky/axe-2-europe-sociale-l-europe-sociale-des-annees-1980-au-21eme-siecle-dialogue-avec-eliane-vogel-polsky>

La reproduction, la communication au public en ce compris la mise à la disposition du public, la distribution, la location et le prêt de cet article, de manière directe ou indirecte, provisoire ou permanente, par quelque moyen et sous quelque forme que ce soit, en tout ou en partie, ainsi que toute autre utilisation qui pourrait être réservée à l'auteur ou à ses ayants droits par une législation future, sont interdits, sauf accord préalable et écrit de l'Université libre de Bruxelles, en dehors des cas prévus par la législation sur le droit d'auteur et les droits voisins applicable en Belgique.

© Université libre de Bruxelles - avril 2019 - Tous droits réservés pour tous pays - ISSN 2593-8010



L'article évoque les multiples contributions d'Eliane Vogel-Polsky à l'élaboration des conditions juridiques et politiques de l'Europe sociale. Il analyse ensuite la gravité du défi national-populiste contemporain, ce qui conduit l'auteur à avancer une proposition nouvelle, basée sur le Traité de Lisbonne : une Union sociale, par la coopération renforcée au sein d'un noyau (volontaire) des pays qui refusent de n'avancer qu'à la vitesse du wagon le plus lent.

Introduction : Eliane Vogel, intellectuelle organique et experte de droit engagée

§1 Eliane Vogel-Polsky a constitué dans sa vie un exemple d'intellectuelle engagée, au sens de Sartre. Parfois même, dans ses démarches, elle semble incarner le modèle d'intellectuelle organique de la classe ouvrière - singulièrement des ouvrières -, au sens de Gramsci. Ses combats multiples et engagés en témoignent. Une émission télévisée récente consacrée à Eliane¹ a mis en exergue son combat pour la mise en œuvre de l'article 119 du Traité instituant la Communauté européenne : « à travail égal salaire égal »², un combat essentiel et d'une actualité brûlante.

Mais je voudrais attirer l'attention sur un côté plus sophistiqué de sa démarche et proposerai dans cet esprit quelques réflexions en lien avec l'actualité. Je soulignerai tout d'abord qu'elle était convaincue que le droit constitue non seulement un outil défensif efficace (et pas seulement l'expression d'un rapport de forces matérielles), mais surtout qu'il représente la dimension normative principale du changement social. Nous sommes là aux antipodes du réalisme brutal des populistes nationalistes extrémistes qui n'acceptent une position normative que lorsqu'elle se limite à prendre acte d'un intérêt matériel immédiat à protéger, et ne voient dans le droit européen qu'une contrainte antisociale.

Je vais focaliser ma contribution sur son apport d'experte en droit à l'Europe sociale et sur sa thèse relative à l'importance contraignante du droit communautaire, troisième niveau entre le droit international (le moins contraignant) et le droit public interne (le plus contraignant). Plus que beaucoup d'autres, Eliane a cru à la supranationalité européenne. Elle a ainsi transposé du plan national au plan européen la bataille pour la libération des femmes (dans la perspective scandinave d'Alva Myrdal) et du travail. Nos dettes vis-à-vis de tels apôtres d'un droit supranational pour la paix entre les nations et pour la démocratisation interne sont immenses.

La transformation de l'Union européenne : de l'Acte unique au traité de Maastricht et ses implications sociales

§2 Eliane Vogel-Polsky a suivi le développement de l'Europe sociale par ses analyses critiques pendant des décennies. C'était une de ses priorités. Entre 1987 et 1991, elle a dirigé un projet de recherche multidisciplinaire (incluant sociologues, juristes et politologues) sur l'Europe sociale auquel j'ai eu le plaisir de participer et qui a donné lieu à la publication d'un ouvrage³. C'était mon premier projet collectif de recherche, à peine recruté à l'ULB en 1987, et je garde un très bon souvenir de l'atmosphère militante en faveur de l'intégration supranationale européenne qu'Eliane savait créer avec ses initiatives toujours passionnées. La première partie du livre présente une analyse socio-politique. Elle reconstruit la dynamique de l'espace social européen édifié à l'initiative du président Jacques Delors depuis les rencontres de Val Duchesse : le « dialogue social européen », la Charte européenne des droits sociaux ; et elle décortique les insuffisances et le décalage profond par rapport à la dynamique puissante de l'intégration du marché unique déclenchée par l'Acte unique européen. La seconde partie, juridique, analyse les potentialités du concept de « cohésion économique et sociale » comme opportunité d'extension des compétences communautaires, l'objectif étant de rééquilibrer le projet économique du marché unique avec la cohésion sociale, notamment par la contribution du dialogue actif entre les partenaires sociaux.

Cet axe de réflexion occupait un vaste réseau de spécialistes et de syndicalistes de premier plan, encouragés par la présidence Delors et par la nécessité de réagir à l'offensive néolibérale déclenchée par Margaret Thatcher et ses alliés dans l'Europe des années 80 et 90. Parmi nos partenaires dans le mouvement syndical, je voudrais rappeler la présence de Bruno Trentin, Emilio Gabaglio (futur secrétaire général de la CES) et Jean Lapeyre⁴. A Bruxelles, notre interlocuteur était aussi l'Observatoire social européen dirigé par Pierre Jonkheer⁵.

§2 Eliane Vogel-Polsky a aussi beaucoup travaillé sur le traité de Maastricht, fondamental pour la relance de la construction européenne après le tournant historique de 1989-1991 : elle identifie d'une part ses traits refondateurs (« la citoyenneté européenne, les dispositions nouvelles relatives à la formation, l'éducation, la santé publique, la culture », qui contribuent « à donner à la communauté une dimension nouvelle plus proche des citoyens »⁶) et, de l'autre, les changements dangereux du droit communautaire qui anticipaient, nous savons aujourd'hui qu'Eliane avait raison, le Brexit de 2016-2019. Non seulement, le traité intergouvernemental a accru la dissymétrie entre l'économie et le social en raison des politiques d'austérité mises en place dans le cadre de l'Union économique et monétaire, mais il a affaibli le droit communautaire : il n'étendait

pas les décisions à la majorité qualifiée, n'intégrait pas les conventions collectives au droit européen et affaiblissait l'unité de la politique sociale européenne.

Le Protocole social était considéré par Eliane Vogel-Polsky comme une aberration. Nous savons que l'opposition politique du gouvernement conservateur à cette innovation a obligé les autres gouvernements à accepter une forme d'*opting out* britannique sur le chapitre social et à donner vie à un accord intergouvernemental, condamné par Eliane Vogel-Polsky.

Il est vrai que Tony Blair, une fois arrivé à Downing street en 1997, prendra la décision d'adhérer au Protocole social, ce qui permettra finalement de l'intégrer au Traité—de même que les autres *opting out* (monnaie unique, défense, citoyenneté). Mais s'il ne l'avait pas fait ? Le *vulnus* avait été infligé en infraction avec un principe essentiel : mêmes droits et mêmes devoirs pour tous. Des dérogations certes temporaires dans un premier temps ... mais de dérogation en dérogation, le Royaume-Uni est arrivé en 2015 à la proposition de Cameron d'une super-dérogation, ce qui a préparé la victoire du « oui » au referendum de 2016.

La grande transformation en cours et le défi populiste en Europe

§3 Que dirait-elle, Eliane Vogel-Polsky, face à l'explosion des populismes ? Personne ne peut répondre à cette question, mais nous pouvons à tout le moins réfléchir à la portée du changement et à ses effets. Les causes de l'urgence démocratique que nous vivons avec les résultats électoraux spectaculaires des populistes ne seront pas comprises si la crise multiple que l'Europe traverse depuis 2010 n'est pas correctement située dans son contexte global. La récession économique, le chômage de masse qui a suivi (une moyenne européenne de 7% en 2007- 2008 à 12% en 2015-2016), la crise migratoire et des réfugiés, la multiplication des menaces terroristes et la dramatisation des peurs, tous phénomènes qui expliquent la vague des mouvements populistes, nationalistes et protectionnistes dans plusieurs pays européens (Autriche, France, Pays Bas, Italie, Royaume-Uni, Allemagne, Hongrie et Pologne), trouvent leurs origines dans le sentiment général d'insécurité produit chez des millions de citoyens européens par une mondialisation largement débridée. La crise n'a fait qu'accélérer la tendance en cours vers une grande transformation historique : si l'on prend en compte le pourcentage du PIB global, le dépassement des économies avancées de l'Ouest par les nouvelles puissances s'est produit en 2007. Ce phénomène est à l'origine de ce que la sociologue du MIT Susan Berger appelle « *globalization malaise* » des deux côtés de l'Atlantique⁷. Les millions de perdants et victimes de la mondialisation (qui s'accompagne d'une diminution des revenus, de la concurrence des migrants et réfugiés etc.), notamment les ouvriers et membres des classes moyennes concentrés dans de multiples régions de l'Occident devenues marginales, votent pour les extrêmes, contre les *establishments*. En Europe, dans un cadre où des leaderships nationaux faibles et pusillanimes affirment que « la faute est à Bruxelles », l'Union européenne est considérée, par une manipulation sans précédent, comme la première responsable de tous ces maux, alors que les institutions de l'Union européenne ne font que mettre en œuvre ce que les états ont librement et volontairement décidé et ratifié par les Traités européens et les réunions de Conseils de ministres. L'Union européenne, le seul instrument dont les européens disposent pour contrecarrer la mondialisation sauvage, est montrée du doigt par les populistes à l'occasion de chaque élection nationale, transformée en plébiscite pour ou contre l'Union. Ils ont ainsi remporté une première bataille.

L'extrême droite, nationaliste et protectionniste, de Le Pen à Farage, de Orban à Wilders, de Hofer à Salvini, peut se réjouir de l'hégémonie du mouvement populiste de désintégration européenne qui a gagné la Grande-Bretagne, la Hongrie, l'Autriche et la Pologne, et qui joue déjà un rôle politique déterminant d'« *agenda setter* », troublant la gouvernance nationale aux Pays-Bas, en Italie, en France, et aussi en Scandinavie. Malgré les défaites des populistes français par Emmanuel Macron, ce défi reste grave. Cette incertitude politique ralentit la

croissance et menace la démocratie. Les valeurs de l'Europe, son acquis et sa perspective de progrès, ne pourront être vraiment relancés qu'en abordant de façon offensive l'urgence démocratique représentée par la perception d'une opposition fondamentale entre peuple et élites.

§4 Dans un cadre politique européen qui reste fragile, on n'a pas assez souligné que le mouvement syndical organisé joue et peut jouer un rôle essentiel pour éviter que cette opposition artificielle entre peuple et élites technocratiques - dans l'imaginaire plutôt que dans la réalité (mais ce sont les perceptions subjectives qui comptent, surtout dans la société de la communication) - produise des effets dévastateurs sur la démocratie.

Le mouvement syndical, national et transnational à la fois, exprime une donnée historique importante : malgré la crise et les nationalismes, les divergences au sein des états membres restent plus profondes que les divergences entre états membres : 51% des citoyens se sentent à la fois citoyens d'une nation et de l'Europe, alors que 39% ne se sentent appartenir qu'à une nation⁸. Le mouvement syndical européen exprime, plus que les partis politiques, la potentialité d'un grand mouvement populaire pour la démocratisation de l'Union européenne, transnational mais enraciné dans les nations. Mais autour de quelle plateforme ?

§5 La question sociale a été largement négligée pendant les années de la crise économique, alors qu'elle devrait être centrale. Le chômage des jeunes⁹ risque de donner lieu à une « génération perdue » pour le marché du travail, comme l'a bien dénoncé Draghi. Mais il ne faut pas simplifier : les causes des succès populistes ne sont pas que socio-économiques, ainsi que l'a confirmé également l'Institut de recherche *Oxford Economics*. Avec la crise multiforme actuelle, elles sont de plus en plus mêlées à des questions politiques et culturelles liées aux contextes nationaux : la corruption des élites, l'immigration dérèglementée, la peur du terrorisme, le rejet de l'Union européenne sollicité par des leaders politiques incapables ou manipulateurs. La question de la sécurité est devenue primordiale : d'un côté, la sécurité interne mise en danger par les effets sociaux négatifs de la crise sociale et des migrations non contrôlées - notamment dans les quartiers et milieux défavorisés ; de l'autre, la sécurité externe par rapport à la menace terroriste et à l'instabilité internationale. Sans un rôle central du mouvement syndical face à ces défis, l'extrême droite populiste sera de plus en plus à même de se présenter comme la seule force en mesure de concilier les demandes de protection sociale et de sécurité autour d'un projet nationaliste, exclusif, raciste et protectionniste.

§6 Comparons les réponses politiques à ce défis nouveaux. Puisque les réponses démocratiques conciliant ouverture et protection sociale et sécuritaire semblent plus efficaces en dehors de la Zone euro (à 19) - notamment en Suède (et malgré un afflux de réfugiés supérieur à 10% de la population)—qu'en son centre, la

question est de savoir si c'est la régulation centralisée de la Zone euro qui cause une aggravation du déficit de légitimité. Est-ce que l'intégration monétaire, imposée dans le contexte d'une supranationalité européenne, constitue le problème plutôt que la solution ? Est-ce le caractère trop contraignant et *top-down* du droit européen qui est responsable ?

La communauté scientifique est partagée sur cette question. Le rapport de la Hertie School of Governance de Berlin¹⁰, par exemple, semble indiquer que davantage d'intégration supranationale au sein de la Zone euro entraîne moins de légitimité. Une autre école de pensée soutient en revanche que seule une augmentation de l'efficacité des politiques économiques, sociales et sécuritaires, par une coordination et régulation centrales supranationales conciliant austérité et croissance, stabilisation et solidarité sociale, peut relancer les états en crise et la légitimité basée sur des bénéfices concrets de l'Union européenne. La première thèse devrait conduire logiquement au démantèlement de la monnaie unique, alors que la deuxième entraînerait un renforcement de l'efficacité et du contrôle démocratique, avant tout de la Zone euro. Voyons plus précisément comment les tendances à la désintégration et à l'intégration se sont confrontées au cours des dernières années

Les succès et les limites de la politique européenne anticrise

§7 La crise financière et économique mondiale des années 2007-2016 a constitué une épreuve dramatique pour la démocratie au sein des états européens. Elle a sérieusement affecté les états de l'Union économique et monétaire, les plus endettés notamment, révélant les fragilités internes du dispositif institutionnel incomplet et asymétrique approuvé à Maastricht en 1992. La crise a augmenté les écarts de compétitivité et les divergences entre les politiques économiques et budgétaires des états membres (notamment entre le Nord et le Sud), alors que l'introduction de l'euro aurait dû favoriser la convergence et la transparence budgétaires. Les premières manifestations de formes variées d'euro-scepticisme ciblaient non seulement les excès de la politique d'austérité mais aussi le projet unitaire en tant que tel, et notamment les progrès à accomplir pour assurer davantage de supranationalité et de coordination macroéconomique ressenties comme hiérarchiques, autoritaires et, dans leurs contenus, comme « marquées par la résistance de l'austérité néo-libérale »¹¹.

A partir de 2009-2010, les politiques anticycliques menées par nombre d'états européens face à la récession mondiale, et avec l'accord du Conseil européen et de la Commission, ont effectivement creusé les déficits des finances publiques et aggravé la crise des dettes souveraines nationales, notamment du Sud de la Zone euro - devenue le maillon faible de l'économie mondiale, comme l'ont prouvé les réunions du G20 et du Fonds monétaire international¹². Mais en dépit des politiques d'austérité préconisées par l'Union européenne, le coût financier du sauvetage des pays en crise - la Grèce, l'Irlande, l'Espagne et le Portugal - a paru difficilement supportable aux états du Nord guidés par l'Allemagne, ce qui explique la multiplication des réunions extraordinaires et dramatiques du Conseil européen entre 2010 et 2015. Les marchés internationaux menaçaient de priver les états en crise de la possibilité de financer leur dette souveraine et l'Union européenne semblait impuissante. On atteignit le fond de la crise lorsque des plans de sortie de la Grèce de l'Union économique et monétaire furent élaborés, tandis que la presse internationale, les chancelleries et les institutions européennes envisageaient des scénarios supprimant l'Euro.

Les politiques anti-crisis après 2011 avaient pour objectif essentiel de corriger l'asymétrie institutionnelle initiale entre une Union monétaire, comparable à celle des Etats-Unis, et l'absence d'union économique véritable entre les dix-neuf états membres de la Zone euro. La crise était donc au fond une crise politique de la gouvernance de la Zone euro et portait sur les relations de pouvoir au sein de l'Eurogroupe et du Conseil européen. Les fédéralistes contestaient l'évolution intergouvernementale des institutions mais ne mettaient pas en question la

nécessité de renforcer le caractère contraignant de la gouvernance économique.

En 2016, 2017 et 2018, la Zone euro a renoué, modestement, avec la reprise économique. Malgré les erreurs, les hésitations et l'aggravation des divergences internes, on peut affirmer que l'euro a été sauvé et que l'Union économique et monétaire a réalisé en six ans des progrès considérables vers l'intégration, bien plus qu'au cours des décennies précédentes¹³ : la réduction des déficits budgétaires des états, l'amélioration de la compétitivité internationale, la réforme de la gouvernance économique.

§8 La Banque centrale européenne a vu son rôle renforcé, notamment sous la direction de Mario Draghi dans le sens d'un soutien proactif de la croissance. Date symbolique : suite au très important Conseil européen du 28 juin 2012, le président de la Banque centrale européenne a annoncé « un engagement sans limites pour le sauvetage de l'euro », ce qui a découragé la spéculation internationale sur les dettes des pays en crise. La Banque centrale européenne, par sa politique des taux, ses injections massives de liquidités et d'autres mesures non conventionnelles, intervient régulièrement pour soutenir le système bancaire et aussi, depuis fin 2014, les entreprises et le crédit bancaire aux particuliers (le *quantitative easing* implique des achats sur le marché des obligations à concurrence de 60-80 milliards d'euros par mois). Ces mesures découragent l'immobilisation des capitaux par les banques, favorisent indirectement la dépréciation de l'euro face au dollar afin de faciliter les exportations et encouragent la hausse (très difficile) de l'inflation, pour parer au risque de déflation. C'est une démarche innovante mais périlleuse.

D'une part, cette politique de soutien de la croissance se heurte à l'opposition d'une grande partie de l'opinion allemande, et à la Bundesbank. Cependant, Mario Draghi, critiqué explicitement par Wolfgang Schäuble, a toujours conservé le soutien décisif d'Angela Merkel (et maintenant du nouveau Ministre SPD, Olof Scholz), bien sûr à certaines conditions : la Banque sait qu'elle ne peut émettre des *Eurobonds*, ce qui impliquerait, pour certains, une violation du traité de Maastricht et la transformation de l'Union européenne en « Union de transferts financiers (*Transfert Union*) », ni procéder à une mutualisation des dettes publiques nationales. Mais cette stratégie fait l'objet d'une campagne de dé-légitimation, car il est inhabituel qu'un leadership européen non orthodoxe soit, pendant des années, confié *de facto* au président de la Banque centrale européenne, en l'absence d'un leadership politique de la Zone euro (par exemple, un Ministre des finances européen). Au titre des mesures de solidarité, le traité intergouvernemental du 11 juillet 2011 pour le Mécanisme européen de stabilité a également représenté une conquête déterminante : il crée une structure financière permanente qui peut lever des fonds sur les marchés financiers afin d'aider sous conditions des états en difficulté, et de participer à des sauvetages de banques privées pour essayer de limiter les taux d'intérêt des pays en difficulté¹⁴.

D'autre part, pour libérer l'aide aux pays en crise, l'Allemagne a logiquement demandé des mesures de contrôle multilatéral des états endettés, en échange d'une solidarité coûteuse pour son consensus interne. Le 2 mars 2012, 25 gouvernements ont approuvé un traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, proposant un calendrier de réduction de la dette publique et du déficit (règle d'or budgétaire) aux états signataires. Ce traité, librement ratifié par tous, vise à renforcer les règles (procédure quasi automatique de sanction) et entrera à terme dans le système communautaire, mais provoque un accroissement du déficit démocratique dans les états en crise. Dans le même sens, la gouvernance économique a été renforcée par plusieurs décisions cohérentes mais problématiques : le pacte de stabilité et de croissance, complément du traité de Maastricht, signé en 1997, révisé en 2005 et en 2011 ; le « *Six-pack* », un ensemble de six mesures prises en 2011, qui précisent les procédures de surveillance multilatérale des politiques budgétaires et macro-économiques ; le « Semestre européen » qui instaure une coordination macro-économique et une surveillance multilatérale préalable des politiques économiques nationales avant que les budgets ne soient votés par les parlements nationaux. Le fameux « *Two-pack* » a été également adopté en 2012 : sur la base du « *Six-pack* », il assure le monitoring des politiques budgétaires des états membres. Désormais, chaque année, les états membres présentent au Conseil leur projet de budget et les réformes structurelles entreprises, et s'engagent à traduire dans leurs politiques nationales les suggestions éventuelles des autres états membres et de la Commission. Cette procédure régulière de monitoring va au-delà de l'ancien article 99 du Traité et s'inspire *de facto* de la méthode ouverte de coordination, renforcée par la menace de procédures d'infraction. Enfin, l'Union bancaire implique un engagement d'aide aux banques en difficulté ; mais elle a pour corollaire un contrôle de la part de la Banque centrale européenne, qui se limitait à l'origine aux deux cents premières institutions financières. Le mécanisme de supervision unique date de 2013, mais l'Union bancaire ne sera achevée que par l'institutionnalisation d'un système d'assurance des épargnes.

§9 Quel bilan après sept ans de politiques anticrises ? Le bilan détermine les solutions futures. Une interprétation est très répandue, selon laquelle c'est l'austérité et l'intergouvernemental qui l'ont emporté, ce qui a aggravé la crise européenne et causé l'urgence démocratique. La caricature d'une « Europe néolibérale » dominée par l'Allemagne n'est pourtant vraie que dans une rhétorique extrémiste. Accepter ce bilan suppose en effet de négliger quatre vérités, quatre facteurs qui ont produit un rapport de force et des compromis avec les défenseurs d'une austérité unilatérale :

a) le poids national et européen du mouvement syndical, levier d'un rapport de forces au sein du dialogue social européen et national ;

b) le combat des pays du Sud dans le cadre des organes multilatéraux comme les conseils. Une date cruciale, le 13 juillet 2015 : le Conseil européen a décidé de maintenir la Grèce dans la Zone euro, de lui accorder un prêt de 87 milliards d'euros (le troisième du genre) et de rejeter le projet de « Grexit » préconisé par le ministre allemand des Finances, Wolfgang Schäuble. Cette décision, finalement acceptée aussi par Angela Merkel, avait été proposée par la France (François Hollande et Emmanuel Macron), l'Italie (Matteo Renzi), la Belgique et d'autres états, et constitue une avancée significative dans la « politisation » de l'euro et de la Zone euro, comme noyau de l'Union européenne. Et, en 2016, les progrès sont plus qu'évidents, exceptionnels au Portugal et considérables en Grèce et en Italie.

c) les concessions faites par Angela Merkel, qui montrent que l'Allemagne n'est pas dominée par le néolibéralisme, mais influencée par l'ordo-libéralisme chrétien qui, avec la social-démocratie, est à l'origine de « l'économie sociale de marché ». Ceci explique aussi le tournant au-delà de l'austérité, constitué par la flexibilité accordée par la Commission Juncker-Moscovici depuis 2014, et le Plan Juncker, facilitant le retour à la croissance en 2016.

d) quatrième élément à ne pas négliger : même affaibli par les multiples décisions prises au niveau intergouvernemental, le Parlement européen a joué un rôle actif, par ses multiples initiatives dans le sens de la croissance et de l'emploi. Le développement de nouvelles pratiques de gouvernance économique ne peut pas être résumé comme une victoire univoque de l'intergouvernemental.

On a certes assisté à un glissement vers des traités intergouvernementaux et la Commission n'en sort pas gagnante, mais elle a sauvé son rôle proactif. Il était inévitable, pensaient certains (dont Herman Van Rompuy¹⁵), que les nouveaux engagements financiers importants impliquaient un contrôle accru de la part des gouvernements. Mais dans plusieurs cas, à commencer par le Semestre européen, on constate un compromis entre supranational et intergouvernemental au nom de nouvelles formes de coordination des politiques nationales ; d'aucuns parlent de « méthode Merkel »¹⁶. Quant au Parlement, il est depuis deux ans partie prenante et demande de s'exprimer en amont du processus du Semestre européen¹⁷.

Le Conseil européen quant à lui, est un organe multilatéral et a suivi une logique de compromis : les pays les plus vertueux du Nord, l'Allemagne en tête, ont commencé par accepter des mécanismes multiples de solidarité européenne en échange d'un contrôle accru - à la fois supranational et intergouvernemental - des budgets et de la politique économique des états en crise. On a ainsi sauvé l'euro et la nature politique du projet européen ; mais on est confronté à une crise de légitimité et d'efficacité. Il faudra donc aller au-delà de l'acquis de 2016, répondre à l'urgence démocratique, ce qui ne sera possible que par l'intégration différenciée, centrée sur la Zone euro.

Transformer la gouvernance sans changer les traités ?

§10 Parmi les forces sociales, celle que représente le mouvement syndical est la plus intéressée à la consolidation et à la démocratisation de la Zone euro. Alors que la Communauté des affaires et les multinationales peuvent mieux s'adapter à un contexte économique mondial dérégulé, le mouvement syndical devrait pouvoir disposer d'un instrument politico-institutionnel fort pour pouvoir espérer de régler l'économie mondialisée et le commerce international. Le cadre limité de l'Etat-nation, même du plus puissant, n'est pas à la hauteur des défis de régulation mondiale dans un monde où agissent des acteurs comme les USA, la Chine, l'Inde et d'autres forces économiques. Le Brexit est fondé sur l'illusion de retour à la puissance impériale britannique victorienne du XIXème siècle, mais, malgré leur diversité, les états de l'Union européenne ne partagent pas cette illusion insulaire.

Voilà pourquoi, de l'avis de nombreux théoriciens dont le grand philosophe Habermas¹⁸, l'Union européenne a besoin de renforcer un groupe d'avant-garde, un « noyau dur » politique : c'est la seule possibilité d'espérer faire face à l'instabilité internationale de l'ère Trump, à l'agressivité de Poutine, au terrorisme islamique et, soulignons-le, au côté sauvage de la globalisation. Cette démarche politico-institutionnelle est avant tout dans l'intérêt du monde du travail, qui ne dispose pas d'autres ressources de pouvoir, ni du capital, ni de la force militaire. Habermas cite Emmanuel Kant, le philosophe des Lumières le plus fiable et exhaustif dans la justification de la thèse selon laquelle il n'y a pas de liberté possible, ni individuelle ni collective, dans un système politique qui n'est pas autonome et libre internationalement.

Cette exigence de liberté, de responsabilité internationale, et cette volonté de déterminer le futur de la gouvernance internationale ne sont pas présentes dans tous les états membres. Là où les choix des pays sont dominés par des forces populistes ou illibérales qui conditionnent l'agenda du gouvernement, une résistance est inévitable. Sans aucune volonté d'exclusion, le choix est entre renoncer, en limitant la coopération européenne au plus petit commun dénominateur, ou avancer vers la formation de noyaux durs plus restreints, portant sur les enjeux qui représentent les principales préoccupations des citoyens européens. Dans le contexte actuel, le *statu quo* serait un suicide, un déclin ultérieur de l'efficacité et de la légitimité de l'Union européenne.

§11 Il faut cependant encore déterminer quel type d'intégration renforcée et différenciée est à la hauteur de ces défis. Trois modèles d'intégration différenciée semblent négatifs, alors qu'un quatrième apparaît à la fois possible et souhaitable :

a) Le premier modèle est celui d'une « *Kern-Europa* » excluant des pays de la Méditerranée, proposé par Lamers et Schauble en 1994¹⁹ : ce projet, relancé par la proposition de Wolfgang Schäuble d'exclure la Grèce en juillet 2015, se concrétiserait par une petite Zone euro, limitée aux « pays 3A », accompagnée d'une petite zone Schengen : en d'autres mots, il signerait la fin du projet européen ;

b) Le deuxième modèle qui risque d'affaiblir l'Union européenne en tant que cadre institutionnel unique, serait la mise en œuvre des propositions - notamment de Thomas Piketty - d'un traité intergouvernemental entre un nombre limité de pays, selon le modèle du traité fiscal de 2013. Il est vrai que le traité de Schengen a démarré de cette façon et que par la suite il a été intégré dans l'Union européenne. Mais les coûts politiques et les conséquences en termes de complications légales et institutionnelles d'une mise en cause de la centralité du système de l'Union européenne seraient très élevés ;

c) Une troisième option serait politiquement insignifiante : la « géométrie variable », est illustrée par les applications marginales des « coopérations renforcées » à composition interne variable : les divorces internationaux, le brevet européen, la « taxe Tobin ». Altiero Spinelli aurait qualifié cette option fonctionnaliste d' « Europe à la carte » : chaque Etat s'engage selon ses convenances utilitaristes nationales et sans aucune vision politique d'ensemble.

d) Une Europe à plusieurs vitesses qui serait à la hauteur des défis internes et internationaux implique, d'une part, une intégration plus poussée pour la Zone euro (avec des implications politiques évidentes) et, de l'autre, la constitution de nouveaux noyaux durs, volontaires et ouverts, basés sur le système légal de l'Union européenne, notamment dans des domaines relevant des anciens deuxième et troisième piliers du traité de Maastricht - Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et coopération en matière de justice et d'affaires intérieures.

- D1. Consolider et démocratiser la Zone euro des 19 implique de consolider la gouvernance économique²⁰ par la création du poste de Ministre de l'économie et des finances, Président de l'Eurogroupe et en même temps Commissaire aux affaires économiques et monétaires²¹, responsable devant un Parlement de la Zone euro (un comité parlementaire spécifique au sein du Parlement européen), en coopération accrue avec la Commission interparlementaires des états membres (Cosac) ; en outre, il s'agit de renforcer la légitimité sociale par la constitution de l'Eurogroupe social et l'interaction régulière du ministre avec les partenaires sociaux.
- D2. Au sein de la Zone euro, mais en gardant la porte ouverte, un nombre plus limité de pays pourraient accompagner les 4 plus grands dans la ligne annoncée au sommet de Versailles de mars 2019, confirmée par la Déclaration de Rome,

avancer vers des formes plus approfondies d'intégration volontaire, soit les coopérations renforcées prévues par l'art. 20 du Traité de l'Union européenne et la « coopération structurée » en matière de politique de la défense prévue par l'article 46 du Traité de l'Union européenne. Ce dispositif légal permet à un groupe d'états (au minimum un tiers) d'avancer vers plus d'intégration, sans obligation pour les autres de participer, mais sans qu'ils puissent empêcher cette avant-garde. Dans quels domaines ? Il faut que ce soit dans les domaines politiques qui rencontrent les préoccupations des citoyens européens, tout d'abord en matière de sécurité. Face à l'instabilité à nos frontières et dans le monde, l'Union européenne doit rendre crédible son rôle régional et mondial de puissance civile, plus autonome à l'égard des USA. Ensuite, la seule façon de donner un signal fort à l'opinion publique dans la lutte contre le terrorisme est d'avancer vers la « coopération renforcée » (art 20 du Traité de l'Union européenne) dans le domaine de l'espace de liberté, sécurité et justice : un Procureur européen représentera un premier bond en avant via la supranationalité et l'efficacité pour 20 états, et surtout la gestion de l'accueil et de la distribution des réfugiés²², alors que le contrôle externe de frontières, à renforcer, fait partie du dispositif Schengen.

Ce n'est que par la relance de la dynamique de l'intégration qu'on pourra conditionner de façon positive l'agenda interne des pays qui demeurent provisoirement à l'extérieur, en renforçant leurs forces pro-européennes.

§12 Bien entendu, une vision de l'architecture continentale basée sur des cercles concentriques entourant un noyau dur plus politique, implique un leadership capable de tenir le cap vers une stratégie ambidextre. En parallèle de la création des noyaux durs politiques urgents, il faut consolider et démocratiser la Zone euro, mais également relancer l'intégration des 27 après le Brexit. Qu'est-ce que cela signifie ? Compléter et approfondir le marché unique (Rapport Monti), défendre les compétences exclusives dans les domaines essentiels des politiques de la concurrence et commerciale, c'est-à-dire, les instruments institutionnels principaux dont l'Union européenne dispose comme levier de sa puissance civile internationale capable d'influer sur les rapports de force économiques et politiques et de contribuer avec efficacité à la gouvernance globale. Affaiblir la politique de la concurrence, âme du marché unique, signifierait laisser les grandes multinationales maîtres du marché européen ; paralyser la politique commerciale commune, quelle que soit la motivation, signifierait amputer l'Europe de son instrument international le plus efficace et bloquer les politiques globales (OMC), interrégionales (CETA, TTIP, les négociations d'accords de deuxième génération : incluant la régulation sociale, environnementale, des services publics, le système de gestion des conflits...) en cours avec de nombreux pays et organisations régionales (Japon, ASEAN, MERCOSUR...). Or il s'agit de la seule voie pour exporter des éléments essentiels du modèle social européen et éviter l'isolation (et la défaite) de l'Europe, de ses standards sociaux et de ses valeurs dans le cadre de

l'économie globalisée. Une Union européenne protectionniste, néo-mercantiliste, émulant la politique commerciale de Trump, raterait les multiples et extraordinaires opportunités de croissance et d'emploi que la compétitivité internationale de l'Europe, associée à la qualité du travail et des produits, et aux erreurs des USA, lui offre en Asie/Pacifique, dans les Amériques et en Afrique.

§13 L'Europe à plusieurs vitesses est-elle compatible avec l'Europe sociale ? Le trait commun aux trois cercles (coopération renforcée, Union économique et monétaire et Union des 27) est le dialogue social, qui n'est pas qu'une méthode : c'est un contenu qualifiant et renforçant l'économie sociale de marché. Ce qui change d'un cercle à l'autre c'est l'agenda de la négociation sociale, puisque tout ne peut pas être fait à 27. Bien sûr les innovations sociales urgentes viendront surtout du niveau national - mais l'Union européenne peut fournir des paradigmes utiles et faire connaître (diffuser) les solutions nationales qui marchent le mieux.

La Communication de la Commission d'avril 2017 propose une déclaration solennelle de l'Union européenne des 27 pour un Pilier européen des droits sociaux et, entre autres, un salaire minimum dans chaque Etat membre pour limiter le phénomène des « *working poors* », une directive sur le temps de travail (durée maximale hebdomadaire de 48h), et la révision de la directive relative à la transparence des contrats de travail²³ pour les 27. Au-delà, une convergence accrue au niveau d'autres éléments des *Welfare states* nationaux est aussi envisageable (sans rêver d'un impossible *Welfare state* européen²⁴). Mais, puisque la méthode communautaire n'est pas d'application²⁵, quid si le Conseil refuse ces propositions ? Dans ce cas, au niveau des 19, la consolidation de la Zone euro, sa démocratisation et la construction du pilier social de la Zone euro sont des objectifs possibles. la constitution d'un Eurogroupe social (avec un président permanent ?), notamment, pourrait permettre d'avancer vers un véritable « pilier social de la Zone euro ». En outre, si un groupe d'états voulait aller plus loin, il pourrait le faire à 9-15, en poursuivant une coopération renforcée sur les objectifs qui ne réunissent qu'un consensus minoritaire au Conseil, par exemple un plan d'envergure concernant la plus pressante urgence sociale, le chômage des jeunes (19,4% en 2016), en renforçant l'engagement pour l'« Initiative pour l'emploi des jeunes » de 2013²⁶.

§14 Ces trois niveaux du pilier social européen devraient faire partie d'un projet cohérent, impliquant une dimension économique, sociale et aussi culturelle : rétablir la confiance entre les leaders et les peuples du Nord et du Sud, et la cohésion sociale et territoriale, ce qui est possible uniquement par une différenciation des niveaux de coopération en fonction de la volonté politique des états et de la pression des organisations syndicales nationales et européennes.

Le mouvement syndical européen est en effet de toute évidence la principale force qui peut empêcher la propagation de l'image désastreuse pour la démocratie et

pour l'Union européenne, d'un conflit permanent entre élites globalistes/européanistes et le peuple nationaliste/protectionniste. Mais la réponse aux multiples populismes extrémistes, ignorant que le nationalisme et la fin de l'euro impliqueraient inévitablement l'appauvrissement des classes travailleuses, sera faible si elle n'est pas politique et culturelle. A titre d'exemple, la Confédération allemande des syndicats (DGB), dans son combat très efficace contre le parti Alternative pour l'Allemagne (AfD), a à juste titre souligné le caractère culturel de ce combat, qui est aussi une lutte pour la paix, la tolérance et la mémoire, contre l'oubli et le révisionnisme historique²⁷.

Conclusion : un nouveau mouvement syndical pour l'Europe sociale et une mondialisation réglementée

§15 La fracture profonde des opinions publiques européennes entre nationalisme protectionniste et européanisme divise les syndicats également. D'une part, les populistes jouent avec quelques succès la défense du social contre les immigrés et l'Union européenne ; de l'autre, le mouvement syndical sait bien depuis des décennies que le nationalisme protectionniste et l'effondrement de l'euro seraient négatifs tant pour l'emploi que pour le pouvoir d'achat. L'Union européenne ne pourra relancer son rôle progressiste, interne et mondial, que par le soutien, critique mais convaincu, d'un mouvement syndical fort et uni. Mais le mouvement syndical ne pourra faire face à cette énorme responsabilité que s'il est porteur d'un projet global pour l'Union, un projet adapté aux graves défis internes (concilier objectifs sociaux, économiques et sécuritaires) et globaux : la gouvernance de la mondialisation.

Bien sûr, l'emploi et les hauts salaires sont au centre de l'action syndicale européenne, en tant que leviers de la croissance. Mais plusieurs pays montrent qu'il faut absolument sortir de l'illusion économiste : l'Autriche, la Hollande et l'Allemagne sont nettement en dessous de la moyenne de chômage européenne, alors que la vague populiste d'extrême droite s'y est bien manifestée. L'échec est certain si la politique pour l'emploi n'est pas présentée comme un co-élément des politiques de sécurité répondant aux angoisses « culturelles » (peurs de l'incertitude, besoins d'identité...) : la sécurité sociale fait partie de la sécurité personnelle lorsque les migrations incontrôlées et autres facteurs aggravent les peurs. L'ouverture de l'Europe au commerce et aux migrations n'est pas soutenable en l'absence d'une régulation rigoureuse et humaine des flux migratoires, du financement des politiques publiques d'intégration, et d'une régulation du commerce mondial. Il s'agit de priorités politiques et identitaires à la fois : elles seules peuvent sauver la démocratie et l'Etat providence, le modèle social européen.

Une voie à explorer : concilier la demande de plus d'Europe sociale avec la demande de sécurité, et expérimenter de nouvelles formes de gouvernance. Une Europe protectrice ne signifie pas du tout une Europe protectionniste. Le modèle scandinave de conciliation de l'ouverture commerciale la plus prononcée et courageuse, avec la protection sociale, constitue la référence pratique la plus avancée dans le continent. Le défi est d'appliquer ce modèle au sein de la Zone euro.

Les années de notre collaboration avec Eliane Vogel-Polsky sont lointaines et

proches à la fois. Je pense que, d'une part, on ne pourra pas innover sans identifier clairement ce qui doit être conservé de l'héritage de la génération précédente. De l'autre, on ne pourra pas conserver le noyau dur de l'acquis, sans innover en profondeur.

1. Documentaire *Eliane Vogel-Polsky*, Haleh Chinikar et Agnès Hubert (réal.), 2018 ←
2. La fameuse affaire Defrenne, du nom de l'hôtesse de la Sabena, dans les années 70, documentée dans d'autres articles de cet hommage ; la conférence d'Athènes, de 1992, pour la parité et la représentation accrue des femmes comme partie de la citoyenneté européenne ←
3. E. Vogel-Polsky, et J. Vogel (ed) *L'Europe sociale 1993: Illusion, alibi ou réalité?*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1991 ←
4. J. Lapeyre, vient de publier sa reconstruction de ce parcours passionnant, en attirant précisément l'attention sur ce sujet, *Le dialogue social européen. Histoire d'une innovation sociale(1985-2003)*, Bruxelles, ETUC, 2017 ←
5. Voir aussi à ce sujet la contribution de Louis et Rocca dans ce même numéro. ←
6. E. Vogel Polsky « Le traité de Maastricht et la politique sociale » in M Telò (éd.) *Quelle union sociale européenne?* Editions de l'université de Bruxelles, 1994, p 91 ←
7. S. Berger, Intervention à la conférence de la Confédération européenne des syndicats (CES) (Philadelphia, 10 avril 2015) ←
8. G. Tabellini et G. Alesina, Enquête sur 15 pays occidentaux intitulée « Is Europe an optimal political union? »
[http://didattica.unibocconi.it/mypage/download.php?nomefile=full_draft\april_24_\(1\)20170502164433.pdf](http://didattica.unibocconi.it/mypage/download.php?nomefile=full_draft\april_24_(1)20170502164433.pdf) ←
9. 35% en Italie, 24% en France, 40% en Espagne en 2016 selon Eurostat. ←
10. Hertie School of Governance, *The Governance Report*, Oxford 2015 ←
11. V. Schmidt and M. Thatcher (eds), *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*, Cambridge University press, 2013 ←
12. European Parliament, *European Semester for economic policy coordination : annual growth survey 2016*, 2016, Brussels, 0058). ←
13. M. J. Rodrigues *et al.*, *The Eurozone Crisis and the Transformation of the EU Governance*, London, Routledge, 2016 ←
14. Le mes dispose d'un capital, souscrit par les états membres, de 700 milliards d'euros : en 2012-2013, 50 milliards avaient été engagés, notamment en Espagne, au Portugal, à Chypre, en Irlande, en Grèce. ←
15. H. Van Rompuy, *L'Europe dans la tempête*, Paris, Racine, 2015. ←
16. M. Telò, *Assessing Origins, Developments and International Relevance of the European Council. International Summits in historical and International Comparaison* In « European Review of International Studies », vol. 2, Summer 2015, pp. 40-65 ←
17. Résolution du Parlement européen du 25 février 2016 sur la gouvernance du marché unique dans le cadre du semestre européen 2016 ([2015/2256\(INI\)](#)) ←
18. J. Habermas, « Une rupture dans l'histoire de la République française », *Le Monde* du 19 avril 2017 ←
19. W. Schäuble et K. Lamers, *Ueberlegungen zur europaeischen Politik*, Bonn, CSU/CDU, 1 Sept 1994 (<https://www.cducsu.de/upload/schaublelamers94.pdf>) ←

20. *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, Report by J.-Cl. Juncker, in cooperation with D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi and M. Schulz, June 2015, (<http://europa.eu/!cY66kX>) ; J.C. Pirus, *The future of Europe. Towards a two speed EU?*, Cambridge university Press, 2012 ←
21. Proposition avancée aussi par le Ministre italien de l'économie, P. Padoan en mai 2016 ←
22. Selon l'*Eurobaromètre 2016* (Bruxelles, 2016), 80% des citoyens européens seraient favorables à une union européenne de la défense, 80% à un engagement accru pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde, 77% pour la protection de l'environnement, 71% pour la politique de l'immigration, 60% pour l'énergie. ←
23. Directive (UE) 2019/1152 du Parlement et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne, *JOUE* n° L186, 11 juillet 2019 ←
24. Fr. Vandenbroucke, B. Vanhercke and J. Morley, « A European Social Union: key questions to answer », in D. Natali and B. Vanhercke (eds.) *Social developments in the European Union*, 2013 ; Fr. Vandenbroucke, « A European Social Union: Why We Need It, What It Means », *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2/2013, 221-247. ←
25. et que l'autorité de la Commission et de l'Union européenne est faible en matière de politique sociale : voir par exemple le fiasco de la directive sur le congé de maternité en 2008, le retard dans la révision de la directive sur le travail détaché ... ←
26. D'autres secteurs proposés par Emmanuel Macron seraient : le digital, l'Erasmus élargi aux apprentis, la politique industrielle et antidumping (E. Macron, *Révolution*, Paris, XO, 2016) ←
27. Deutsche Gewerkschaft Bund, Allianz fuer weltoffenheit, et « Alliance for Tolerance, Solidarity, Democracy and Constitutional State - Against Prejudice, Hatred and Violence, » *Human Dignity shall be inviolable* », mouvement promu par plusieurs personnalités et en particulier par R Hoffman, Président du DGB ←