Bilan social
de l'Union européenne

2007

sous la direction de
Christophe Degryse et Philippe Pochet

Bilan social de l'Union européenne 2007

Sous la direction de
Christophe Degryse et Philippe Pochet

Neuvième rapport annuel

Bilan social de l'Union européenne 2007

Neuvième rapport annuel

Sous la direction de
Christophe Degryse et Philippe Pochet

Institut syndical européen pour la recherche, la formation et la santé et sécurité (ETUI-REHS)
Observatoire social européen (OSE) asbl

Remerciements

Le « Bilan social de l'Union européenne » est le fruit d'un travail collectif. Outre les auteurs des différentes contributions (voir liste en fin d'ouvrage), nous tenons à remercier tout particulièrement, pour leur relecture attentive et leurs commentaires avisés, les chercheurs de l'Institut syndical européen pour la recherche, la formation et la santé et sécurité (ETUI-REHS). Les analyses contenues dans cet ouvrage restent, bien entendu, de notre entière responsabilité.
Nous tenons également à remercier M. Reiner Hoffmann, de la Confédération européenne des syndicats (CES), ainsi que Mme Maria Jepsen, de l'Institut syndical européen pour la recherche, la formation et la santé et sécurité (ETUI-REHS).
Nous avons pu bénéficier de l'organisation très efficace des travaux de Mme Valérie Cotulelli pour la mise en forme des textes, de Mme Françoise Verri pour la coordination des traductions et de Mme Dominique Jadot pour les références de la chronologie en fin de volume.

Bruxelles, 2008
© Éditeur: ETUI-REHS, Bruxelles
Tous droits de reproduction réservés
Impression: imprimerie de l'ETUI-REHS, Bruxelles

D-2008-10574-07
ISBN: 978-2-87452-123-2
Prix: 20 €

Ce livre a été réalisé par l'Observatoire social européen asbl
à la demande de l'Institut syndical européen pour la recherche,
la formation et la santé et sécurité
et de la Confédération européenne des syndicats

L'ETUI-REHS bénéficie du soutien financier de la Communauté Européenne. La Communauté européenne ne peut être tenue responsable de l'utilisation qui pourrait être faite de l'information contenue dans cette publication.

Table des matières

Préface 9

Christophe Degryse et Philippe Pochet
Avant-propos 11

Jean-Pascal van Ypersele
L'injustice fondamentale du changement climatique 27
Dette climatique 28
Stratégies de réponse : contraction et convergence 34

Iain Begg
La gouvernance pour le développement durable 43
1. Définir le développement durable 44
2. Gouvernance du développement durable 46
3. Vers une gouvernance en faveur du développement durable 50
Considérations finales et questions à débattre 59

Pierre Defraigne
L'Europe et la nécessaire régulation du capital 65
1. L'avènement du capitalisme financier 67
2. Finance globale et inégalité 81
3. Orientations 85
4. Quel rôle pour l'UE dans la gouvernance financière globale ? 95
Conclusion 96

Christophe Degryse
Nouvelles frontières du syndicalisme 101
1. Contexte stratégique 102
2. Quels instruments d'action pour le syndicalisme mondial ? 107
3. ACI et dialogue social européen 115
Conclusion 117

Frédéric Lapeyre
Accords de partenariat économique (APE): les enjeux de la redéfinition des relations entre l'UE et les pays ACP 121
Introduction 121
1. L'accord de Cotonou 123
2. Les accords de partenariat économique (APE) 125
3. Libéralisation, croissance et APE 127
4. Principaux enjeux des APE 128
5. Priorités pour la souveraineté alimentaire 130
6. Propositions pour une reformulation des APE 131
Les APE, quelles perspectives pour le futur ? 135

Cécile Barbier
Asile et immigration: quelle cohérence pour les politiques de l'Union? 139
1. Protection des frontières extérieures: l'Agence Frontex 141
2. Mobilité intra-européenne: la libre circulation incomplète des travailleurs 142
3. Mobilité intra-européenne et migration économique 144
4. Immigration et relations extérieures: le « Partenariat de mobilité » et les « migrations circulaires » 147
5. La « carte bleue » européenne 149
6. Lutte contre l'immigration illégale 152
7. Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun 155
Conclusion 158

Maarten Keune
Flexicurité: le nouveau remède aux problèmes du marché européen du travail ? 165
Introduction 165
1. Les origines du concept de flexicurité 166
2. La Commission européenne et la flexicurité 169
3. Un consensus européen ? 176
Conclusion 179

Philippe Pochet
Dialogue social sectoriel: un bilan des trois dernières années . . 185
Introduction 185
1. Analyse quantitative 186
2. Les avancées récentes 193
Conclusion 200

Éric Van den Abeele
L'ouverture totale des services postaux à la concurrence: un jeu de dupe ? 209
1. Les étapes préliminaires au lancement de la libéralisation 210
2. Les trois étapes vers la libéralisation totale 215
Conclusion 245

Dalila Ghailani
Droits syndicaux et libertés économiques dans l'UE: quelle conciliation ? Les cas Laval et Viking 249
Introduction 249
1. The International Transport Workers' Federation & The Finnish Seamen's Union / Viking Line ABP & OÜ Viking Line Eesti, 11 décembre 2007 250
2. Laval un Partneri Ltd/Svenska Byggnadsarbetareförbundet, 18 décembre 2007 253
Commentaires 257

Philippe Pochet et Christophe Degryse
Perspectives - Changer de paradigme 261

Christophe Degryse
Chronologie 2007
Relevé des principaux faits marquants de la politique sociale européenne 273

Liste des sigles 299

Liste des auteurs 305

Préface

Plusieurs décisions fondamentales pour la poursuite de l'intégration européenne ont marqué l'année 2007. Le blocage persistant du traité constitutionnel a été levé par la signature du traité de Lisbonne en décembre 2007 par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne. Parmi les points positifs de ce nouveau traité, citons l'objectif du plein-emploi et la poursuite d'une économie sociale de marché. Pour répondre aux craintes relatives à l'impact de l'intégration européenne sur les services publics nationaux, il contient en outre un protocole qui rappelle le statut particulier des services publics dans la réponse à apporter aux besoins nationaux, régionaux et locaux. Il souligne ainsi que la prise de décision dans ce domaine ne doit pas tenir uniquement compte de considérations strictement économiques.

Mais force est de constater que le statut et les effets du protocole demeurent flous. On retrouve une même ambiguïté dans le traitement réservé à la Charte des droits fondamentaux, qui devient juridiquement contraignante mais sans être intégrée au traité : la Pologne et le Royaume-Uni ont obtenu de ne pas y être liés. Enfin, le traité confirme le rôle des partenaires sociaux, mais uniquement pour les questions de politique sociale, ce qui limite significativement leur rôle dans la construction de l'Europe. Si donc le nouveau traité constitue une avancée, certains de ses éléments suscitent auprès des acteurs sociaux des réactions mitigées. Les États membres doivent le ratifier pour qu'il puisse entrer en vigueur au 1er janvier 2009. Le débat institutionnel étant désormais derrière nous, il y a davantage d'espace pour une discussion plus ciblée sur l'orientation future de l'intégration européenne.

Autre événement majeur de l'année 2007 : la crise financière. Comme le montre ce Bilan social de l'Union européenne, l'économie mondiale a souffert de la crise des *subprime* partie des États-Unis, qui a provoqué des turbulences majeures sur les marchés financiers à travers le monde et a mis à genoux plusieurs banques importantes. L'ampleur des dommages

encourus par l'économie mondiale n'est pas encore déterminée : les plus optimistes tablent sur les grandes capacités de résistance de l'économie américaine et annoncent son proche redressement. Selon les plus pessimistes, l'économie mondiale se dirige tout droit vers une crise plus grave encore que celle des années 1930.

Pendant ce temps, la politique de l'emploi et la politique sociale sont revenues à l'agenda européen. Lancé en 2006, le débat sur la « flexicurité » a culminé en 2007, avec la publication par la Commission européenne de ses *Parcours de la flexicurité* et de sa communication « Vers des principes communs de flexicurité ». La flexicurité est actuellement présentée comme une nécessité pour que l'Europe puisse rester compétitive dans l'économie mondiale, comme si seul le marché du travail devait s'adapter à l'économie mondialisée (le verbe « adapter » étant le terme clé). Mais, comme le montre ce Bilan social, le débat sur la flexicurité est loin d'être consensuel. Le débat sur la politique sociale a également resurgi en 2007, quoique de manière moins vigoureuse et suscitant moins d'attention de la part des acteurs européens et nationaux. La Commission a publié deux documents visant à consulter les citoyens européens sur leur vision de la réalité sociale actuelle et de l'évolution des besoins en matière de politique sociale. Cette double consultation s'inscrit dans le processus de révision de l'Agenda social, qui doit avoir lieu en 2008. Ce débat est lié à la révision du marché intérieur. Alors qu'une discussion ouverte sur la politique sociale au niveau européen serait la bienvenue, l'absence d'attention apportée à ce processus par les acteurs européens et nationaux peut être interprétée de plusieurs manières : ils ne le considèrent pas comme pertinent, ou ne sont pas conscients de l'existence du processus, ou ne comprennent pas l'importance de l'enjeu. Le résultat de cette consultation se reflétera pourtant dans l'Agenda social et déterminera dans une large mesure le retour, ou non, de la dimension sociale dans le processus de Lisbonne.

Alors que le renforcement du pilier social de la Stratégie de Lisbonne semble toujours piétiner, le développement durable a incontestablement progressé à l'agenda politique, pour se situer aujourd'hui au premier rang de l'intégration européenne, comme le montre l'analyse de ce Bilan social de l'UE. Son impact social, sa pertinence et son importance ne doivent pas être sous-estimés.

Maria Jepsen, Philippe Pochet et Christophe Degryse

Christophe Degryse et Philippe Pochet

Avant-propos

S'il fallait pointer deux crises majeures de la gouvernance économique mondiale en 2007, ce serait à n'en pas douter la remise en cause fondamentale des modes de production, de transport et de consommation qui résulte des nouveaux travaux du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC), d'une part, et la faillite de la gouvernance économique et financière mise au jour par la crise des crédits hypothécaires des États-Unis *(subprime)*, de l'autre. Tout au long de l'année, ces deux événements ont en effet interrogé, dans les pays industrialisés, un mode de « croissance » qui aujourd'hui ne fait plus croître le bien-être collectif.

Les perspectives alarmantes du GIEC concernant l'impact social du réchauffement climatique font craindre l'annihilation des maigres résultats du développement des pays les plus pauvres : accentuation des inégalités sociales, menaces sur l'emploi dans de nombreux secteurs (agriculture, pêche, eau…), sécheresses, inondations, épidémies, déplacements de populations, etc. Les pays industrialisés n'échappent pas aux changements climatiques et à leurs effets à long terme dans divers secteurs d'activités et sur la redistribution de l'emploi qu'ils annoncent. Une étude réalisée par la Confédération européenne des syndicats (CES), l'Agence de développement social (SDA), Syndex (France), Wuppertal Institute (Allemagne) et Istas (Espagne) révèle que les gains et les pertes d'emplois entraînés par le changement climatique seront d'une ampleur considérable et qu'aucun secteur ne sera épargné, qu'il ait à subir des effets positifs ou négatifs des mesures prises pour lutter contre le réchauffement.

De son côté, la crise des *subprime* partie des États-Unis a donné lieu à des situations que l'on croyait impensables au XXIème siècle: file d'attente devant la banque Northern Rock au Royaume-Uni, mise à disposition de sommes colossales par les banques centrales des grands pays industrialisés pour éviter une paralysie totale du marché du crédit interbancaire, sauvetage de grandes banques occidentales par des fonds d'investissement asiatiques… Au-delà de la crise financière – une de plus –, ce qui frappe dans la crise des *subprime*, c'est qu'en décembre 2007, c'est-à-dire plus de six mois après son déclenchement, il n'était toujours pas possible d'en évaluer la véritable ampleur pour les marchés bancaires et financiers internationaux, ce qui reflète d'incroyables zones d'ombres dans la « gouvernance » économique mondiale.

À ces deux crises majeures, sont venus s'ajouter d'autres événements, liés ou non à ce qui précède, touchant cette fois de près le simple salarié européen non-actionnaire: des milliers de ménages surendettés ne parviennent plus à payer leur logement, le renchérissement des prix de l'énergie (de janvier 2007 à janvier 2008, le baril de pétrole à New York a doublé, passant de 50 à 100 dollars), la flambée des prix des matières premières en particulier dans l'alimentation, le retour de l'inflation frappent en particulier les petits revenus… Ainsi, la précarisation de celui qui vit de son emploi, pendant que les autorités monétaires promettent une garantie illimitée aux banques qui sombrent pour avoir trop spéculé, contribue une fois de plus à forger cette image d'une mondialisation inégale, injuste et chaotique.

Pour compléter le tableau, viennent s'ajouter à un rythme devenu tragiquement régulier ces cohortes de migrants tentant par tous les moyens de pénétrer les forteresses nord-américaines et européennes, alors que ces dernières ne tolèrent plus l'immigration que dans le cadre de la concurrence aux cerveaux à laquelle elles se livrent sur la planète entière. Enfin, la notion même de coopération au développement, élaborée essentiellement à partir des années 1960, fait aujourd'hui place à la libéralisation du commerce et aux exigences en matière de gouvernance et de droit de propriété desquels, promet-on aux pays – sceptiques – d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, viendront la paix et la prospérité.

Ces éléments nous ont conduits à consacrer une importante partie de ce Bilan social au thème de « l'Europe dans le monde » et aux formes émergentes de gouvernance. Ce thème se décline en différentes contributions consacrées au rôle de l'Europe dans :

- la lutte contre le changement climatique (Jean-Pascal van Ypersele);
- le développement durable (Iain Begg);
- la régulation des marchés financiers (Pierre Defraigne);
- le syndicalisme international (Christophe Degryse);
- la coopération au développement (Frédéric Lapeyre);
- les politiques d'asile et d'immigration (Cécile Barbier).

Pour ce qui concerne l'agenda « intérieur » de l'Union européenne, nous nous concentrerons cette année sur quatre thèmes qui nous ont paru déterminants en 2007 :

- l'agenda de Lisbonne et la *flexicurity* (Maarten Keune);
- la libéralisation des services postaux (Éric Van den Abeele);
- les développements du dialogue social sectoriel (Philippe Pochet);
- les arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes dans les affaires Viking et Laval (Dalila Ghailani).

Durant toute cette année, l'un des grands débats sociaux européens a porté sur l'avenir des services d'intérêt général. Alors que des études indépendantes ont démontré, en 2007, que la libéralisation de l'énergie était un échec, la Commission a poursuivi ses projets de libéralisation de l'électricité et du gaz. Pour la CES, il s'agit d'une fuite en avant : « la Commission persiste à soutenir un modèle libéral qui a amplement démontré ses limites, en particulier dans le berceau de la libéralisation

qu'est le Royaume-Uni » ([1]). Dans le secteur postal, la libéralisation totale s'est achevée, avec un accord entre le Parlement européen et le Conseil (lire l'article d'Éric Van den Abeele), mais la question du financement du service universel n'a pas de réponse claire et univoque, ce qui fait craindre que, là aussi, la libéralisation n'apporte pas les avantages promis aux consommateurs, qu'elle détériore la qualité du service, la qualité de l'emploi dans le secteur et, finalement, qu'elle augmente les coûts. Qu'il s'agisse des services publics, des services postaux, des services de soins de santé, des services sociaux d'intérêt général, etc. l'Europe a un urgent besoin de délimiter strictement ce qui relève du marché, de l'économique, et du non-économique. Certes, le traité de Lisbonne contient un nouveau protocole consacré aux services d'intérêt général. Certes, la CES a remis, en novembre, une pétition de plus d'un demi-million de signatures réclamant une directive sur les services publics. Mais la Commission et la Cour de justice continuent de donner l'impression que tout est, ou peut être, économique. Et qu'en conséquence tout est, ou peut être, soumis aux règles de concurrence et de libre prestation des services.

Autre grand débat de 2007 : la « flexicurité » et l'avenir du droit du travail. Dès la fin 2006, la Commission avait adopté un Livre vert intitulé « Moderniser le droit du travail pour répondre aux défis du 21ème siècle » dont l'objectif était de lancer un débat public sur les adaptations du droit du travail à l'économie moderne. Tout au long de cette année, le débat s'est en particulier focalisé sur la conciliation entre flexibilité et sécurité sur le marché du travail (lire l'article de Maarten Keune et de Philippe Pochet).

Si, en fin d'année, le Conseil est parvenu à s'entendre sur huit principes communs de flexicurité, il a en revanche échoué à s'accorder sur la

[1] CES (2007), « Paquet énergie et changement climatique : la CES soutient les objectifs, mais critique l'inadéquation des moyens », *Communiqué de presse*, 11 janvier 2007 (http://www.etuc.org/a/3217).

révision de la directive « temps de travail » ([2]) et sur le travail intérimaire. Ce bilan nous semble très illustratif du fait qu'au niveau européen, il est plus aisé de déréguler et de flexibiliser que de renforcer la sécurité des travailleurs. Une autre évolution inquiétante est celle indiquée par de récents arrêts de la Cour de justice : si l'on a beaucoup parlé des affaires Viking et Laval qui confrontent le droit d'action collective des travailleurs aux libertés économiques fondamentales de l'Union (lire l'article de Dalila Ghailani), on a fait moins de cas de l'arrêt du 14 juin 2007 dans l'affaire qui opposait la Commission au Royaume-Uni (affaire 127/05). Cet arrêt, qui concerne la transposition de la directive-cadre de 1989 sur la santé et la sécurité des travailleurs, estime que les obligations d'un employeur vis-à-vis de ses salariés peuvent être limitées par des considérations de nature économique. En déclarant que l'employeur n'est tenu à assurer la santé et la sécurité des travailleurs que dans la mesure où c'est « raisonnablement praticable » ([3]), la Cour n'ouvre-t-elle pas une brèche dans le droit européen du travail ?

Ces développements des grandes questions sociales européennes – qui sont traitées plus en détail dans les contributions du présent ouvrage – s'inscrivent dans des contextes politiques, économiques et sociaux nationaux dont il peut être utile de rappeler certains aspects, partagés par différents États membres.

Ainsi, la question (européenne) de la flexibilité et du droit du travail s'accompagne dans plusieurs pays de nombreux conflits salariaux. Alors que, fin 2007, la quasi-totalité des États membres se réjouit de l'augmentation générale de l'emploi et de la baisse concomitante du

---

[2] Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2003), Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, JO L 299 du 18 novembre 2003, pp.9-19.

[3] Arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-127/05, *Commission / Royaume-Uni*. La Cour rejette le recours de la Commission contre la clause « raisonnablement praticable » contenue dans la législation britannique sur la santé et la sécurité des travailleurs, *Communiqué de presse*, nº 41/2007, 14 juin 2007.

chômage, la question de la qualité de l'emploi, des salaires et du pouvoir d'achat des ménages se fait de plus en plus pressante. En Allemagne, l'année s'ouvre par un vaste débat sur les salaires. En janvier 2007, les chiffres publiés par l'Office fédéral des statistiques ([4]) révèlent que les 2,5 % de croissance enregistrés en 2006 n'ont pas profité aux salariés allemands en termes de pouvoir d'achat. Les hausses de rémunérations ont été grignotées en totalité par l'inflation (+ 1,7 %), aussi bien chez les employés (+ 1,2 % de salaire en moyenne) que chez les ouvriers (+ 1,5 % de salaire horaire). Globalement, la hausse des salaires en 2006 (+ 1,2 %) est la plus faible enregistrée depuis 1995, date du premier recensement effectué sur toute l'Allemagne. Alors que, selon les sociaux-démocrates allemands, près de 2,5 millions de personnes travaillant à temps plein ne parviennent plus à vivre de leur salaire, l'ex-ministre du Travail et des Affaires sociales et vice-chancelier, Franz Müntefering, déclare : « celui qui travaille à plein-temps doit pouvoir se nourrir et nourrir sa famille » ([5]). Selon des statistiques publiées le 19 novembre par l'Institut de recherche sur le marché du travail (IAB) à Nuremberg, entre janvier 2005 et janvier 2007, le nombre d'actifs dépendant d'aides sociales est passé de 800 000 à 1,33 million de personnes. La question de l'instauration d'un salaire minimum allemand est mise à l'étude et fait débat tout au long de l'année ([6]).

En France, selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), bien que le salaire horaire ait progressé depuis le début des années 1980, et malgré les nombreuses revalorisations du SMIC, le revenu salarial annuel n'a, dans le même temps, pas évolué en

---

4 http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/.

5 http://www.bundesregierung.de/nn_1264/Content/DE/Interview/2007/01/2007-01-28-muentefering-zdf-berlin-direkt.html.

6 En juin 2007, la coalition, faute de s'entendre sur le salaire minimum, parvient à un accord pour étendre à une dizaine de branches le salaire minimal garanti dans le secteur de la construction.

euros constants ([7]). Cette stagnation provient, essentiellement, de l'augmentation de la proportion de salariés à temps partiel ou occupant des formes d'emploi atypiques et de la baisse du nombre de jours rémunérés. Ce développement de situations précaires entraîne donc la diminution du revenu salarial réel principalement des jeunes et des salariés qui ne travaillent pas à temps complet.

Placée dans le contexte politique national, cette évolution s'accompagne d'un large débat de société sur le creusement des inégalités, l'appel constant à la modération salariale au nom de la compétitivité se heurtant au constat de l'envol des rémunérations patronales. En février 2007, les conditions de départ de Laurence Danon de la présidence du *Printemps*, conditions jugées généreuses à l'excès, suscitent une vive polémique. À cette occasion, la presse française rappelle les indemnités de départ de Jean-Marc Espalioux du groupe Accor (12 millions d'euros), d'Antoine Zacharias de Vinci (13 millions d'euros), d'Alain de Pouzilhac d'Havas (7,8 millions d'euros), d'Igor Landau d'Aventis (10,5 millions d'euros), de Noël Forgeard d'EADS (8,5 millions d'euros), de Serge Tchuruk (Alcatel-Lucent), Patrick Kron (Alstom), Jean-François Roverato (Eiffage), etc. ([8]). Aux Pays-Bas, c'est la progression de 316 % en quatre ans de la rémunération du patron de la banque néerlandaise ING qui suscite l'indignation. Là aussi, la presse nationale s'empare du sujet et révèle qu'en l'espace d'un an, les *bonus* accordés aux patrons d'une vingtaine de grandes entreprises cotées en Bourse ont progressé de 21 %. Le montant des indemnités de départ offertes aux dirigeants qui quittent leurs fonctions explose véritablement : un dirigeant d'ABN-Amro est parti avec 3 millions d'euros, le patron de l'éditeur VNU, Rob van den Bergh, perçoit une prime de départ de 5,9 millions d'euros ([9]).

---

7 « Les salaires en France » édition 2007 de l'enquête de l'INSEE, Paris, novembre 2007 (http://www.insee.fr/fr/ppp/publications/ficref_frame.asp?ref_id=SALFRA07&webco=SALFRA07&lien=1).

8 Voir *Le Monde* du 1er février et du 12 avril 2007.

9 *Le Monde*, 6 avril 2007.

Ce qui amène le ministre travailliste des finances, Wouter Bos, à plaider pour la fixation de limites aux rémunérations des dirigeants du secteur privé (partie fixe du salaire et partie variable avec les primes, *bonus* et autres indemnités en cas de reprise). En Allemagne aussi, la rémunération des patrons fait polémique, avec les 11,9 millions d'euros perçus en 2005 par le patron de la *Deutsche Bank*, Josef Ackermann, l'annonce de la hausse de près de 30 % des salaires des membres du directoire de Siemens ([10]), le doublement des émoluments du directoire du constructeur automobile Porsche (les six membres du conseil d'administration ont perçu 112,7 millions d'euros, contre 45,2 millions en 2006). Un rapport du ministère du Travail publié à l'été 2007 révèle qu'entre 2000 et 2006, les revenus des entreprises et du capital ont bondi de 42 %, alors que les salaires n'ont augmenté que de 4,5 %. Contrairement au nouveau président français, le président allemand Horst Köhler, chrétien-démocrate (CDU) et ancien président du Fonds monétaire international (FMI), dénonce ouvertement ce « décrochage » entre salaires et bénéfices. Dans une interview au quotidien *Handelsblatt*, il évoque une « crispation entre les entreprises et la société », appelle les hauts dirigeants à se montrer responsables, et les conseils de surveillance et les actionnaires à veiller à ce que « les patrons ne perdent pas le sens de la mesure dans leurs prétentions salariales » ([11]). De son côté, le président du SPD, le ministre-président de la Rhénanie-Palatinat, Kurt Beck, annonce la création d'un groupe de travail pour examiner une éventuelle intervention du législateur visant à limiter les salaires des patrons ([12]).

Le débat de société sur les rémunérations patronales dépasse largement les frontières de l'Union européenne. Aux États-Unis, l'écart de rémunération entre le patron d'une grande société et un salarié moyen, qui était de 42 en 1980, a depuis lors été plus que décuplé. Selon le

---

[10] *Le Monde*, 2 mai 2007.

[11] *Handelsblatt*, 29 novembre 2007.

[12] *Le Monde*, 12 décembre 2007.

syndicat AFL-CIO, les PDG des 500 premières sociétés cotées ont reçu chacun, en moyenne, 15 millions de dollars de rémunération totale en 2006, ce qui représente une augmentation de 11,5 % par rapport à 2005 ([13]). En Suisse, le patron du laboratoire pharmaceutique Novartis, Daniel Vasella, a – bien malgré lui – ouvert le débat dans les médias du pays avec ses rémunérations annuelles comprises, selon les estimations, entre 21 et 44 millions de francs suisses (13 à 27,5 millions d'euros) et ses indemnités de départ fixées à cinq années de salaire. Dans une étude, la fondation Ethos note que la rémunération moyenne des exécutifs s'est élevée en 2006 à 2,3 millions de francs suisses, ce qui correspond à une hausse de 15,8 % par rapport à 2005. « Une telle augmentation est largement supérieure à celle de la moyenne de la population, ce qui conduit donc à un accroissement encore plus important de l'écart entre bas et hauts salaires ». En ce qui concerne la rémunération des dirigeants, note la fondation, « aucun lien entre performance et variation de la rémunération n'a pu être mis en évidence » ([14]).

Lors de son Congrès (21-24 mai 2007), la CES a adopté une déclaration sur les salaires – suivie en 2008 par des campagnes – dans laquelle elle constate que les salaires représentent une part décroissante du produit intérieur brut de la plupart des pays de l'UE; que les augmentations de salaire ont peine à suivre le rythme de l'inflation, en particulier dans la zone euro, et ne suivent pas le rythme de la croissance économique dans de nombreux nouveaux États membres; que dans certains pays comme au Royaume-Uni, des indices montrent que les travailleurs migrants sous-payés sont utilisés pour exercer une pression à la baisse sur les niveaux de salaires réels, en particulier ceux de la main-d'œuvre peu ou pas qualifiée.

---

[13] The Corporate Library's Annual CEO Pay Survey 2007, The Corporate Library, décembre 2007 (http://www.aflcio.org/corporatewatch/paywatch/pay/index.cfm#_ftn1).

[14] « Deuxième étude d'Ethos sur les rémunérations des dirigeants : Les actionnaires doivent avoir la compétence de freiner les excès », 19 novembre 2007 (http://www.ethosfund.ch/f/news-publications/news.asp?code=178).

Tout cela porte un nom : la paupérisation. Celle-ci, qui s'inscrit dans le contexte de l'envol des rémunérations patronales décrit plus haut, éclaire d'une lumière crue les appels répétés des ministres des Finances du Conseil Écofin et de la Banque centrale européenne (BCE) à la modération salariale ([15]). Apparemment seul contre tous, le président de l'Eurogroupe et Premier ministre luxembourgeois, Jean-Claude Juncker, estime, lors d'une audition au Parlement européen le 27 juin, qu'il est « impossible » d'inciter les syndicats à la modération alors que « d'autres acteurs de la vie économique et sociale se voient attribuer des rémunérations sans borne et sans gêne ». Plus de 72 millions de citoyens européens vivent dans la pauvreté et le fossé entre riches et pauvres ne cesse de s'élargir; 15 % des travailleurs européens, soit environ un sur sept, touchent un salaire mensuel inférieur à 60 % du salaire médian national, autrement dit, sont des travailleurs pauvres ([16]). Ce contexte de paupérisation laisse présager beaucoup de travail pour l'année 2010, décrétée par la Commission européenne « Année européenne de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale »…

Du côté des salariés, ce contexte général a contribué à faire émerger de fortes revendications salariales dans la plupart des pays européens, « anciens » et « nouveaux ». En Allemagne, elles se reflètent notamment dans le nouvel accord salarial conclu en mai dans la métallurgie (un secteur généralement considéré comme le baromètre des tendances salariales de ce pays). De même, l'instauration d'un salaire minimum dans le secteur postal allemand, même s'il charrie son lot d'arrière-pensées, se présente comme un élément de lutte contre le dumping salarial organisé, *volens nolens*, par la libéralisation européenne du secteur. En effet, si l'on en croit les raisons invoquées par les concurrents pour sortir de ce marché

---

[15] « La BCE maintient ses taux et insiste sur la modération des salaires », *Bulletin Quotidien Europe*, n° 9559 du 7 décembre 2007.

[16] http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/08/study/tn0208103s.htm.

après l'annonce de l'instauration du salaire minimum, la libéralisation semble avoir eu pour premier et principal objectif une pression à la baisse des salaires pour les travailleurs postaux. Dans ce contexte, l'appel du Parlement européen à un *monitoring* de l'évolution de l'emploi et des conditions de travail dans ce secteur libéralisé – appel non entendu par le Conseil et abandonné par le Parlement lui-même en décembre – prend tout son relief.

Au Royaume-Uni, des conflits sociaux éclatent à la poste, dans le métro, les chemins de fer, chez les fonctionnaires de l'administration centrale. En France, les conflits sociaux touchent notamment le secteur des transports et la fonction publique. En Finlande, un violent conflit social dans le secteur des soins de santé amène le gouvernement à adopter, en novembre, une loi de réquisition visant 12 000 infirmières qui menaçaient de démissionner collectivement en cas d'échec de leurs négociations salariales. En Finlande et en Suède, ce sont deux anciens conflits sociaux qui se dénouent par la voie juridique : les arrêts Viking et Laval de la Cour de justice des Communautés européennes reconnaissent certes le droit de grève et le droit des syndicats de mener des actions de grève contre le dumping salarial, mais ils pourraient aussi, craint la CES, avoir des conséquences sur la capacité des syndicats à encourager l'égalité de traitement et la protection des travailleurs quelle que soit leur nationalité. En Belgique, le vide du pouvoir provoqué par la crise politique la plus longue dans l'histoire du pays pousse les organisations syndicales à une vaste mobilisation sur le pouvoir d'achat des citoyens et contre l'augmentation des prix des produits alimentaires, des loyers et de l'énergie (électricité, gaz et gasoil de chauffage). En Espagne, selon l'OCDE, la hausse massive de l'activité des femmes et des immigrés provoque une baisse de 4 % du salaire moyen entre 1995 et 2005. Les revendications salariales dans les pays d'Europe centrale et orientale deviennent, là aussi, très fortes : dans l'industrie tchèque, où les syndicats du constructeur automobile Skoda, filiale du groupe allemand Volkswagen, mobilisent en avril 27 000 employés afin d'obtenir des augmentations de salaire de 24 %; dans le secteur des soins de santé en

Slovaquie et en Roumanie, où les travailleurs se sont battus pour obtenir une amélioration des salaires ([17]); en Estonie, où un accord a été atteint en janvier pour augmenter de 25 % le salaire minimum des travailleurs de la santé ([18]). En Pologne, alors que de nombreux médecins et infirmières s'expatrient dans les pays d'Europe de l'Ouest, un tiers des hôpitaux se mettent en grève en mai pour de meilleurs salaires et une réforme du système de santé ([19]). Les revendications salariales sont également fortes dans le secteur public en Estonie ([20]) et en Hongrie ([21]), dans l'enseignement en Bulgarie et en Lettonie ([22]), etc.

Au niveau politique, des élections législatives ont lieu dans huit pays de l'Union en 2007 : Estonie (mars), Finlande (mars), Irlande (mai), Belgique (juin), France (juin), Grèce (septembre), Pologne (octobre), Danemark (novembre). Des nouveaux gouvernements sont également formés en Autriche en janvier (à la suite des élections d'octobre 2006), en République tchèque (élections de juin 2006), et aux Pays-Bas en février (élections de novembre 2006). Au total, ce ne sont donc pas moins que onze nouveaux gouvernements qui s'installent au cours de cette année 2007. Par ailleurs, au Royaume-Uni, le Premier ministre Tony Blair cède la place au chancelier de l'Échiquier, Gordon Brown, au mois de juin après avoir connu un revers aux élections locales de mai. En Italie, le gouvernement Prodi chute en février, puis parvient à se reformer; les deux principaux partis de centre gauche fusionnent en octobre pour former le Parti démocrate, une formation de type social-démocrate.

---

17 http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2006/12/articles/sk0612039i.htm
http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2006/11/articles/ro0611039i.htm.

18 http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2007/02/articles/ee0702059i.htm.

19 *Le Monde*, 23 mai 2007.

20 http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2007/03/articles/ee0703019i.htm.

21 http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2007/03/articles/hu0703029i.htm.

22 http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2007/02/articles/lv0702029i.htm.

En Allemagne, la « grande coalition », qui connaît de nombreuses dissensions, voit le SPD renforcer son profil social lors du congrès social-démocrate de Hambourg en octobre, tandis que la CDU se reprofile au centre.

Dans une Europe à vingt-sept, ce rapide survol montre que le changement politique dans les États membres est rapide et continu. Une certaine constance dans les politiques européennes nationales semble dès lors plus nécessaire qu'auparavant, notamment pour la mise en place d'alliances dans le domaine social (voir par exemple la déclaration conjointe intitulée « Un nouvel élan pour l'Europe sociale » signée à Paris le 7 février par neuf États membres : Belgique, Luxembourg, Bulgarie, Chypre, Espagne, France, Grèce, Hongrie et Italie) ([23]). *A contrario*, l'imprévisibilité des politiques européennes nationales fragilise le projet européen, comme a pu le démontrer l'exemple polonais jusqu'à l'automne 2007. D'une certaine manière, ce constat renvoie à la nécessité de clarifier les finalités de la construction européenne et de disposer d'un traité cohérent, intelligible et fiable pour le fonctionnement des institutions. Le traité de Lisbonne signé en décembre 2007 répond-il à cette nécessité ? Trois leçons peuvent sans doute être tirées du long processus dont il a accouché. La première a trait à la méthode; la seconde au contenu; la troisième aux acteurs et aux alternatives.

En ce qui concerne la méthode, la volonté de dépasser la méthode classique de révision des traités européens, à savoir les « conférences intergouvernementales », s'était accompagnée, à partir de 2001, d'une volonté de faire davantage participer les citoyens à la construction européenne, via notamment les organisations dites de la société civile, et de simplifier les traités pour les rendre plus lisibles. On connaît la suite : mise en place d'une Convention européenne, rédaction d'un projet de « constitution », reprise en mains par la conférence intergouvernementale de 2004, signature du traité constitutionnel puis, finalement, rejets

[23] http://www.rpfrance.eu/spip.php?article665.

français et néerlandais lors des ratifications de 2005. Bien que rédigé plus démocratiquement que les autres, le traité constitutionnel n'a donc pas recueilli les fruits de la nouvelle méthode. La leçon qui en a été tirée, certes dans l'urgence de l'élargissement de l'Union, est un virage à 180 degrés : fermeture des portes à la société civile, compromis politiques au plus haut niveau lors du Conseil européen de juin 2007, conférence intergouvernementale express et à huis clos, signature d'un nouveau traité totalement illisible et, pour la plupart des pays, ratifications parlementaires sans débats publics. Qui plus est, selon certains proches du dossier, il ne sera plus question de lancer de nouvelles conventions européennes « avant au moins dix ans »… Après une tentative d'ouverture aux débats démocratiques entre 2000 et 2005, c'est donc au prix d'un retour aux portes closes diplomatiques que le traité de Lisbonne voit finalement le jour. En somme, ce dernier est le négatif presque parfait de la Déclaration de Laeken qui avait lancé, en décembre 2001, le processus de révision du traité de Nice… Un chroniqueur du *Financial Times* notait très cyniquement que si l'Europe veut progresser, il faut à tout prix qu'elle le fasse loin des regards des citoyens ([24]). Il est pourtant évident qu'une telle « leçon » n'est guère tenable à moyen ou long terme. Mettre le débat européen sous le boisseau dans les États membres ne contribuera jamais à renforcer une quelconque dynamique européenne dans l'opinion publique, sauf une dynamique de contestation.

Précisément, l'un des aspects les plus étonnants du nouveau traité est que le contenu des politiques européennes n'a pratiquement pas changé. Les questions sociales perdent une part de leur visibilité principalement par la relégation de la Charte des droits fondamentaux (qui demeure toutefois contraignante, sauf pour le Royaume-Uni qui s'en est délié et pour la Pologne qui n'a pas vraiment clarifié sa position à son égard). Par ailleurs, la reconnaissance des partenaires sociaux dans le traité semble plus limitée que dans le projet de constitution européenne : leur rôle semble désormais confiné aux questions de politique sociale au sens strict, et non plus,

[24] *Financial Times*, 26 juin 2007.

formellement du moins, aux questions macroéconomiques. Paradoxalement, une « clause sociale horizontale » est introduite dans le traité, qui vise à confronter toutes les politiques communautaires à une série d'exigences sociales. L'objectif de concurrence libre et non faussée se trouve relégué dans un protocole (qui a la même valeur juridique que le traité). Un autre protocole reconnaît et affirme vouloir préserver le rôle des services d'intérêt général. Pour le reste, les principales nouveautés du traité sont procédurales : extension du vote à la majorité qualifiée, nouveau mode de calcul de la pondération des voix, simplification des coopérations renforcées, etc. Ces innovations ne sont pas sans importance. Elles reflètent la volonté politique d'améliorer le fonctionnement de l'Union. Mais elles ne suffisent pas en elles-mêmes à relancer la dynamique européenne ou à la réorienter. Or, il est à craindre que la saga de la constitution européenne puis du traité de Lisbonne n'aboutisse à la mise au frigo pour un certain temps de toute interrogation ou remise en question des finalités et modalités de la construction européenne.

La page de l'après-Nice étant tournée, l'absence de nouvelles échéances institutionnelles rapprochées devrait au contraire être mise à profit par les mouvements sociaux et syndicaux pour relancer, à froid, le débat démocratique sur l'Europe, ses principes, ses fondements, ses finalités. En d'autres termes, maintenant que les institutions sont censées fonctionner efficacement à 27, ouvrons le débat sur ce que les Européens attendent d'elles. Sans quoi le traité de Lisbonne restera pour les progressistes celui d'un triple échec : échec de la participation des citoyens, échec de la réaffirmation d'un projet et d'un contenu social pour l'Europe, et déclin des acteurs non gouvernementaux alternatifs. Avec comme point d'aboutissement un texte illisible adopté par des élites politiques jugeant plus important de préserver les subtils équilibres diplomatiques que de questionner la nature démocratique de la construction européenne et ses modes de participation… Il est clair en tout cas qu'un éventuel repli national d'une série d'acteurs critiques laisserait libre cours aux tenants de l'« intégration négative » et de la dérégulation.

Janvier 2008.

Jean-Pascal van Ypersele

L'injustice fondamentale du changement climatique (*)

L'effet de serre symbolise les atteintes à l'environnement dues à la logique d'accumulation. Des dizaines de milliards de tonnes de dioxyde de carbone (CO_2) sont émises chaque année par combustion de charbon, pétrole et gaz. Les changements climatiques vont affecter les écosystèmes, la chaîne alimentaire, l'eau, la santé humaine… et en particulier les populations les plus vulnérables. Les principaux responsables continuent pourtant à exporter leur mode de développement, or un monde dont chaque habitant polluerait autant qu'un États-unien moyen est inconcevable. La communauté internationale a adopté en 1992 une Convention sur les changements climatiques, renforcée en 1997 par le Protocole de Kyoto. Mais le Nord a accumulé une telle dette climatique vis-à-vis du Sud que ce dernier rechigne à participer aux efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre tant que le Nord ne passe pas sérieusement aux actes. Or, sans réduction drastique de l'usage des combustibles fossiles, un climat plus chaud que ce que l'humanité n'a jamais connu va prévaloir et des centaines de millions de personnes seront affectées. Les pays riches doivent d'urgence réduire leurs émissions, promouvoir un développement mondial propre et aider le Sud à s'adapter à la part des changements climatiques devenue inévitable.

---

* Cet article est une mise à jour de celui publié dans le numéro spécial de la Revue *Alternatives Sud* consacré aux changements climatiques (van Ypersele, 2006).

Dette climatique

Depuis la révolution industrielle et l'invention de la machine à vapeur, la combustion massive de combustibles fossiles (charbon, pétrole, gaz naturel) a mené à une augmentation de 35 % entre 1750 et 2005 de la concentration atmosphérique en CO_2, le gaz à effet de serre d'origine humaine le plus important. Le CO_2 est en effet un déchet inévitable de toute combustion, et près de la moitié des quantités émises reste dans l'atmosphère pendant environ un siècle, l'autre moitié étant absorbée par les océans et la végétation. Le développement inégal du Nord et du Sud a pour conséquence que près de trois quarts de l'excès de CO_2 accumulé dans l'atmosphère jusqu'à ce jour proviennent des pays dits « développés ». Même s'il est probable que les pays du Sud émettent d'ici 10 ou 20 ans plus de gaz à effet de serre que ceux du Nord, les quantités accumulées dans l'atmosphère proviendront encore longtemps principalement des pays « développés ».

Or ce sont ces quantités accumulées au fil des décennies qui sont à l'origine du réchauffement du climat, et pas directement ce qui est émis une année donnée. En effet, le CO_2 présent dans l'atmosphère retient une part de la chaleur rayonnée par la Terre sous forme d'infrarouges, et plus il y a de CO_2, plus il y a de piégeage, ce qui accroît inévitablement la température moyenne globale de l'air en surface et modifie le climat de la Terre. C'est ce qu'on appelle « l'intensification de l'effet de serre », en référence au mécanisme à l'œuvre dans les serres, où les vitres jouent un rôle similaire à celui du CO_2. Le Nord a donc accumulé, avec le CO_2, une « dette climatique » vis-à-vis du Sud (Simms, 2005).

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) ([1]) a estimé dès 2001 que la plus grande partie du réchauffement

[1] Le GIEC (ou IPCC en anglais) fut fondé par l'Organisation météorologique mondiale et par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) en 1988 pour évaluer l'état des connaissances à partir de la littérature scientifique de référence. Le GIEC a publié nombre d'importants rapports et documents. Des centaines de spécialistes participent au travail du GIEC comme auteurs ou comme relecteurs critiques, dans le cadre d'une procédure rigoureuse et

observé au cours des 50 dernières années est due aux gaz à effet de serre d'origine humaine. Il a également conclu que la poursuite de ces émissions sans politique sérieuse de réduction rendait probable une augmentation de la température globale de 1,1 à 6,4° C entre 1990 et 2100, selon le scénario d'émissions et le modèle utilisé (GIEC, 2007; voir aussi Houghton, 2004; Le Treut *et al.*, 2004). Bon nombre d'autres paramètres climatiques seraient aussi affectés. Le niveau moyen des mers augmenterait d'au moins 18 cm à 59 cm pendant la même période, et continuerait à augmenter pendant des siècles après que la température se soit stabilisée. Le cycle hydrologique sera intensifié, engendrant davantage de sécheresses dans certaines régions, et d'inondations dans d'autres.

Plusieurs des changements anticipés pour ce siècle commencent à être perceptibles dans les relevés climatiques. Le réchauffement global moyen mesuré en surface est de 0,6° C au cours du XXème siècle, avec des valeurs plus élevées encore sur les continents et au voisinage des pôles. Le nombre de vagues de chaleur est en augmentation, de même que la proportion des pluies qui tombe de manière concentrée, ce qui favorise les inondations. L'intensité des cyclones tropicaux croît également depuis 1970. La grande majorité des petits glaciers continentaux est en train de fondre, et la calotte glaciaire du Groenland fait de même.

---

transparente. Les rapports du GIEC fournissent un excellent travail de référence, largement utilisé par les décideurs politiques, les scientifiques et autres experts. Le GIEC a reçu (en partage avec Al Gore) le Prix Nobel de la Paix 2007 pour ses « efforts en vue d'élaborer et disséminer une meilleure connaissance des changements climatiques d'origine humaine, et pour avoir ainsi fourni les fondements des mesures qui sont nécessaires pour contrer ces changements ». Les quelques critiques des évaluations du GIEC viennent la plupart du temps de non-spécialistes, de scientifiques bornés ou de personnes payées par des groupes industriels, qui ont intérêt à propager des informations incomplètes à propos des changements climatiques (Ehrlich et Ehrlich, 1996; Gelbspan, 1998; www.realclimate.org) (Site web : www.ipcc.ch).

Impacts

Le GIEC (2001 et 2007) a aussi évalué l'information scientifique disponible sur les impacts des changements climatiques sur les écosystèmes, les secteurs socioéconomiques, y compris la chaîne alimentaire et les ressources en eau, et sur la santé humaine. Ce qui suit résume les conclusions du GIEC dans ces domaines (voir aussi Schneider, 1999).

Ecosystèmes

Le rythme du réchauffement climatique peut excéder le rythme des migrations naturelles de certaines espèces végétales ou animales, qui peuvent alors être sérieusement affectées, ou même disparaître. Cela risque d'être le cas de nombreuses espèces de forêts. Certaines espèces de plantes et d'animaux (comme les espèces en voie d'extinction et les espèces adaptées à des niches étroites pour lesquelles l'habitat est discontinu et des barrières empêchent ou bloquent les migrations), et certains systèmes naturels (comme les récifs coralliens, les palétuviers et autres régions humides côtières, les prairies humides, les écosystèmes de montagne, les écosystèmes reposant sur du sol gelé en permanence) seront affectés négativement par des variations climatiques correspondant à un scénario de réchauffement global moyen de moins de 1° C en 2100 par rapport à la température de 1990. Avec un réchauffement moyen de 1 à 2° C en 2100, les effets négatifs infligés à ces espèces et systèmes très sensibles deviendraient plus graves et le risque de dégâts irréversibles ou de pertes augmenterait, y compris pour des espèces et systèmes supplémentaires. Ces changements résulteraient aussi probablement en une diminution nette de la biodiversité globale. Approximativement 20 à 30 % des espèces végétales et animales étudiées jusqu'ici connaîtront probablement un risque d'extinction si l'augmentation de température moyenne mondiale dépasse 1.5-2.5° C au dessus de la valeur de 1990.

Production alimentaire

En dehors des facteurs de production humains, la production de nourriture est principalement influencée par la disponibilité de l'eau et des nutriments, et par la température. L'augmentation de la température pourrait ouvrir de nouvelles aires à l'agriculture dans les régions qui sont

froides aujourd'hui, mais accroîtra aussi le risque de stress thermique ou hydrique dans d'autres régions. Les animaux de ferme (bétail, porc et volaille) sont tous sensibles à la chaleur et à la sécheresse. Les effets des changements climatiques, même en cas d'évolution progressive, ne seront pas uniformes. Généralement, les latitudes moyennes à hautes peuvent bénéficier d'accroissements de la productivité agricole dans certains cas pour un réchauffement global modéré (jusqu'à 2° C d'augmentation moyenne au dessus de la température de 1990). Au contraire, dans les régions tropicales et subtropicales – où certaines cultures sont proches de leur seuil limite de tolérance à la chaleur et où l'agriculture non irriguée des régions sèches prédomine – la production devrait décroître. De plus, la capacité d'adaptation des pays tropicaux moins développés est limitée par le manque de moyens financiers. Le réchauffement risque donc d'accroître la disparité en production de nourriture entre pays développés et en développement. Pour un réchauffement global supérieur à environ 2° C, la productivité devrait décroître dans les latitudes moyennes à hautes également, et la situation dans les pays tropicaux empirerait encore. D'après l'étude de Parry *et al.* (2004), dans les années 2080, le nombre total de personnes qui pourraient avoir faim pourrait augmenter de 50 à 580 millions suite aux changements climatiques. Ces chiffres pourraient être inférieurs si la végétation pouvait tirer parti de manière optimale de l'enrichissement de l'atmosphère en CO_2, mais cela semble peu probable. La plupart des personnes concernées seraient dans les pays en développement. Certaines régions (particulièrement les tropiques arides et sub-humides, notamment l'Afrique) seront très affectées.

Eau

La quantité d'eau et sa distribution dépendent dans une grande mesure des chutes de pluie et de son évaporation, qui risquent toutes les deux d'être affectées par les changements climatiques. La distribution prévue des changements comprend des augmentations de précipitations dans les hautes latitudes et dans certaines régions équatoriales et une diminution dans certaines régions des latitudes moyennes, subtropicales et semi-arides. Cela suggérerait que le stress hydrique augmente au Moyen-Orient, autour de la Méditerranée, au Sud de l'Afrique, au Mexique, dans certaines parties de l'Europe et en Amérique latine, pendant que ce stress

diminuerait en Chine et dans le Sud-Est asiatique. D'une manière générale, la capacité des systèmes d'approvisionnement en eau actuels et leur faculté à réagir aux changements de la demande d'eau détermine dans une large mesure la gravité des impacts potentiels des changements climatiques sur l'approvisionnement en eau. En 1999, 1,3 milliard de personnes n'avaient pas accès à une fourniture adéquate d'eau saine, et 2 milliards de personnes n'avaient pas accès à des sanitaires adéquats, principalement dans des régions arides et semi-arides (voir PNUE, 1999). Dans ce contexte, les changements climatiques constituent un stress supplémentaire important. En plus de changements dans l'approvisionnement moyen, les extrêmes climatiques comme la sécheresse ou les inondations sont censées devenir un plus gros problème dans beaucoup de régions tempérées et humides.

Effets socioéconomiques

Les impacts ci-dessus affectent l'ensemble des établissements humains, et les conditions mêmes du développement. Par exemple, une hausse du niveau des mers d'un mètre diminuera la surface du Bangladesh de 17,5 % et des dizaines de millions de personnes seront forcées de migrer. De nombreuses villes proches de la mer, comme Londres, New York, Mumbai, ou Shanghaï, sont menacées à moyen terme dans leur existence. Certains États insulaires, comme les Maldives ou Tuvalu, sont tout simplement menacés de disparaître. Outre ces lents changements des conditions moyennes, la fréquence et/ou la gravité d'événements extrêmes comme les sécheresses, les inondations, les cyclones, les marées-tempêtes ou les tempêtes sont susceptibles de changer dans un monde plus chaud, et cela peut avoir de graves conséquences humaines et socioéconomiques. Ces dernières peuvent être plus ou moins grandes en fonction de l'organisation sociale ou du degré de préparation des autorités et des populations. Un cyclone tropical d'intensité similaire peut avoir des effets très différents d'un endroit à l'autre. Les pauvres n'ont souvent pas d'autre choix que de s'installer sur des lopins de terre sans valeur dans des zones sujettes aux catastrophes naturelles, telles que les rives de cours d'eau, les flancs de colline instables des zones déboisées ou les zones fragiles de captage des eaux. Ce sont ces conditions qui prédéterminent non seulement la vulnérabilité des plus démunis aux catastrophes naturelles,

mais aussi leur capacité à en affronter les conséquences. Les familles les plus pauvres sont parfois contraintes de s'endetter encore davantage pour reconstruire leur foyer, remplacer les biens perdus et satisfaire leurs besoins les plus élémentaires jusqu'à la reprise d'activités qui génèrent des revenus (De Souza, 2004). Les dégâts humains et matériels provoqués par l'ouragan Katrina à la Nouvelle Orléans ont rappelé que les exclus des pays riches n'étaient pas mieux lotis que les habitants du Sud. Le livre de Le Tréhondat et Silberstein (2005) est édifiant à cet égard. Ces auteurs montrent également comment la reconstruction après la catastrophe donne l'occasion à la classe dominante américaine de saisir l'occasion d'expulser les habitants dont elle ne veut plus, car ils entravent la bonne marche du profit. Condoleezza Rice n'avait-elle pas aussi déclaré après le tsunami de décembre 2004 que ce dernier était une « opportunité formidable » pour les États-Unis, qui en « toucheraient les dividendes » (Le Tréhondat et Silberstein, 2005) ?

Les réfugiés

La migration des populations affectées par des changements climatiques progressifs ou soudains risque évidemment d'accroître les risques d'instabilité politique et de conflit. Ils sont évoqués avec pudeur dans les rapports du GIEC. Le rapport réalisé en octobre 2003 par deux experts travaillant pour le Pentagone, P. Schwartz et D. Randall, est autrement explicite (Schwartz et Randall, 2006). Curieusement, alors que le discours officiel de l'administration Bush visait toujours à ce moment à minimiser l'importance des changements climatiques et de leurs causes anthropiques, ce rapport resté secret quelques mois envisage un scénario catastrophe, où le climat devient chaotique, et où les réfugiés se disputent les maigres ressources alimentaires encore disponibles. Les auteurs concluent notamment que « les États-Unis et l'Australie seront enclins à bâtir des forteresses défensives autour de leur pays parce qu'ils ont les ressources et les réserves pour assurer leur autosuffisance. (…) Les frontières seront renforcées dans l'ensemble du pays afin de tenir à l'écart les immigrants indésirables des îles Caraïbes, du Mexique et d'Amérique du Sud. (…) Dans ce monde d'États en guerre, on ne pourra pas échapper à la prolifération d'armes nucléaires ». Ainsi les changements climatiques servent ici à justifier des moyens supplémentaires pour renforcer le rôle

de gendarme des États-Unis, dans un monde où ce qui compte plus que jamais, c'est le contrôle des ressources fondamentales : énergie, alimentation et eau (Valantin, 2005).

Santé humaine

Les impacts sur la santé humaine d'un changement climatique global incluent des changements dans l'extension géographique et dans la saisonnalité de différentes maladies infectieuses, les effets de la malnutrition et de la famine dus à une redistribution de la nourriture et des ressources en eau, et des augmentations de la mortalité et de la morbidité associées aux vagues de chaleur.

Pour chacun des impacts potentiels indiqués ci-dessus, la vulnérabilité relative de différentes régions est largement déterminée par leur accès aux ressources, à l'information et aux technologies, et par la stabilité et l'efficacité de leurs institutions. Cela signifie que les possibilités de développement durable seront plus gravement affectées par les changements climatiques dans les pays en développement et parmi les populations non privilégiées. Bien sûr, les changements climatiques n'expliqueront pas tous les problèmes rencontrés par les pays en développement dans le siècle à venir, mais ils rendront plus difficile encore la satisfaction des besoins essentiels de leurs populations, tant dans le court terme que dans le long terme. Les changements climatiques risquent d'accroître l'iniquité à l'échelle mondiale et régionale, tant au sein des générations présentes qu'entre les générations actuelles et futures.

Stratégies de réponse : contraction et convergence

La prise de conscience de la communauté internationale a été bien tardive par rapport à l'ampleur du problème climatique. Alors que des scientifiques ont commencé à sonner l'alerte dès la fin des années 1950 ([2]),

---

[2] Les chercheurs Revelle et Suess (1957) écrivent : « Avec sa civilisation industrielle mondiale, l'homme effectue involontairement une grande expérience géophysique. En quelques générations, il brûle les combustibles fossiles qui s'étaient lentement accumulés sur la Terre au cours des derniers 500 millions

que la première Conférence mondiale sur le climat a reconnu en 1979 l'importance des changements climatiques qui pourraient résulter de l'intensification de l'effet de serre, il a fallu attendre la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro en 1992 pour qu'une Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ([3]) soit adoptée. L'article 2 de la CCNUCC décrit l'ultime objectif de la Convention: « stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique ». Cet article mentionne le besoin d'atteindre ce niveau dans un délai suffisant pour que « les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit menacée, et que le développement économique puisse se poursuivre de manière durable ».

Le Conseil des ministres européens est la seule instance politique à s'être prononcée officiellement sur la quantification de cet objectif. Le Conseil européen du 23 mars 2005 a rappelé la position prise dès juin 1996: « Le Conseil (...) confirme que, pour réaliser l'objectif ultime de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, l'augmentation de la température mondiale annuelle moyenne en surface ne doit pas dépasser 2° C par rapport aux niveaux de l'époque préindustrielle ». Peu avant, le Conseil des ministres de l'environnement avait écrit, le 10 mars 2005: « Il ressort de recherches scientifiques récentes et des travaux effectués dans le cadre du GIEC qu'il est peu probable qu'une stabilisation des concentrations à un niveau supérieur à 550 parties par million en volume en équivalent CO_2 soit compatible avec l'objectif de 2° C et que, pour avoir une chance raisonnable de limiter à 2° C le réchauffement de la planète, il sera peut-être nécessaire de stabiliser les concentrations à un niveau très inférieur à 550 ppmv en équivalent CO_2 ». Nous sommes déjà actuellement à 380 ppm de CO_2, et en tenant compte de l'effet additionnel des autres gaz à effet de serre,

d'années ». Ils plaident ensuite avec succès pour que l'on commence à mesurer en continu la concentration atmosphérique en CO_2.

[3] Disponible sur: http://www.unfccc.int.

cela correspond à environ 450 ppm de CO_2 équivalent. Nous sommes donc peut-être déjà au-dessus du maximum considéré comme dangereux par l'Union européenne !

Il n'est pas possible d'atteindre un tel objectif sans une limitation sérieuse du volume total de CO_2 que l'humanité peut émettre au cours du siècle à venir. Cette limite signifie que les émissions mondiales de gaz à effet de serre devront subir progressivement une contraction par rapport aux niveaux d'aujourd'hui. C'est la première idée que défend Aubrey Meyer du Global Commons Institute depuis une quinzaine d'années (Meyer, 2000): pour avancer sur le chemin de la protection du climat, il faut d'abord accepter que la quantité totale d'émission de gaz à effet de serre doit aller en se contractant. La question suivante est alors: comment se partage-t-on le gâteau des émissions entre pays ?

La Convention peut nous aider ici aussi: elle reconnaît dans son article 3 les responsabilités historiques communes mais différenciées des pays développés et des pays en développement. Communes parce que nous partageons tous l'atmosphère, et qu'un kg de CO_2 émis à New York, Bruxelles ou Ouagadougou a le même effet sur le climat, mais différenciées, par ce qu'un Américain moyen émet 25 tonnes de CO_2/an, un Belge 12 tonnes, et un Burkinabé une centaine de kilogrammes (dans le secteur énergétique). Certains ont essayé à Rio de faire oublier ces différences énormes en insistant sur le rôle de la croissance démographique des pays en développement dans la croissance des émissions de gaz à effet de serre.

Mais là où cette croissance démographique a lieu, la consommation de biens et d'énergie par tête est bien plus faible en moyenne que dans les pays développés. Ainsi, on a pu calculer qu'entre 1950 et 1990, l'augmentation des émissions de CO_2 par habitant dans les pays développés a joué un plus grand rôle dans l'augmentation des émissions mondiales de CO_2 que la croissance démographique dans les pays en développement (Bartiaux et van Ypersele, 1993). Cela explique que la Convention sur les changements climatiques reconnaît que les pays développés doivent être « à l'avant-garde » en étant les premiers à réduire les émissions qui mettent le climat en danger.

Un autre principe important sur lequel s'appuie la Convention dans son article 3 est celui de l'équité. Pour que des accords soient efficaces et incitent à la coopération, ils doivent être considérés comme légitimes. Or, comme le rappelle le GIEC, l'équité est un facteur important de légitimation. Étant donné que les pays développés ont causé l'essentiel du problème, que leur production de CO_2 par habitant est largement supérieure à celle du reste du monde, et que les pays en développement doivent pouvoir augmenter leurs émissions pour se développer, les pays industrialisés ont contracté une dette morale envers le reste du monde et les générations à venir. Comment doit se répartir la charge de cette dette ? Le débat est loin d'être clos, mais il est déjà clair qu'ils doivent réduire leurs émissions davantage que les pays en développement.

C'est en fait la deuxième idée défendue par Aubrey Meyer: la convergence progressive des niveaux d'émissions par habitant, vers un niveau unique, cohérent avec la taille du « gâteau » d'émissions « autorisées ». Dans le jargon des négociateurs (voir Gupta, 2001), on parle de « C&C », ou « contraction et convergence ». Pour Raùl Estrada, l'ambassadeur argentin qui a présidé avec brio à l'accouchement du texte du Protocole de Kyoto ([4]), C&C est séduisant sur papier, mais ne résout pas la question fondamentale de l'équité, qui n'est de plus, fait-il remarquer, qu'un ersatz de la notion d'égalité (Estrada, 2000). En effet, les pays en développement ne sont pas prêts à envisager la moindre limitation de leur croissance, surtout si les pays développés ont pu émettre sans aucune contrainte pendant longtemps, et qu'ils ne se soumettent qu'aux objectifs peu ambitieux de Kyoto (voir aussi Athanasiou et Baer, 2002).

Comment avancer alors ? Peut-être la solution viendra-t-elle d'un des mécanismes les plus souvent décriés du Protocole de Kyoto. Ce dernier prévoit en effet notamment la possibilité que les pays industrialisés réalisent une part de leur objectif de réduction en échangeant entre eux (et

[4] Le Protocole de Kyoto complète la Convention sur les changements climatiques, et impose aux pays développés qui l'ont ratifié de réduire leurs émissions en moyenne de 5 % entre 1990 et 2008-2012 (voir van Ypersele, 1998).

non avec les pays du « Sud » pour le moment, contrairement à ce qui est souvent écrit) une part de leurs quotas. Un tel système est régulièrement qualifié d'immoral parce qu'il permettrait à certains pays de se donner bonne conscience en achetant des droits à polluer davantage. Il ne fait cependant que rendre apparente la nécessaire limitation des émissions polluantes.

En effet, quand un automobiliste achète aujourd'hui 10 litres d'essence, il s'approprie en même temps, sans s'en rendre compte, le « droit » d'envoyer dans l'atmosphère les 25 kg de CO_2 qui correspondent à leur combustion. Et il ne doit pas se soucier d'acheter ce droit à un autre habitant de la planète. Le problème éthique lié aux échanges de permis réside ainsi davantage dans la manière dont les quotas ou « permis de polluer » sont initialement répartis entre les pays. Si leur répartition initiale était basée sur l'équité plutôt que sur les « droits acquis », les permis pourraient même constituer, à certaines conditions, un formidable vecteur d'aide aux pays en développement (Grégoire *et al.*, 2000). Et à condition que la quantité totale de permis soit déterminée par le souci de protéger le climat pour les décennies et siècles à venir (la contraction), un tel système permettrait d'effectuer les nécessaires réductions d'émissions au meilleur coût.

Il faut remarquer que l'efficacité environnementale du système ne dépend que de la quantité totale émise, et non de sa répartition. Un des grands penseurs indiens de l'écologie, feu Anil Agarwal avait même publié peu avant le sommet de Rio un article dans lequel il proposait exactement cela: diviser équitablement le total des émissions mondiales « autorisées » pour protéger le climat par le nombre d'habitants de la planète, puis autoriser la commercialisation de ces « droits à polluer » (Agarwal, 1992). Les pays n'utilisant pas leurs droits pourraient les vendre à ceux qui dépasseraient les leurs. En quelque sorte un Kyoto mondial, mais avec l'équité en plus. Après la Conférence de Bali à la fin 2007, on verra si la communauté internationale se rapproche ou non d'un tel schéma, le seul qui permettrait de protéger véritablement le climat tout en étant socialement équitable.

Références

Agarwal, A. (1992), « Pour un juste calcul des responsabilités », *La Recherche*, mai 1992, pp.610-613 (voir aussi: http://www.cseindia.org).

Alternatives Sud (2003), « Economie et géopolitique du pétrole », n° 2, Cetri et L'Harmattan, Louvain-la-Neuve et Paris.

Alternatives Sud (2006), « Changements climatiques, impasses et perspectives », n° 13, Cetri et L'Harmattan, Louvain-la-Neuve et Paris.

Athanasiou, T. et Baer, P. (2002), *Dead heat – Global justice and global warming*, Seven Stories Press, New York (voir aussi http://www.ecoequity.org).

Bartiaux, F. et van Ypersele, J.-P. (1993), « The role of population growth in global warming », Union internationale pour l'étude scientifique de la population (UIESP), International Population Conference, Vol.4, pp.33-54.

De Souza, R.-M. (2004), « Sur la voie du danger: ouragans, tendances démographiques et changements environnementaux », Population Reference Bureau, octobre 2004 (http://www.prb.org/FrenchContent/Articles/2004/Surlavoiedudanger.aspx).

Ehrlich, P. R. et Ehrlich, A. H. (1996), *Betrayal of Science and Reason: How Anti-Environmental Rhetoric Threatens our Future*, Island Press, Washington D.C.

Estrada-Oyuela, R. A. (2000), « Climate Mitigation and Equity », presenté au « IPCC 2nd Regional Experts' Meeting » sur « Development, Equity and Sustainability », La Havane, Cuba, 23-25 février 2000 (http://www.gci.org.uk/articles/Estrada_on_C&C.pdf).

Gelbspan, R. (1998), *The Heat is on*, Perseus books, Reading, Massachusetts (voir aussi leur site web http://www.heatisonline.org).

GIEC (2001), Troisième rapport d'évaluation du GIEC « Bilan 2001 des changements climatiques », Rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Genève (on trouve sur le site du GIEC le résumé en français des trois volumes du rapport complet publiés sous le titre « Climate Change 2001 » chez Cambridge University Press) (www.ipcc.ch).

GIEC (2007), Quatrième rapport d'évaluation du GIEC « Bilan 2007 des changements climatiques », Rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Genève (on trouve sur le site www.climate.be/giec le résumé officieux en français des trois volumes du rapport complet publiés sous le titre « Climate Change 2007 » chez Cambridge University Press (http://www.climate.be/users/marbaix/doc/AR4_SPM_SYR_FR_18-11-07.pdf).

Grégoire, J.-F., van Ypersele J.-P. et Bartiaux, F. (2000), « Nous empruntons la Terre aux enfants d'aujourd'hui et de demain », *Revue Lumen Vitae*, Vol.LV, n° 1, pp. 67-80.

Gupta, J. (2001), « Au nom de ma délégation… », Guide de survie des négociateurs des pays en développement sur le climat, Institut international du développement durable et Center for Sustainable Development in the Americas, Amsterdam et Washington D.C. (http://www.cckn.net/pdf/my_delegation_fr.pdf).

Houghton, J. (2004), *Global Warming: the Complete Briefing* (third edition), Cambridge University Press, Cambridge.

Le Tréhondat, P. et Silberstein, P. (2005), *L'ouragan Katrina – Le désastre annoncé*, Éditions Syllepse, Paris.

Le Treut, H., van Ypersele J.-P., Hallegatte, S. et Hourcade, J.-C. (dir.) (2004), *Science du Changement climatique, Acquis et Controverses*, Claire Weill (édition), Iddri, Paris (http://www.iddri.org/iddri/telecharge/livres/ livre-climat_web.pdf)

Meyer, A. (2000), « Contraction and Convergence: The Global Solution to Climate Change », *Schumacher Briefings*, n° 5, The Schumacher Society, Bristol (voir http://www.gci.org.uk).

Parry, M.-L., Rosenzweig, C., Iglesias, A., Livermore, M. et Fischer, G. (2004), « Effects of climate change on global food production under SRES emissions and socio-economic scenarios », *Global Environmental Change*, n° 14, pp.53-67.

Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) (1999), *Global Environmental Outlook 2000*, Earthscan, Londres (voir aussi http://www.unep.ch).

Revelle, R. et Suess, H. E. (1957), « Carbon Dioxide Exchange Between the Atmosphere and Ocean and the Question of an Increase of Atmospheric CO2 during the Past Decades », *Tellus*, n° 9, pp.18-27.

Schneider, S. H. (1999), *La Terre menacée – Un laboratoire à risques*, Hachette, Paris.

Schwartz, P. et Randall, D. (2006), Rapport secret du Pentagone sur le changement climatique, Editions Allia, Paris (voir aussi http://paxhumana.info/article.php3?id_article=427).

Simms, A. (2005), *Ecological debt – The health of the Planet & the wealth of nations*, Pluto Press, Londres (voir aussi http://www.neweconomics.org).

Valantin, J.-M. (2005), *Menaces climatiques sur l'ordre mondial*, Éditions Lignes de repères, Paris.

van Ypersele, J.-P. (1998), « La contrainte climatique et le Protocole de Kyoto », Actes du Symposium « Le Protocole de Kyoto: contrainte ou opportunité ? – Le défi des changements climatiques », Conseil fédéral du développement durable, Bruxelles (http://www.cfdd.be).

van Ypersele, J.-P. (2006), « L'injustice fondamentale des changements climatiques », *Alternatives Sud*, Vol.13, n° 2, pp.7-20.

Wehab Working Group (2002), « A framework for action on energy », Report from the Water Energy Health Agriculture and Biodiversity Working Group, Nations Unies, New York, août 2002 (http://www.un.org/jsummit/html/documents/summit_docs/wehab_papers/wehab_energy.pdf).

Yamin, F. et Huq, S. (2005), « Vulnerability, Adaptation and Climate Disasters », *IDS Bulletin*, n° 36, Institute of Development Studies, octobre 2005 (http://www.ids.ac.uk/).

Iain Begg

La gouvernance pour le développement durable

Le concept de développement durable rencontre un large écho tant auprès des décideurs politiques que du grand public, et il est fréquemment évoqué dans les documents et déclarations concernant les perspectives d'avenir des économies développées comme de celles des pays en développement. Ce concept figure au premier rang des objectifs fondamentaux de l'Union européenne (UE), cités à l'article 2 du traité sur l'UE.

En 2006, l'Union a défini une Stratégie pour le développement durable (SDD) qui, non seulement, actualisait les objectifs stratégiques définis cinq ans plus tôt, mais élaborait en outre des mécanismes de gouvernance destinés à favoriser la réalisation de ces objectifs. Les États membres ont également mis en place des instances chargées de jouer un rôle pour promouvoir ou superviser le développement durable. Ainsi, en 2006, le Royaume-Uni a attribué un rôle de contrôle à une commission indépendante. Les Nations Unies disposent également d'une agence, la « Commission du développement durable », créée en 1992 et chargée de promouvoir le développement durable. Le sommet de Johannesburg en 2002 (« Sommet mondial pour le développement durable ») a servi de vitrine aux ambitions mondiales dans ce domaine. Son « Plan de mise en œuvre » (Nations Unies, 2002) énumère avec une rhétorique enthousiaste une liste étendue d'objectifs, mais les dispositions contraignantes y font fâcheusement défaut.

Toutefois, en dépit de la vogue que connaît le concept et du large éventail des initiatives et des stratégies, il est loin d'être évident que, d'une part, l'évolution actuelle du développement économique soit durable, et, de

l'autre, que des avancées soient enregistrées quant à la problématique du développement durable à l'échelle mondiale. En effet, depuis que le rapport Brundtland (CMED, 1987) a établi une première analyse d'ensemble du développement durable, le concept s'est vu confiner à des questions environnementales – en particulier à celle du changement climatique – et aux questions touchant la qualité de vie (vues comme des préoccupations des pays riches et développés), alors qu'à l'origine, ce concept concernait tout autant le développement économique. Victor se montre particulièrement critique (2006: 93) lorsqu'il fait observer que « même si au cours de ces deux dernières décennies, le développement durable est devenu un lieu commun, force est de constater une évolution désastreuse », et de dénoncer la « confiscation » de ce concept par divers groupes d'intérêt et la prolifération de « *check-lists* et d'objectifs en grande partie dépourvus de sens ».

Les carences dans la gouvernance du développement durable sont un fait indéniable, et il est tout aussi évident que la perspective de relever les défis les plus redoutables suscite de nombreuses réticences bien ancrées. Dans les lignes qui suivent, sont tout d'abord examinées les définitions et la gouvernance du développement durable, pour s'efforcer ensuite de démêler les conceptions politiques qui pourraient améliorer la gouvernance en faveur du développement durable.

1. Définir le développement durable

La plupart des gens ont une compréhension intuitive de ce que recouvre l'expression « développement durable ». Ils ont tendance à l'associer aux variations de la définition initiale adoptée par le rapport Brundtland suivant laquelle le développement durable suppose que l'on réponde aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Cette définition présente trois facettes distinctes qui doivent être mises en évidence. Tout d'abord, la nécessité de trouver un équilibre dans l'utilisation de ressources limitées de manière à ce que les générations actuelles puissent bénéficier d'une qualité de vie appropriée sans priver les générations futures. Les termes « ressources limitées », dans ce contexte, recouvrent à la fois celles qui sont irrémédiablement perdues une fois qu'elles ont été consommées

(telles que les réserves de pétrole), celles qui peuvent être recyclées (de nombreux matériaux), et celles qui peuvent être régénérées moyennant un *management* compétent. On peut également avancer que les politiques sociales qui promeuvent l'apprentissage tout au long de la vie et mobilisent les personnes qui sont les plus éloignées du marché du travail constituent des politiques visant à préserver les réserves en capital humain.

Ensuite, les générations actuelles doivent éviter de laisser un héritage qui nuise au bien-être des générations futures. La dégradation de l'environnement constitue un exemple évident à cet égard, avec des formes extrêmes comme la contamination de sites industriels dont l'assainissement naturel prendrait des siècles. Toutefois, il importe également de reconnaître que le legs aux générations suivantes présente aussi des dimensions sociales et économiques. L'extrême pauvreté ou les maladies endémiques sont tout aussi débilitantes qu'un environnement contaminé et seront souvent considérées comme posant un défi politique plus immédiat. Dans de nombreux pays africains, la disparition d'une proportion élevée des classes d'âge les plus jeunes de la population à cause du sida exerce un effet dévastateur non seulement sur le potentiel économique, mais aussi sur les relations sociales. Au niveau politique, les inégalités ou les injustices sociales, réelles ou perçues, sont susceptibles de donner lieu à des réactions qui peuvent aller jusqu'au terrorisme.

Enfin, il y a l'obligation de fournir les infrastructures et le capital social nécessaires pour l'avenir, tout comme les générations précédentes ont fourni un capital dont les avantages se font sentir à l'heure actuelle ([1]). Les pensions et les soins aux personnes âgées représentent à ce sujet des éléments spécifiques qui, dans des populations vieillissantes comme celles de l'Union européenne et de la Chine, posent des questions complexes sur la pérennité des systèmes intergénérationnels au niveau national, sachant

[1] Toute personne vivant à Londres, comme l'auteur de ces lignes, ne peut qu'être frappée par le fait que l'on assiste (enfin) à l'heure actuelle à un effort majeur pour rénover et améliorer les égouts construits à l'époque victorienne.

que ce problème revêt aussi désormais une dimension internationale. Pour un grand nombre d'habitants des pays développés, les plans d'épargne-retraite impliquent un investissement dans les marchés émergents (en effet, les règles en vigueur dans de nombreux pays obligent les gestionnaires des fonds à rechercher les rendements les plus élevés correspondant au niveau de risque donné). De tels investissements améliorent la disponibilité de financements pour les économies en développement, mais ils posent aussi des défis en termes de gouvernance quant au caractère durable de l'investissement. De même, l'immigration est envisagée comme un des moyens, pour une population vieillissante, de préserver ses forces de travail, ce qui soulève des défis complexes entre États en matière de prestations sociales aux migrants et de charge de cet investissement dans le capital humain – *brain drain* ou fuite des cerveaux pour les uns, et *brain gain* ou conquête des cerveaux pour les autres.

2. Gouvernance du développement durable

Le développement durable est souvent étroitement lié aux analyses de la mondialisation, en particulier de ses impacts sociaux et environnementaux. Depuis la fin des années 1980, la communauté internationale s'efforce de développer une approche cohérente et l'éventail des instruments et des procédures de gouvernance s'est élargi. C'est dans le domaine de l'environnement que la plus grande partie des efforts ont été déployés, avec des processus multilatéraux – même s'ils sont incomplets – comme le Protocole de Kyoto, avec ses objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La dimension sociale semble avoir nettement moins progressé. Le mot «développement» mérite également d'être souligné. Les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) sont en partie apparus dans la foulée du Sommet de Rio de 1992, qui lui-même avait pris le relais du rapport Brundtland, et ils peuvent donc être vus comme un produit de l'approche mondialisée du développement durable. Les progrès limités enregistrés dans la réalisation de ces objectifs (voir encadré 1) posent toutefois un certain nombre de problèmes de gouvernance, portant sur le caractère adéquat du cadre stratégique et du dispositif institutionnel. En outre, l'objectif de l'amélioration de la santé et du bien-être des populations les plus pauvres

du monde n'est manifestement pas atteint, en particulier en Afrique subsaharienne.

Beaucoup considèrent la mondialisation comme une force généralement positive: un économiste réputé comme Jagdish Bhagwati (Bhagwati, 2005) se montre un bon avocat de la mondialisation. Mais dans son rapport publié en 2004, la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (CMDSM) de l'OIT met en évidence la répartition inéquitable des avantages de ce processus. Le message politique de l'OIT est clair: « De la richesse est créée, mais un trop grand nombre de pays et de personnes n'en partagent pas les bénéfices. Ils n'ont que peu ou pas voix au chapitre dans la détermination des processus. Vue à travers les yeux d'une grande majorité de femmes et d'hommes, la mondialisation n'a pas répondu à leurs aspirations simples et légitimes à des emplois décents et à un avenir meilleur pour leurs enfants ». Les inégalités sont de deux sortes: les avantages tendent à se concentrer de manière disproportionnée sur certains groupes, alors qu'ils ne bénéficient que marginalement à d'autres groupes, et que d'autres encore sont les perdants absolus de la mondialisation. Par conséquent, même si les objectifs de la promotion du développement durable sont fréquemment cités, ces objectifs ne sont pas correctement concrétisés en termes de développement institutionnel et d'innovation politique.

Encadré 1: Les progrès timides enregistrés dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)

Les huit OMD qui, compte tenu du processus politique qui a abouti à leur définition, peuvent être interprétés comme une vision du développement durable adaptée aux pays en développement – puisqu'on y trouve six objectifs que l'on peut qualifier de sociaux, contre un objectif environnemental et un objectif ayant trait à la gouvernance –, sont les suivants:

- réduire l'extrême pauvreté et la faim, en divisant de moitié la proportion de la population dont le revenu ne dépasse pas 1 dollar par jour;
- assurer l'éducation primaire pour tous;
- promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes;
- réduire la mortalité des enfants de moins de cinq ans;
- améliorer la santé maternelle, en réduisant de deux tiers la mortalité maternelle;
- combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies;
- assurer un développement environnementalement durable, en intégrant les principes du développement durable dans les politiques nationales, en réduisant de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable et en réussissant à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis;
- mettre en place un partenariat mondial pour le développement, couvrant un large éventail d'initiatives.

La plus récente évaluation faite par l'ONU indique qu'à mi-chemin de l'échéance finale de 2015, l'Afrique subsaharienne n'est pas en voie de réaliser un seul des Objectifs de développement du Millénaire, et elle note que même les pays africains les mieux gouvernés ne parviennent pas à réaliser des progrès suffisants en matière de réduction de l'extrême pauvreté. Sur les 18 indicateurs figurant dans une évaluation synthétique (*), l'ONU estime qu'un seul (l'immunisation contre la rougeole) devrait vraisemblablement être atteint d'ici à 2015 en Afrique subsaharienne, ce progrès étant plus qu'annulé par la détérioration d'autres facteurs de mortalité infantile. Huit des indicateurs sont classés comme «objectif qui ne sera vraisemblablement pas rencontré d'ici à 2015», les neuf autres étant décrits comme «caractérisés par l'absence de progrès, voire la dégradation ou la régression». Les autres régions en développement réalisent de meilleures performances, même si des zones comme l'Asie du Sud semblent également peu susceptibles d'atteindre les objectifs à l'échéance prévue, ce qui a pour conséquence que le développement durable demeure une perspective lointaine.

* http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/mdg2007-progress.pdf.

La Stratégie pour le développement durable (SDD) de l'UE, adoptée initialement lors du Conseil européen de Göteborg en 2001, a été révisée en 2006 et constitue l'une des nombreuses « mégastratégies » mises en place au cours de ces dernières années. Ces stratégies sont, inévitablement, avant tout à usage interne: la SDD met en évidence, à côté d'objectifs de cohésion sociale et de compétitivité, des objectifs environnementaux comme étant des objectifs internes de l'UE. Elle identifie sept défis essentiels (voir encadré 2). Même si elle poursuit trois objectifs fondamentaux distincts, la SDD apparaît, pour ces sept défis, dominée par des objectifs environnementaux. Mais à côté des stratégies de l'UE en matière d'énergie et de compétitivité, on observe une tendance grandissante à intégrer des dimensions externes. Par conséquent, la SDD traite de dimensions globales du développement durable qui jouaient un rôle essentiel dans le rapport Brundtland et qui étaient réapparues dans d'autres initiatives comme le Sommet de Johannesburg en 2002.

En matière de politique commerciale, l'accès au marché des pays riches pour les pays en développement est reconnu comme un élément essentiel pour le progrès économique, mais les négociations commerciales marquent le pas et il y a peu de signes que le « Consensus européen sur le développement » permette de surmonter les intérêts en présence. En particulier, les effets négatifs des subventions agricoles européennes (mais aussi japonaises et américaines) sur la production dans les pays à faible niveau de revenus, sont bien connus. Même si l'UE a mis en place une série de procédures destinées à promouvoir le développement durable, on ne relève, au-delà des déclarations d'intention, que peu d'éléments liés aux objectifs internationaux de la SDD. Cela pose des questions sur la manière dont cette dimension de la stratégie pourrait être développée.

Encadré 2: Les défis au cœur de la Stratégie pour le développement durable de l'UE

- **Changement climatique et énergie propre.** Freiner le changement climatique et son coût pour la société et l'environnement.
- **Transports durables.** Veiller à ce que les systèmes de transport répondent aux besoins socioéconomiques et environnementaux de la société tout en minimisant leurs incidences dommageables sur l'économie, la société et l'environnement.
- **Consommation et production durables.** Promouvoir la production et la consommation de biens et de services qui permettent de réduire la demande de ressources limitées et réduisent les effets néfastes pour l'environnement.
- **Conservation et gestion des ressources naturelles.** Améliorer la gestion et éviter la surexploitation des ressources naturelles, en reconnaissant la valeur des services écosystémiques.
- **Santé publique.** Promouvoir une santé publique de qualité et améliorer la protection contre les menaces pour la santé.
- **Exclusion sociale, démographie et migration.** Créer une société fondée sur l'inclusion sociale en tenant compte de la solidarité entre les générations et au sein de celles-ci, et garantir et accroître la qualité de vie des citoyens en tant que condition préalable au bien-être individuel durable.
- **Pauvreté dans le monde et défis en matière de développement.** Promouvoir activement le développement durable à travers le monde et veiller à ce que les politiques intérieures et extérieures de l'Union européenne soient compatibles avec le développement durable mondial et avec ses engagements internationaux.

3. Vers une gouvernance en faveur du développement durable

Le caractère insatisfaisant de la gouvernance du développement durable exige une approche nouvelle, qui ne vise pas seulement à améliorer l'approche actuelle des défis essentiels du développement durable, mais aussi à réorienter les termes du débat politique de manière à rendre possible une poursuite plus active du développement durable plutôt que de se limiter à traiter les problèmes prioritaires de l'heure. En substance,

le défi consiste à savoir comment gérer la mondialisation pour la rendre compatible avec une vision du développement durable. Une gouvernance bien conçue tend à impliquer une attitude sceptique vis-à-vis des déclarations remplies de bonnes intentions mais qui n'accordent aucune attention aux coûts, aux modalités pratiques de réalisation des objectifs ou au calendrier de la mise en œuvre. Il faut se montrer d'autant plus prudent que des phénomènes de détournement par des intérêts particuliers sont manifestes. Un défi essentiel en termes de gouvernance consiste à déterminer comment assurer la gestation et le déploiement des mesures en faveur du développement durable qui apparaissent au niveau local, sans compromettre ces initiatives.

Dans sa réponse au rapport de l'OIT de 2004, la Commission européenne met en évidence une série de domaines où l'approche de l'UE fait écho aux positions défendues par la CMDSM, et elle affirme que l'UE peut à de nombreux égards servir de modèle. La communication de la Commission porte une attention particulière aux questions du genre (CCE, 2004: 6), en observant que « La CMDSM souligne le fait que dans certains pays la mondialisation a accentué les déséquilibres entre les sexes. Les inégalités entre hommes et femmes profondément enracinées et existant depuis longtemps ont souvent pour effet que les coûts sociaux de la mondialisation affectent les femmes de manière disproportionnée ». La communication de la Commission poursuit en énumérant plusieurs grands domaines où s'illustre cet impact externe, y compris les migrations. La Responsabilité sociale de l'entreprise (RSE) est considérée comme un domaine où l'expérience de l'UE peut être particulièrement marquante. La conception de la protection sociale vue comme facteur de production constitue un autre outil conceptuel tiré de l'expérience de l'UE.

3.1 Comment l'UE pourrait-elle assurer un rôle de premier plan ?

Si l'on admet que l'expérience de l'Union en matière de stratégie interne de coordination des mesures destinées à favoriser le développement durable est considérable, celle-ci pourrait-elle jouer un rôle similaire en prenant la tête de la coordination internationale ? Une piste à suivre pourrait consister à recourir aux mécanismes d'apprentissage mutuel et

d'échange d'expériences prévus par la « méthode ouverte de coordination » (MOC) adoptée par l'UE. Une première étape pourrait être d'inclure des sessions consacrées à la méthodologie de l'apprentissage dans l'agenda du dialogue stratégique entre l'UE et les autres régions du monde.

L'énergie et le changement climatique ouvrent de nouvelles possibilités. L'engagement conditionnel de l'UE à réduire les émissions de gaz à effet de serre représente une approche nouvelle qui conjugue une initiative unilatérale avec une promesse d'en faire davantage si d'autres suivent: l'UE entend réduire d'ici à 2020 ses émissions de 20 % par rapport au niveau de 1990, mais le Conseil européen s'est engagé à réduire de 30 % d'ici 2020 les émissions de gaz à effet de serre (par rapport à 1990) « pour autant que d'autres pays développés s'engagent à atteindre des *réductions d'émission comparables* et que les pays en développement plus avancés sur le plan économique apportent une *contribution adaptée* à leurs responsabilités et à leurs capacités respectives » (c'est nous qui soulignons). En pratique, il n'existe qu'un seul autre pays développé qui compte réellement à cet égard – les États-Unis – et le résultat du sommet du G8 à Heiligendamm en juin 2007 n'incitait guère à l'optimisme. Mais trois mois plus tard, à l'approche de l'Assemblée générale de l'ONU, l'attitude nettement plus constructive adoptée par les États-Unis a montré, s'agissant des propositions relatives aux chlorofluorocarbures (CFC), qu'une pression considérable en faveur d'une action plus déterminée, et qui aux États-Unis provenait de la base, entraîne un changement d'attitude.

L'UE dans son ensemble devrait, selon les prévisions, dépasser son objectif de Kyoto, soit une réduction de 8 % des émissions à l'horizon 2012 par rapport à 1990, puisque les dernières projections en date tablaient sur une réduction de 9,3 % pour l'UE-15. Compte tenu du caractère intensif en énergie de l'industrie et de la phase de pré-transition dans les huit pays d'Europe centrale et orientale (PECO) qui ont adhéré à l'UE en 2004, la réduction que devrait atteindre l'UE-27 est même plus importante, aux alentours de 11 %. Les changements dans les PECO offrent en outre un exemple incontestable de l'ampleur du changement possible lorsque les prix et le cadre réglementaire sont utilisés à bon escient.

Sur la base de ces succès initiaux, si limités qu'ils puissent être, il existe pour l'UE une opportunité pour jouer un rôle de premier plan vis-à-vis du reste du monde et cela, de quatre manières distinctes. En tant qu'expérience de gouvernance, le défi lancé par l'UE aux autres pays d'atteindre une réduction de 30 % ne peut qu'être salué, si l'on considère les obstacles à une réduction plus ambitieuse des émissions. Ces obstacles sont principalement liés à la perception qu'une réduction significative des émissions implique nécessairement une menace pour la compétitivité. L'argument est que l'énergie est un coût de production et, donc, que si les tentatives visant à réduire les émissions augmentent le coût de l'énergie, les exportateurs de l'UE souffriront d'un désavantage en termes de compétitivité par rapport à la Chine, à l'Inde aux États-Unis et à d'autres concurrents qui ne font pas payer autant les pollueurs. Mais il n'y a que peu d'industries pour lesquelles les coûts énergétiques sont généralement un facteur significatif de compétitivité, si bien que les risques ne sont pas très importants.

Que pourrait (ou que devrait) faire l'UE si ces conditions, qui sont en tout cas très ambiguës, n'étaient pas remplies ? Par exemple, la Chine et l'Inde seraient-elles considérées comme ayant apporté une « contribution adaptée » si elles se contentaient de ralentir la croissance de leurs émissions, et si tel était le cas, quelle devrait être l'ampleur de ce ralentissement ([2]) ? Même si elle figure manifestement dans une catégorie différente en tant que productrice majeure de pétrole et de gaz, que peut-on raisonnablement attendre de la Russie ? La nature des émissions devrait-elle être intégrée dans l'équation, étant donné que le Brésil est *leader* mondial dans les biocarburants, lesquels sont potentiellement neutres en carbone ([3]), même si les défis technologiques demeurent ? Si les

---

[2] La Chine est sur le point de devenir le plus important émetteur de carbone au monde, en dépassant les États-Unis en termes absolus, même si, s'agissant des émissions par habitant, les États-Unis dépassent très largement la Chine. Mais pas moins d'un tiers des émissions chinoises pourraient être évitées si l'on adoptait de meilleures pratiques technologiques.

[3] Pour le dire simplement, un biocarburant, comme la canne à sucre, retire du

États-Unis continuent de s'opposer à un objectif avoisinant les 30 %, l'UE peut-elle se contenter de limiter ses propres émissions en fonction d'un objet bien plus modeste, soit 20 % ?

Une seconde approche que l'UE pourrait adopter consiste tout simplement à viser un objectif de réduction plus ambitieux sans se soucier de savoir si les autres suivront. Le chiffre de 50 % de réduction à l'horizon 2050 évoqué lors du sommet du G8 à Heiligendamm était de nouveau conditionné par une adhésion des États-Unis à cet objectif, mais il donne une idée de ce que l'UE estime être en mesure de réaliser de son côté. Le principal motif d'hésitation vient du fait qu'en renonçant aux hydrocarbures comme source d'énergie essentielle, l'UE porterait atteinte à sa propre compétitivité. Une autre objection qui est fréquemment soulevée est que la réduction des émissions de la part de l'UE – et *a fortiori* d'un seul État membre – n'aura en fait pas beaucoup d'impact alors que la Chine ouvre chaque mois une nouvelle centrale thermique au charbon. Cet argument, conjugué à celui de la compétitivité, incite à une stratégie marquée par l'inaction. Mais il est faux de penser que la Chine n'a pas intérêt à réduire les émissions, et ce pays subira une pression croissante, tant interne qu'internationale, pour s'attaquer aux questions de pollution. Dans la plupart des centres urbains de Chine, la pollution atmosphérique atteint déjà des niveaux socialement inacceptables et l'expérience de la plupart des pays développés a montré au cours des décennies antérieures que la qualité de l'air représentait un élément déterminant pour la réduction des émissions.

---

carbone de l'atmosphère quand elle est cultivée et en restitue la même quantité quand elle est consommée. Toutefois, la déforestation (généralement par combustion), la moindre capacité d'absorption des terres cultivées comparées à la forêt vierge, le transport et le raffinage sont autant de facteurs d'augmentation des émissions de carbone par rapport aux hydrocarbures conventionnels, ce qui remet en cause le principe de neutralité. En outre, on prétend que les biocarburants émettent davantage d'oxydes nitreux, un gaz à effet de serre plus dévastateur.

Une troisième approche que l'UE pourrait privilégier consiste à promouvoir l'adoption au niveau mondial de méthodes de gouvernance basées sur l'expérience de la méthode ouverte de coordination. Il convient de souligner que le succès de cette approche a fait l'objet d'appréciations diverses, mais il est tout aussi vrai que lorsqu'elle fonctionne bien, les opportunités d'apprentissage politique sont considérables. L'orientation peut-être la plus créative que les différentes grandes économies pourraient suivre – l'UE et la Chine sont des exemples évidents à cet égard parce qu'elles sont désireuses de réconcilier un déficit énergétique et un souci de développer l'usage des ressources renouvelables –, consisterait à adopter ce qu'on a appelé une stratégie de la croissance intelligente. Cette stratégie comporterait des investissements exploitant les nouvelles technologies respectueuses de l'environnement pour réaliser les objectifs du développement durable, tout en sachant qu'il existe des opportunités commerciales considérables pour une telle approche.

La croissance intelligente suppose de changer les stratégies d'investissement, parce que les décisions actuelles auront des effets durables, ce qui signifie que les décisions prises aujourd'hui détermineront les contours de la future demande énergétique. Dans cette perspective, les investisseurs ont besoin d'une boussole fiable pour guider leurs stratégies d'investissement, ce qui implique la prise de décisions difficiles, mais durables. La philosophie de la croissance intelligente suppose également la mise en œuvre d'une politique sociale qui mette les individus en mesure d'exercer les nouveaux emplois créés par cette croissance et qui lui sont indispensables, ce qui implique notamment une nouvelle conception de la formation et de l'apprentissage tout au long de la vie. Un recours judicieux aux mécanismes de régulation et de fixation des prix peut, conjugué aux commandes publiques, être utilisé pour promouvoir une telle stratégie de croissance intelligente. Des dispositions réglementaires de construction et des normes d'efficience énergétiques plus strictes, une taxation différenciée des véhicules automobiles, la mise en œuvre de stratégies de marchés pilote destinées à permettre aux fournisseurs d'énergie plus efficients sur le plan environnemental de surmonter les obstacles très considérables à l'entrée, sont, tout comme les incitants fiscaux, autant d'outils possibles pour déployer une telle

stratégie. Dans le domaine de la politique sociale, les politiques de l'éducation et de la santé doivent être mieux adaptées aux futurs besoins de main-d'œuvre, tandis que la politique d'immigration doit être menée de manière plus créative.

3.2 Le partage de la charge: un problème délicat

Un des problèmes les plus inextricables posés par la promotion du développement durable, que ce soit au sein de l'UE ou au niveau mondial, provient du fait que la durabilité entraîne des coûts, ce qui suppose que l'on avance des propositions quant à la répartition de la charge de ces coûts. S'agissant de la lutte contre le changement climatique, le problème est compliqué par le fait que les projections quant à l'évolution jusque tard dans le XXIème siècle du volume de gaz à effet de serre montrent que cette évolution résulte de la conjonction du stock des émissions passées (provenant pour l'essentiel des pays développés) et des flux, au cours des années à venir, des émissions actuelles, pour lesquelles les pays en développement sont très rapidement en train de dépasser les pays développés. Différents modèles de répartition des coûts peuvent être envisagés (ils sont examinés en profondeur dans une étude de Lehman Brothers due à Llewellyn et Chaix, 2007), en recourant à des critères tels que:

- **la capacité à payer**, qui implique que les pays plus riches paient davantage;
- **le niveau des émissions actuelles**, soit en substance le principe pollueur-payeur, avec un objectif de réduction du niveau des émissions, généralement exprimé par habitant;
- **le volume estimé des émissions passées**, ce qui suppose que l'on calcule rétrospectivement la responsabilité des différents pays – Llewellyn (2007) indique que quelque 70 % du stock de carbone émis jusqu'en 2004 sont imputables aux États-Unis, à l'UE, au Japon et à la Russie, alors que la Chine et l'Inde ne représentent que 10 % à peine;
- **la répartition des bénéfices**, qui prend en compte les avantages sociaux, politiques ou économiques des réductions: un pays européen

situé au niveau de la mer, par exemple, aurait un bénéfice plus élevé qu'un pays montagneux d'Asie;

- **des principes égalitaires** pourraient être avancés pour justifier que les pays plus riches subventionnent les réductions dans les pays plus pauvres, ce qui va plus loin que le principe de la capacité à payer.

La manière dont les politiques de réduction sont mises en œuvre est également un aspect à prendre en considération. La réduction des émissions peut être obtenue par une action directe de réduction de la combustion des carburants fossiles (essentiellement en investissant dans le remplacement des constructions et des équipements inefficients en termes énergétiques), mais aussi plus indirectement par des investissements dans l'innovation technologique. Les États-Unis, par exemple, affirment être à l'avant-plan pour cette dernière catégorie, même s'ils sont à la traîne pour les réductions actuelles. Les transferts de technologie et les coûts/bénéfices des droits de propriété intellectuelle correspondants ressortent du même phénomène.

Des analyses similaires pourraient être menées à propos de la répartition des coûts des autres facettes du développement durable comme la santé ou la lutte contre la pauvreté à l'échelle internationale, ou à propos de ce que l'on pourrait appeler la cohésion économique et sociale mondiale, pour reprendre une formulation européenne bien connue. Il existe, par exemple, une contrepartie directe à la question du transfert de technologie évoqué plus haut, dans le cas des médicaments destinés à atténuer les effets du virus VIH. Les entreprises pharmaceutiques souhaitent, ce qui n'a rien de surprenant, pratiquer des prix qui les aident à amortir les coûts élevés des recherches présentes et passées, ce qui implique des prix nettement supérieurs aux coûts marginaux de production, alors que les pays pauvres sont étroitement limités quant à ce qu'ils peuvent se permettre de payer. Même si Bill Gates et Warren Buffett ont montré la voie pour mettre en évidence le rôle que la philanthropie peut jouer pour aider à combler cet écart, une telle approche n'en demeure pas moins inappropriée dans le cas de la gouvernance d'une question aussi complexe. Les normes de travail, l'égalité des sexes et la protection sociale sont également des éléments de

l'équation, et le regain des migrations doit également être vu comme un aspect du développement durable. L'afflux des candidats à l'immigration venus d'Afrique et attirés par l'UE est un symptôme du déséquilibre entre l'offre et la demande de main-d'œuvre, qui résulte à son tour de l'absence de développement économique et qui se trouve exacerbé par les tendances démographiques à l'œuvre dans les deux continents.

Il existe une tension évidente entre les impératifs du développement économique et le changement climatique, et de nombreux pays en développement ont montré des réticences vis-à-vis de la réduction des émissions, en faisant du développement économique une priorité plus importante. L'énergie est un lubrifiant du développement économique et les carburants fossiles restent le premier choix en termes de rapport coût-efficacité. Mais il existe des options, et si l'on cherche à en exploiter certaines, les entreprises concernées sont particulièrement importantes de deux points de vue: d'une part, en raison des actions qu'elles entreprennent elles-mêmes et, de l'autre, parce que leur implication fait évoluer les termes du débat politique. Les efforts menés au plan politique pour impliquer le monde de l'entreprise sont donc essentiels.

Quelle serait alors l'approche la plus sensée, notamment en se plaçant dans la perspective des entreprises ? Ce qu'il faut, essentiellement, c'est un moyen de faire en sorte que les prix des gaz à effet de serre (GES), en particulier ceux produits par la combustion de carburants fossiles, reflètent mieux le coût social de leur utilisation par opposition à leur coût de production. Un certain nombre de facteurs jouent un rôle à cet égard. Tout d'abord, les entreprises sont avides de certitudes et sont donc davantage enclines à consentir les investissements à long terme nécessaires si un cadre politique clair et durable est en place. D'autre part, le politique doit créer les conditions d'une situation équitable en termes de concurrence, faute de quoi les entreprises seront confrontées à de fortes pressions pénalisant la production dans des sites qui ont imposé des taxes plus lourdes ou des restrictions plus sévères sur les GES, ce qui finira par créer une spirale à la baisse.

Le choix des mécanismes est également capital. L'UE a mis en place un système d'échange des émissions (SEE) qui, même assez peu contraignant,

devrait progressivement limiter l'utilisation du carbone. L'extension du principe du SEE au niveau mondial peut donc paraître une idée séduisante. Elle se heurterait toutefois à une série de difficultés de conception et de mise en œuvre. Il est, par exemple, plus facile de l'appliquer dans certains secteurs que dans d'autres, comme le transport, où le conducteur du véhicule est l'émetteur, ce qui rend bien plus difficile de concevoir des incitants efficaces au contrôle des émissions ([4]). Dans certains autres secteurs, comme l'industrie, il est bien plus facile de se livrer à un contrôle des émissions (voir CMDSM, 2007), même si l'on invoquera toujours des arguments spécifiques. Tout SEE est également tributaire de la qualité des dispositifs de surveillance et de mise en application, en particulier dans les États où le respect quotidien des exigences légales est douteux — sans État de droit, un système quasi légal ne peut pas fonctionner.

Les taxes (ou les subventions) offrent un moyen alternatif d'utiliser les signaux des prix pour modifier les comportements. De nombreux problèmes se présentent à cet égard: qui paie, et l'incidence des taxes est-elle équitable ? Que faut-il exactement taxer ou subventionner ? En recourant au système de taxes destinées à rendre plus coûteuses les activités polluantes, on table sur le fait que les consommateurs vont réorienter leur demande vers des activités moins polluantes. Mais les taxes soulèvent inévitablement de difficiles problèmes de politique économique.

Considérations finales et questions à débattre

Le développement durable met en jeu des objectifs et des obligations qui méritent un engagement politique résolu et un cadre de gouvernance solide; et pourtant, il souffre d'ambiguïtés touchant ses objectifs essentiels, d'incohérences et de contradictions des politiques menées, ainsi que de

[4] Une étude du Tyndall Centre pour *Friends of the Earth* émet de sérieux doutes quant à la capacité du SEE de réduire les émissions des compagnies aériennes, et se prononce en faveur d'un système basé sur la taxation (Anderson *et al.*, 2007)

détournements opérés par certains acteurs soucieux de protéger leurs positions. Même si la question du changement climatique présente manifestement un caractère à la fois urgent et mondial, il importe de conserver tout aussi fermement à l'agenda politique les autres dimensions du développement durable. En particulier, il est indispensable – spécialement dans le dialogue extérieur – de restaurer l'importance primordiale de la dimension sociale.

Il pourrait sembler quelque peu exagéré d'affirmer que le développement environnementalement durable est dans une large mesure une préoccupation des pays riches, mais les principes présidant au partage de la charge devraient commencer par reconnaître que les autres parties du monde attribuent une priorité plus élevée au développement économique qu'à la protection de l'environnement. Il incombe donc aux pays riches de faciliter des parcours de développement qui tiennent également compte des impératifs du développement durable. Il importe de souligner que le développement durable et la croissance ne sont pas incompatibles: c'est plutôt la qualité du développement qui doit être recherchée.

Tant au niveau mondial qu'au sein de l'UE, il existe une propension à surcharger l'agenda politique, avec pour conséquence le risque d'une lassitude croissante face aux nombreux rapports obligatoires à établir et à la multiplication des objectifs (dont certains sont contradictoires), et donc une absence d'engagement réel ou approprié pour chacun de ces objectifs. Un risque corollaire, en particulier dans le cadre d'une procédure multilatérale, est de se contenter du plus petit commun dénominateur, souvent pour parvenir au plus large consensus possible. L'ampleur du soutien est certes importante, mais il vaut peut-être mieux que les pays les plus motivés adoptent des objectifs plus ambitieux. Dans ce contexte, l'UE devrait être consciente du rôle *leader* qu'elle peut jouer, non seulement dans les stratégies qu'elle initie, mais en se préparant à aller seule de l'avant.

L'existence d'un cadre stratégique et les procédures qui y sont associées peuvent contribuer à motiver les gouvernements à la fois en fournissant un modèle à suivre et une base pour un engagement politique, en particulier lorsque les orientations politiques servent en fin de compte les intérêts du pays. Si tel était le cas, il ne devrait y avoir aucune raison que ces

gouvernements se dérobent à leurs responsabilités. Toutefois, il est généralement plus facile pour les gouvernements de répondre à des engagements ciblés que de devoir concilier des engagements différents.

Certaines des méthodologies politiques qui ont été mises à l'essai dans les procédures européennes de coordination pourraient s'avérer efficaces à un niveau international plus large, ou dans le cadre de nouveaux partenariats transfrontaliers. Cela vaut donc la peine d'explorer comment des éléments de la méthode ouverte de coordination pourraient être utilisés ailleurs pour stimuler l'apprentissage stratégique. Un exercice utile consisterait à développer des propositions articulées suivant ces axes dans le cadre du dialogue entre l'UE et ses partenaires internationaux.

Il est essentiel d'impliquer les acteurs du monde de l'entreprise pour faire progresser le développement durable, et d'examiner les principes de gouvernance qui faciliteraient une telle implication. En particulier, si les conditions régissant l'investissement étaient bien établies au préalable et présentaient une grande stabilité, cela favoriserait les contributions des entreprises. Des stratégies d'investissement à long terme sont nécessaires pour réorienter l'économie mondiale dans la direction de la « croissance intelligente ».

Au niveau mondial, la politique énergétique manque d'un cadre institutionnel stratégique adéquat, avec les cartels de producteurs d'un côté, et les riches pays consommateurs de l'autre (Weiss, 2007). L'idée d'une Agence mondiale de l'énergie, plus équilibrée, réunissant les intérêts des producteurs et des consommateurs, mérite d'être prise en considération.

Sachant que les réformes économiques exigent de la cohérence et de la persévérance, avec des mesures qui doivent être mises en œuvre durant un certain laps de temps avant de porter leurs fruits, il serait regrettable qu'un manque d'attention politique au plus haut niveau affaiblisse les engagements en faveur de la réforme. Mais la persévérance dans la mise en œuvre d'orientations politiques difficiles qui soutiennent le changement à long terme n'est possible que moyennant des bénéfices politiques tangibles, ce qui pourrait représenter le défi ultime de la gouvernance pour le développement.

Références

Anderson, K., Bows, A. et Footitt, A. (2007) *Aviation in a Low-Carbon EU*, Tyndall Centre for Climate Change Research, Manchester.

Begg, I. (2007), « Lisbon II, Two Years on: An Assessment of the Partnership for Growth and Jobs », *CEPS Special Report*, Centre for Policy Studies, Bruxelles, juillet 2007.

Begg, I. et Larsson, A. (2007), « Time for better governance of EU 'mega-strategies' ? » Paper for the European Panel for Sustainable Development, Göteborg, 6 mai 2007.

Bhagwati, J. (2005), *In defense of globalization*, Oxford University Press, Oxford.

BIT (2004), « Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous », Rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, Bureau international du travail, Genève (http://www.ilo.org/public/french/ wcsdg/docs/report.pdf).

CCE (2004), Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « La dimension sociale de la mondialisation - comment la politique de l'UE contribue à en étendre les avantages à tous », COM (2004) 383 final du 18 mai 2004.

CMED (1987), « Notre avenir commun », Rapport de la Commission mondiale de l'environnement et du développement, Nations Unies, New York.

Kok, W. *et al.* (2004), « Relever le défi: la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi », Rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, novembre 2004 (http://ec.europa.eu/ growthandjobs/pdf/kok_report_fr.pdf).

Llewellyn, J. et Chaix, C. (2007) *The Business of Climate Change II*, Lehman Bothers, Londres.

Mandelson, P. (2007), *The European Union in the global age*, Policy Network, Londres.

Nations Unies (2002), Rapport du Sommet mondial pour le développement durable, Johannesburg, 26 août-4 septembre 2002, Nations Unies, New York (http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImpl.pdf).

Stiglitz, J.E. (2002), *Globalization and its Discontents*, W.W. Norton, New York.

Victor, D.G. (2006), « Recovering sustainable development », *Foreign Affairs*, Vol.85, n° 1, pp.91-103.

WBCSD (2007), Policy Directions to 2050, World Business Council for Sustainable Development, Genève (http://www.wbcsd.org/DocRoot/bdA09BFxjVkjEeXJKjle/int_low_res.pdf).

Weiss, S. (2007) « Test case Europe », *Spotlight Europe*, n° 2007/05, Bertelsmann Stiftung.

Pierre Defraigne

L'Europe et la nécessaire régulation du capital

Les liens entre finance et économie réelle sont littéralement inextricables et pourtant distinguer entre elles est indispensable à la maîtrise de la mondialisation par le politique. La finance se révèle en effet un auxiliaire puissant de la croissance. Mais parmi toutes les activités économiques, elle est l'une des plus exposées aux « défaillances de marché » : l'asymétrie d'information y est considérable entre le professionnel et l'agent économique ordinaire; les externalités, c'est-à-dire les retombées sur des tiers non-parties aux transactions – l'impact d'une faillite bancaire sur les déposants et sur toute l'économie – y sont importantes et du coup existe un risque d'« aléa moral » lorsque le banquier imprudent est sauvé d'une faillite légitime par l'intervention de la Banque centrale; les économies d'échelles et de réseaux et la différenciation des produits sont génératrices de structures non concurrentielles – monopoles, oligopoles, concurrence monopolistique – sources de « pouvoir de marché », et donc de surprofits; enfin dans une finance globalisée, la qualité des infrastructures matérielles est vitale pour prévenir les ruptures dans les systèmes de paiement. La finance est donc *a priori* un secteur qui appelle une forte régulation par la puissance publique. Mais celle-ci opère encore à l'échelle d'un territoire alors que l'offre financière est globalisée et tend donc à lui échapper. Ce décalage entre marché et politique s'ajoutant à d'autres facteurs – la révolution des technologies de l'information et la création continue de nouveaux produits financiers – place aujourd'hui la finance sur une trajectoire lourde de risques majeurs pour l'efficience, pour la stabilité économique et pour la cohésion sociale de nos sociétés. Voyons-la sous ce triple point de vue de l'efficience, de la stabilité et de l'équité.

D'abord, du point de vue de l'efficience dans l'allocation des ressources, il est établi que des marchés financiers efficaces abaissent le coût du capital pour l'investisseur et relèvent la rémunération de l'épargne pour les ménages, stimulant par là la croissance. Dès le moment où les marchés de biens et de services sont mondialisés, la cohérence commande que la finance se globalise pareillement. Mais la finance globalisée renforce son emprise sur l'économie réelle avec des conséquences négatives : ainsi, les exigences actuelles de retour sur investissement à deux chiffres pour les entreprises cotées en Bourse poussent ces entreprises à maximiser le gain à court terme aux dépens de stratégies plus stables de croissance à long terme; par ailleurs, la finance pousse aussi bien la rente liée à un pouvoir de marché que l'innovation et la première joue sans doute autant que la seconde dans la progression spectaculaire des Bourses mondiales.

Du point de vue ensuite de la stabilité de l'économie, Alan Greenspan (Greenspan, 2007) s'émerveille dans ses mémoires de la résilience témoignée par l'économie mondiale qui depuis deux décennies, absorbe chocs économiques et crises financières sans que la croissance mondiale s'en trouve sensiblement affectée. Mais ces crises ont entraîné des coûts élevés pour les économies vulnérables du Sud et exposent aujourd'hui les catégories sociales fragiles aux variations du taux d'intérêt – par exemple les emprunteurs hypothécaires aux États-Unis et le surendettement facilité par les cartes de crédit au Royaume-Uni. Rien ne garantit par ailleurs qu'une crise plus forte et plus profonde, née au cœur du système ne se propage un jour comme une lame de fond porteuse d'une récession mondiale : la finance pourrait ainsi conduire à une crise économique mondiale majeure tant via le dénouement brutal des déséquilibres structurels qu'elle a rendu possibles – ainsi du déficit extérieur abyssal des États-Unis ([1]) – que par les crises de liquidité et de solvabilité qu'elle

[1] Dans le *Financial Times* du 22 novembre 2007, Martin Wolf évoque le *great unwinding* qui pourrait déboucher sinon sur une récession, en tous les cas sur une longue période de croissance en-deçà du potentiel américain si les exportations ne prennent pas le relais de la demande interne. On notera que la Chine présente le

pourrait connaître comme c'est le cas aujourd'hui des crédits hypothécaires aux États-Unis.

Sous l'angle enfin de la distribution des revenus et de l'équité, l'industrie financière apparaît aujourd'hui comme un des secteurs les plus rentables de l'économie mondiale : rentiers et professionnels de la finance obtiennent aux dépens d'autres catégories et d'autres secteurs ([2]), des rémunérations et des gains en capital inhabituellement élevés, qui plus est, prompts à échapper à l'impôt. Parmi les facteurs de creusement des inégalités, la financiarisation de l'économie se révèle désormais comme l'un des principaux à l'instar du progrès technique et de l'ouverture des marchés. Doit-on désormais parler de finance globale déstabilisante et prédatrice ? Oui, assurément !

1. L'avènement du capitalisme financier

Depuis son apparition en Europe occidentale à la fin du Moyen-Âge, le capitalisme a toujours été financier : le capitalisme marchand de la Renaissance et des Grandes Découvertes était déjà en même temps financier; le capitalisme industriel né dans l'Angleterre de la fin du XVIIème était financier lui aussi. Mais aujourd'hui le capitalisme global est d'abord financier avant d'être industriel et marchand. Il est même un capitalisme actionnarial, un capitalisme « total », comme l'appelle Jean Peyrelevade (Peyrelevade, 2005). Bien que l'industrie financière ne représente que la pointe de l'iceberg de l'économie mondiale, elle lui imprime sa dynamique profonde en raison de son emprise croissante sur l'économie réelle. Jean Peyrelevade fournit des chiffres évocateurs relatifs à la concentration du pouvoir économique entre des mains privées : « il apparait que dix à douze millions d'individus (deux pour mille de la

---

risque symétrique : une demande interne qui ne croît pas à la vitesse de décroissance relative des exportations.

[2] *Le Monde* du 1er juillet 2007 rapporte que dans l'OPA de Mittal sur Arcelor, les honoraires des banques d'affaires des deux parties auraient atteint entre 230 et 300 millions d'euros, soit 0,10 à 0,15 % de la transaction.

population mondiale) contrôlent la moitié de la capitalisation boursière de la planète, et vraisemblablement une proportion à peine plus faible du patrimoine marchand de l'humanité » (Peyrelevade, 2005 : 40-41) ([3]). Du coup, la régulation des économies par les États est dorénavant assujettie à l'impératif de compétitivité requis par les marchés tandis que la régulation globale, encore très partielle et très déséquilibrée, vise d'abord à répondre aux exigences de l'ouverture des marchés et du libre mouvement des capitaux. En dépit des tentatives d'harmonisation, trop rares encore sont les normes et les disciplines multilatérales à valeur contraignante qui promeuvent des valeurs sociales, environnementales ou culturelles en rupture avec la logique marchande.

Devant cette photographie du capitalisme financier d'aujourd'hui, trois questions viennent à l'esprit. Comment un tel système a-t-il pu construire sa légitimité ? Est-il performant ? Est-il soutenable ? Une première réponse approximative, mais juste, renvoie simplement à la croissance : aussi longtemps que dans les pays dominants – États-Unis, Europe, Chine et autres économie émergentes – le système peut afficher sur la durée une performance de croissance satisfaisante, c'est-à-dire laissant augurer aux classes moyennes une stabilité ou une amélioration de leur condition, il sera difficile de constituer des coalitions politiques

[3] L'auteur évaluait la capitalisation boursière fin 2003 à 31 000 milliards de dollars, soit 86 % du PIB mondial (36 000 milliards de dollars) et le stock de capital mondial à trois fois ce montant. Le nombre total d'actionnaires serait selon lui de 300 millions, soit 5 % de la population mondiale, dont la moitié aux USA. Comme les portefeuilles boursiers ne représentent en moyenne qu'une fraction du patrimoine des individus-actionnaires, ceux-ci « possèdent une proportion considérable, à coup sûr supérieure aux trois-quarts du capital marchand de l'humanité, défini comme l'ensemble des actifs de toutes natures (immeubles, maisons, appartements, valeurs mobilières, liquidités, œuvres d'art) détenues par des mains privées et donnant lieu à échange ». Ces chiffres sont corroborés par une étude de l'Université des NU (UNU-Wider). Selon le *Financial Times* du 6 décembre 2006, « the richest 2 per cent of adults own more than 50 per cent of global assets, while the poorest half only holds 1 % of the wealth ».

propres à introduire plus de régulation à l'échelle d'un pays et *a fortiori* au niveau multilatéral, pour contrer la dérive inégalitaire et la destruction de l'environnement.

On peut naturellement s'attendre à ce que jouent des forces de rappel inhérentes au système, tant le scénario actuel est tout simplement intenable : le court-termisme boursier va révéler ses limites vis-à-vis de stratégies de croissance d'entreprises plus longues et plus stables; la montée des inégalités, du moment qu'elle touche les classes moyennes, va appeler des corrections, car leur poids politique les rend incontournables; la protection de l'environnement est désormais une question vitale. Mais le risque de rupture est aujourd'hui trop grand pour différer des réformes qui « feraient rentrer le marché dans son lit » et recréerait un espace pour le politique. L'Union européenne (UE) fournit un cadre pertinent pour traiter efficacement toutes les dimensions du capitalisme financier et pour négocier, voire imposer, les préférences européennes au reste du monde.

Mais l'Europe est aussi un continent très divisé sur ces questions : divisions internes à chaque pays qu'un débat de fond sérieux sur des alternatives réfléchies pourrait toutefois réduire s'il était sérieusement engagé; divisions plus irréductibles encore entre États membres dans lesquelles interviennent des préférences collectives propres et des choix de spécialisation économique, par exemple la *City* pour le Royaume-Uni et la course à l'investissement direct étranger dans les nouveaux États membres. Mais engager un débat de fond sur une réponse européenne implique d'abord de remonter aux causes profondes de l'avènement triomphal du capitalisme financier et en particulier des mécanismes par lesquels il s'est institué et placé hors de portée du politique. Trois axes d'explication rendent compte de cette transformation : la montée en puissance de la globalisation financière par la substitution des marchés financiers aux instances internationales et nationales de régulation; la substitution du pouvoir actionnarial à l'intermédiation bancaire; l'explosion de l'industrie financière.

1.1 Les marchés financiers globaux prennent le relais du FMI et de la Banque mondiale

Comment se fait-il qu'en dépit de sa part dans le succès des Trente glorieuses, la régulation des flux financiers internationaux ait été abandonnée et qu'en moins d'une dizaine d'années après l'abandon du contrôle des mouvements de capitaux par la Grande-Bretagne (1979), elle ait cédé la place à un nouveau paysage monétaire et financier international caractérisé par la libre circulation des capitaux, par le flottement des taux de changes au gré des marchés, par la déréglementation et la désintermédiation de la finance sur les principales places financières ainsi que par la multiplication de sites *offshore* qui constituent autant d'espaces sous-régulés et sous taxés par lesquels transite désormais le gros des flux financiers internationaux ?

Une explication s'impose parce que des décisions politiques majeures ont été nécessaires de la part des gouvernements pour accomplir cette grande transformation de l'économie mondiale. Nombre d'auteurs, parmi lesquels Robert Gilpin (Gilpin, 1987) et Eric Helleiner (Helleiner, 1994), ont souligné le traitement différentiel réservé par l'opinion publique au double mouvement de libéralisation des échanges au sein du GATT et de l'OMC qui suscite traditionnellement de fortes résistances quand bien même elle s'est avérée très progressive et balisée par des règles, et de libéralisation des mouvements de capitaux et des marchés financiers dans la décennie 80 et qui est relativement passée inaperçue des ONG et des politiques. Or, si la libéralisation commerciale pose bien des problèmes réels de distribution des gains et des coûts de bien-être, son apport à la croissance et au bien-être par les trois canaux d'une meilleure division internationale du travail, des économies d'échelles et de la concurrence est indiscutable. En revanche, il n'est pas exagéré de voir dans la financiarisation de l'économie mondiale une tentative réussie de capture de ses principaux bénéfices par les actionnaires des sociétés cotées en Bourse ainsi que par une minorité d'opérateurs – banquiers, investisseurs institutionnels, avocats d'affaires et autres professionnels – dont la part dans la répartition de la valeur ajoutée aux dépens du travail

et des profits de la masse des PME ([4]) s'est sensiblement accrue depuis vingt ans.

Certains auteurs soutiennent d'ailleurs que c'est le coût distributionnel élevé de la libéralisation financière qui a rendu impopulaire la cause de la libéralisation du commerce et de l'investissement pourtant bien plus décisive que celle-là pour la croissance mondiale à long terme et pour la convergence entre le Nord et le Sud. Comprendre comment cette évolution s'est produite jette une lumière utile sur les rapports de force qui prévalent aujourd'hui dans la gouvernance économique globale.

Le point de départ formel est sans doute l'effondrement du système de taux de changes fixes institué par les accords de Bretton Woods lorsque, le 15 août 1971, le Président Nixon décida l'inconvertibilité du dollar en or, préludant à sa dévaluation et ultérieurement à son flottement. Ce faisant les États-Unis tiraient la conclusion de dix années d'inflation monétaire alimentée par les dépenses de la guerre du Vietnam et des programmes sociaux destinés à la faire oublier par l'opinion américaine. Les Américains renonçaient à leur posture d'hégémon bienveillant construite aux débuts de la Guerre froide, et imposaient ainsi à leurs alliés de partager le fardeau économique de leur *leadership* du monde libre. L'Europe pouvait alors prendre la mesure du coût économique attaché à la protection stratégique des États-Unis.

Pourtant, c'est plutôt du début des années 1960, lorsque la collusion des banques commerciales et des banques centrales américaines et britanniques fait de la place de Londres le lieu d'une première expérience de finance dérégulée avec le marché des eurodollars – approvisionné pour partie par les apports des pays communistes – qu'il faudrait dater les véritables prémices de la financiarisation. Celle-ci advient en effet sous l'impulsion d'une alliance teintée de rivalité entre New York et Londres

---

[4] Les PME sont pour l'essentiel des entreprises modestes qui sont à la fois *price-takers* et *environment-takers* sans pouvoir de marché; mais les *start-ups* et les firmes de services sophistiqués, notamment dans la finance, participent à l'expansion des profits.

visant à rendre à ces deux places financières une activité et une profitabilité contenues par trente années de tutelle par les Trésors nationaux. Les administrations Reagan et Thatcher qui domineront la décennie 1980 vont précipiter un mouvement préparé de longue date, en poussant au *Big Bang* des « trois D » : désintermédiation, dérégulation et déspécialisation dans le contexte international nouveau créé par l'abandon du contrôle des changes et le flottement des monnaies. Le recyclage des pétrodollars générés par les deux chocs pétroliers (1973 et 1979) a servi de banc d'essai à un retour aux financements massifs des déficits budgétaires et extérieurs par les marchés, provoquant au passage l'endettement excessif d'une partie des pays du Sud. Ces économies seront en effet prises en ciseaux au début des années 1980 par la chute des prix des matières premières et par la hausse des taux d'intérêt de la Fed américaine. Les institutions financières internationales de Bretton-Woods, le FMI et la Banque mondiale, seront alors instrumentalisées pour protéger les créanciers imprudents – banques commerciales occidentales et États – contre le possible défaut des pays débiteurs; ils imposeront donc à ces derniers, *via* la conditionnalité de leurs prêts, des réformes d'inspiration néolibérale mal adaptées à leurs besoins et à leurs possibilités, mais avantageuses pour leurs créanciers privés et publics. C'est le règne du Consensus de Washington qui va prévaloir pendant près de vingt ans en Amérique latine, en Afrique et dans certains pays asiatiques; il va contribuer à généraliser la libéralisation financière dans des pays trop fragiles pour résister à la pression des capitaux spéculatifs à court terme comme l'établira, à leurs dépens, la crise financière qui touchera des pays d'Asie de l'Est en 1997 et 1998. La finance globale va donc émerger tantôt comme choix unilatéral des pays avancés, tantôt comme imposition faite aux pays en développement.

On n'insistera jamais suffisamment sur le rôle joué par Londres dans la révolution financière globale et sur le fait que la dialectique alliance/rivalité entre New York et Londres a imprimé sa dynamique aux principaux *trends* mondiaux de dérégulation et de désintermédiation financières. Pour le Royaume-Uni, confronté à l'effondrement d'une partie de son industrie manufacturière à la fin des années 1970, la *City* devient le secteur stratégique par excellence dans la nouvelle division

internationale du travail qui commence à se dessiner. Rien n'est donc négligé par les autorités britanniques pour assurer sa prééminence dans le marché unique européen qui se met en place à la fin des années 1980 : environnement règlementaire flexible, liberté des mouvements de capitaux, régime fiscal avantageux pour les non-résidents, attraction des professionnels mondiaux de la finance qui assure un marché de l'emploi épais et actif. Mais Londres vise d'emblée à renouer avec sa tradition du XIXème siècle qui est de fournir le monde entier en services financiers alors que New York va fonder sa croissance davantage sur son marché intérieur. Le dynamisme de ce dernier est assuré d'un côté par l'offre abondante de fonds d'État ([5]) qui assure une liquidité exceptionnelle à l'épargne qui afflue du Japon et des pays pétroliers pour se loger en dollars – la monnaie du monde – et de l'autre par la demande de capital-risque qui explose dans les technologies de l'information naissantes ([6]) ainsi que dans les services et industries de réseau privatisés et dérégulés. Aux États-Unis, la finance va donc se nourrir de deux *trends* convergents portés par une stratégie globale de l'offre où marchés et intervention publique se renforcent mutuellement pour stimuler la croissance par la dépense publique et par le progrès de la productivité : l'endettement de l'État et le désendettement des entreprises, lesquelles vont préférer l'appel direct aux marchés des capitaux au crédit bancaire pour financer leur croissance interne et externe, c'est-à-dire par fusions et acquisitions. Londres, pour sa part, va dominer le marché des changes nourri par les capitaux spéculatifs à mesure de l'abandon du contrôle des mouvements de capitaux dans le monde. Mais elle va aussi s'alimenter à la vague de

---

[5] Notamment les bons du Trésor américain – les T-bonds – dont l'offre va exploser avec la croissance du déficit budgétaire endémique des USA en particulier sous Ronald Reagan, héraut de l'économie de l'offre certes, mais praticien impénitent de la politique financière keynésienne avec ses *tax cuts* pour les contribuables les plus riches – la courbe de Laffer – et avec les dépenses massives de la « guerre des étoiles » qui dans les années 80 mettra la Russie de Brejnev à genoux.

[6] Voir en particulier le rôle du *venture capital* – une forme de *private equity* déjà – dans le financement des *start-ups* de la Silicon Valley en Californie et de la Route 128 en Nouvelle-Angleterre.

privatisation et de dérégulation qui va se lever dans la Grande-Bretagne thatchérienne pour gagner tout le marché unique européen où fusions et acquisitions transfrontalières vont se multiplier en prévision de l'abandon des contrôles aux frontières au 31 décembre 1992. L'articulation de la place de Londres avec les paradis fiscaux en pleine expansion depuis vingt ans, y compris au sein de l'UE, et par lesquels transite une partie importante des investissements directs étrangers dans le monde notamment à destination des économies émergentes, va conforter le statut international de la *City*.

Trois forces vont animer la montée en puissance de l'industrie financière globale à partir de ses deux foyers initiaux, New York et Londres, pour se déployer plus à l'Est – Tokyo, Hong Kong, Singapour et aujourd'hui Dubaï –, à mesure de l'émergence économique de l'Asie et du *boom* de l'énergie et des matières premières: la révolution des technologies de l'information, l'internationalisation croissante de l'économie réelle qui alimente l'activité des marchés financiers internationaux, et la révolution financière elle-même marquée par la désintermédiation entre entreprises et marchés de capitaux et par l'innovation financière à jet continu, les marchés prenant toujours l'avance sur les autorités de régulation et corrigeant eux-mêmes plus ou moins bien leurs propres essais et errements. Se constitue ainsi un marché financier global intégré où les frontières nationales et le cloisonnement des sous-marchés – Bourse, change, dérivés – s'effacent pour élargir le champ de choix de l'épargnant et de l'investisseur.

1.2 De la banque à la Bourse: de l'intermédiation financière à la finance directe

Il vaut la peine de s'attarder sur ce passage du financement indirect des entreprises par les banques au financement direct par le marché, *via* la Bourse (même s'il existe des différences historiques entre États membres dans cette évolution). L'intermédiation financière a longtemps prévalu comme source principale de finance: elle consiste pour les institutions financières à transformer des dépôts à court terme des ménages en prêts à long terme pour financer les projets d'investissements des entreprises et les prêts hypothécaires des ménages sur la base du différentiel entre taux

d'intérêt créditeur et débiteur. Mais aujourd'hui, la transformation par les banques le cède à la relation directe entre entreprises et épargnants par les marchés boursiers. Les banques ne sont plus principalement transformatrices, mais intermédiaires à l'instar de nouveaux acteurs institutionnels de marché (fonds de placement, fonds de pension, fonds de spéculation ou *hedge funds*, fonds d'investissement, notamment de type *private equity*). Par ailleurs, les États eux-mêmes donnent la préférence au marché pour le financement de la dette publique offrant des opportunités intéressantes aux rentiers depuis le retour aux taux d'intérêt réels positifs du début des années 1980.

La finance directe se traduit par un changement radical : les épargnants ([7]) sont désormais organisés en coalitions puissantes *via* les fonds institutionnels de sorte qu'ils pèsent de tout leur poids dans la répartition de la valeur ajoutée entre salaires et profits ainsi que dans l'affectation de ceux-ci au dividende ou au réinvestissement ([8]) – gain en capital; du coup, la rémunération de l'épargne n'est plus limitée par le niveau du taux d'intérêt, mais elle absorbe plus qu'auparavant le gain de l'entreprise. Les conséquences sont doubles : d'abord, tout l'équilibre de la gouvernance d'entreprise est modifié puisque le pouvoir passe du *manager*, jusque là garant de l'équilibre entre toutes les parties ou *stakeholders* – actionnaires, clients, fournisseurs, travailleurs, instances régionales – à l'actionnaire organisé qui veut « de la valeur » et qui, *via* le système des *stock options* fait du *manager* son mandataire exclusif; de l'autre, la forme prise par

---

[7] On notera que le vieillissement de la population dans les économies avancées se traduit par une propension plus élevée à l'épargne et donc par une demande accrue de produits financiers qui tend à faire monter les cours des actifs. On peut s'attendre à une inversion du mouvement des cours lorsque les pensions devront être versées à des retraités en nombre relatif croissant par rapport aux actifs. C'est la thèse soutenue par Jean Peyrelevade (2005).

[8] On notera que si la part des profits dans le PIB augmente, la part de l'investissement des entreprises n'augmente pas dans la plupart des pays de l'OCDE : le slogan de la révolution reaganienne selon lequel le profit d'aujourd'hui est l'investissement de demain et l'emploi d'après-demain, imprudemment repris par certains *leaders* en Europe, dont Helmut Schmidt lui-même, ne se vérifie pas.

l'investissement financier des épargnants, l'action cotée en Bourse ou non ou l'obligation, va permettre de mobiliser des fonds à la fois bien plus considérables pour financer des projets bien plus innovants et donc plus risqués. L'innovation financière va parfaire le schéma par la titrisation et par les produits dérivés: la première convertit en titres négociables des contrats de prêts entre banques et emprunteurs et accroit leur liquidité tout en déchargeant la banque du risque initial; les seconds vont permettre de dissocier les risques en leurs principales composantes – variations du taux d'intérêt, du taux de change, du prix des matières premières de la défaillance du débiteur – et à en disséminer la charge à travers toute la structure de marché. Il y a dilution, mais non-disparition du risque. De microéconomique, il devient macroéconomique. L'avantage de la titrisation croissante de la finance est la liquidité offerte à l'investisseur qui peut la combiner avec un rendement plus élevé qu'un dépôt bancaire. L'inconvénient de la titritisation est qu'elle décharge la banque de sa responsabilité première dans l'évaluation du risque.

Trois conséquences majeures découlent de cette révolution véritablement copernicienne de la finance. En premier lieu, elle nourrit incontestablement une dynamique nouvelle de croissance, axée sur l'innovation technologique et le gain de productivité qui constituent des exigences fondamentales de la part de sociétés confrontées au vieillissement et à la pénurie des ressources naturelles. En second lieu, une modification de la répartition de la valeur ajoutée au profit de la finance s'institue en raison du nouveau rapport de forces entre capital mobile et fortement coalisé et travail « territorialisé » et déstructuré par l'éclatement des nouvelles formes de production ([9]). En troisième lieu, une incertitude fondamentale apparaît sur le risque systémique qui

[9] Ce rapport de forces se modifie aussi du fait de la différenciation au sein du salariat lui-même, marqué par une divergence croissante des rémunérations: les titulaires de hauts revenus stables marquent une préférence pour les régimes de pension par capitalisation qui encourage la constitution de patrimoines, à l'encontre des travailleurs à statut plus précaire et à salaire plus bas qui préfèrent la sécurité relative de la pension par répartition.

résulte désormais d'une combinaison de facteurs macro-économiques – les déséquilibres structurels des grandes économies et les taux de changes –, et financiers – la sophistication et l'opacité des produits: la nouvelle finance mal régulée peut conduire à une instabilité financière redoutable.

1.3 La globalisation de l'industrie financière

La finance globale s'organise à deux niveaux, le marché régulé et les places financières *offshore*, ou paradis fiscaux, l'un et l'autre étroitement articulés. Nicolas Veron ([10]) voit le marché global régulé comme se structurant sur un mode multipolaire (New York, Londres et une constellation asiatique toujours en compétition), avec des Bourses transcontinentales, mais encore dominé par les banques; celles-ci s'internationalisent, mais plutôt sur le mode régional que global, exception faite pour HSBC. La règlementation orientée vers la protection de l'investisseur est jusqu'ici le produit d'un duopole entre les États-Unis et l'UE, celle-ci prenant de l'avance, mais en s'inspirant de travaux menés du côté anglo-saxon, notamment en matière de normes comptables et de supervision des opérateurs. La Chine, dont le compte en capital n'est pas libéralisé, reste toutefois une inconnue dans l'évolution d'un système vraiment global notamment quant à la priorité donnée à la protection de l'investisseur.

L'autre niveau, moins connu mais absolument central au système, est constitué par une nébuleuse de places financières *offshore*, en l'occurrence les paradis fiscaux, de qualité très variable, mais en compétition pour s'attribuer une part de la formidable valeur ajoutée générée, ou plutôt accaparée, par cette même finance internationale. Dans la finance globalisée, en effet, les flux de capitaux traversent les frontières instantanément et anonymement, échappant au régulateur et au fisc. Les

[10] Nicolas Veron, *senior research fellow* à Bruegel (www.bruegel.org) fait une contribution de première importance aux questions d'organisation et de normalisation financières à l'échelle européenne et internationale à travers ses travaux à Bruegel et ses chroniques de la Tribune.

nouvelles technologies ont fortement contribué à mettre la finance *offshore*, longtemps réservée aux très grosses fortunes, à la portée de l'épargnant moyen. Selon Jeffrey Owens ([11]), chef de la division fiscalité à l'OCDE, les avoirs financiers localisés dans les places *offshore* s'élèvent à 5 ou 7 000 milliards de dollars, soit 6 à 7 % des fonds gérés dans le monde : ce volume est cinq fois plus élevé que vingt ans auparavant. Le nombre de places financières *offshore* répertoriées comme telles aurait doublé et s'établirait aujourd'hui au-delà de la trentaine.

S'il est une anomalie à la fois dangereuse et moralement inacceptable des développements récents de la finance, c'est bien celle-ci, bien plus en tous les cas que la spéculation par les *hedge funds* ou la restructuration d'entreprises par les fonds d'investissement de type *private equity*. Ces dernières appellent certes des réserves importantes – et donc des réformes –, mais leurs mérites sont réels alors que les paradis fiscaux sont source de déstabilisation potentielle et de sévères distorsions réglementaires et fiscales. Ces places financières sous-régulées et sous-taxées ne sont plus simplement des lieux exotiques par lesquels transitent des fonds douteux et où se négocient des transactions illégales, voire criminelles. Elles se situent au cœur de nos économies les plus avancées et deviennent le point de passage obligé de toute opération financière internationale d'envergure ou le lieu de domiciliation d'actifs financiers privés en quête de discrétion et de traitement fiscal préférentiel, voire d'exonération de l'impôt pour les grandes fortunes. Elles sont tantôt articulées sur des places financières comme Londres pour le réseau des territoires fiscaux et des anciennes colonies britanniques, tantôt instituées en places financières elles-mêmes tel le Luxembourg dont le PIB par tête est désormais avec les Bermudes un des plus élevés du monde.

Cette anomalie s'est en effet désormais institutionnalisée au sein même de l'UE; elle est favorisée, bien plus qu'aux États-Unis infiniment plus stricts en ces matières, par la concurrence règlementaire et fiscale que se

[11] Cité par *The Economist, Special report on offshore finance*, 24 février 2007.

livrent nos principales places financières; plusieurs États membres offrent en effet des régimes fiscaux très avantageux à leurs non-résidents tandis que la guerre des taxes sur les profits des entreprises bat son plein chez les nouveaux États membres, tirant la moyenne communautaire vers le bas. Certains États membres, en l'occurrence le Luxembourg, la Belgique, l'Autriche et, pour la circonstance, la Suisse, persistent à refuser de lever le secret bancaire sur les avoirs des non-résidents en matière de taxation de l'épargne ! Ces dispositifs légaux de différents types assurent la discrétion d'opérations financières visant soit à l'activité spéculative, soit à « l'optimisation fiscale », voire la fraude pure et simple. Leur existence complique considérablement la lutte contre toutes les autres de formes de criminalité financière organisée; du coup, cette lutte reste foncièrement inopérante vis-à-vis des trafics humains et de drogue ainsi que des activités terroristes parce que distinguer entre le blanchiment d'argent, produit de la fraude fiscale ou produit du crime organisé ou du terrorisme ne va pas de soi.

Le groupe des nouveaux acteurs de la finance globale est vaste et leur éventail d'outils ne cesse de s'élargir. Certains, comme les banques, les compagnies d'assurances, les fonds de placement et les fonds de pension, opèrent dans des conditions de liquidité, de solvabilité de transparence et de supervision strictement définies par les accords dits Bâle I (1988) et Bâle II (2005-2006) ([12]) pour les banques et selon les normes comptables internationales IFRS applicables aux entreprises et adoptées par l'UE (2002), mais en voie de généralisation dans les pays de l'OCDE, ainsi que les règles de supervision des intermédiaires définies par les pays les plus avancés, membres du *Financial Stability Forum*. Toutefois, ces opérateurs qui travaillent sur des horizons différents – les fonds de pension peuvent opter pour des stratégies longues de présence dans le capital – sont

[12] Les accords de Bâle I et II (négociés au sein du Comité de Bâle qui réunit les gouverneurs des banques centrales et les présidents des autorités de supervision des pays du G10) concernent les exigences en fonds propres des banques, c'est-à-dire le capital réglementaire nécessaire pour couvrir le risque de crédit.

amenés à créer des produits financiers qui posent des problèmes mal connus tandis que pour élever les rendements des investissements offerts à leurs clients, il leur arrive d'y incorporer des valeurs à haut risque – comme les titres adossés aux prêts hypothécaires américains de type *subprime* – ou comme les produits offerts par les *hedge funds*. Le vice rédhibitoire de certains instruments comme les dérivés et les *futures* est que leur sophistication fait en pratique échapper au contrôle des *managers* de fonds eux-mêmes et des autorités de régulation ([13]). Les fonds d'investissement de type *private equity* recourant à un fort levier d'endettement visent quant à eux à tirer profit de la restructuration d'entreprises non cotées ou provisoirement retirées de la cote; leur intervention peut se révéler tantôt positive, tantôt prédatrice (« vente par appartements »). Leurs stratégies sont opaques et les coûts sociaux ne sont pas pris en compte.

Enfin, l'accumulation de réserves de changes dans les pays exportateurs nets (Chine et pays pétroliers) a conduit à la multiplication de « fonds souverains » dans lesquels les gouvernements exercent une influence directe ou indirecte. Ces fonds ciblent des investissements de différents types (actifs financiers, entreprises, technologie, réseaux de services, sources de matières premières ou d'énergie) selon des stratégies contrastées : diversification des portefeuilles et des avoirs en devises pour les pays producteurs de matières premières; stratégie industrielle et de sécurité des approvisionnements pour la Chine. Sous réserve de la transparence de leurs stratégies et de leurs opérations, ces fonds souverains jouent plutôt un rôle positif; en particulier, ils ont récemment contribué à reconstituer le capital des grandes banques occidentales touchées par les pertes sur les opérations du marché *subprime* américain. La diversification du portefeuille en devises joue aussi dans le sens d'une distribution plus équilibrée entre dollar et euro.

---

[13] Charles Bean, *Chief Economist* de la Banque d'Angleterre avouait son incapacité de comprendre le mécanisme de certains de ces outils. *Le Monde* du 3 octobre 2007.

2. Finance globale et inégalité

Le sujet des inégalités a longtemps soulevé peu d'intérêt chez les économistes à l'exception de pionniers comme Paul Krugman ou Thomas Picketty, au motif que, selon le prescrit néo-libéral, la croissance est censée fournir de l'emploi et améliorer ainsi le sort des plus pauvres. Le dossier a éveillé moins d'attention encore au niveau de l'UE, car la problématique de la répartition des revenus et des patrimoines ne relève qu'accessoirement du champ de la politique économique européenne puisque, subsidiarité oblige, elle est de la compétence des États. Aujourd'hui, l'Europe découvre le problème dans le rétroviseur avec quinze ans de retard sur le retour en force de la croissance des inégalités ([14]). La complexité du sujet a de quoi décourager : quels indicateurs (sociaux, sanitaires, culturels, financiers) utiliser pour mesurer les inégalités ? À quelles causes attribuer leur montée – que l'on observe en particulier aux États-Unis, au Royaume-Uni et, plus récemment, en Allemagne : le progrès technique, la globalisation, l'affaiblissement du pouvoir de négociation des salariés, l'instabilité des structures familiales et parentales, ou la financiarisation ? Les effets de cette dernière sont donc difficiles à appréhender sinon par des indicateurs synthétiques qui appellent des interprétations très nuancées ou par des faits bruts dont la portée réelle prête à discussion. Le fait, par exemple, que les fonds de pension gèrent aussi l'épargne – souvent modeste – d'une partie des salariés ne peut pas être ignoré.

Malgré ces réserves, il est impossible de ne pas donner un coup de projecteur très intense sur ce qu'il faut bien appeler les extravagances de

[14] Ce n'est que récemment que le BEPA (Bureau des conseillers de politique européenne) et la DG Ecfin (voir le site de la Commission) ont consacré des travaux à ce sujet qui reste mal documenté statistiquement au niveau de l'UE. Les données restent souvent partielles et tardives de sorte qu'il est difficile d'apprécier en temps réel les effets des politiques et des marchés sur les inégalités de revenus et plus encore de patrimoines alors que ceux-ci pèsent de plus en plus lourd dans les inégalités sociales.

l'industrie financière, et encore moins de ne pas porter dessus à la fois une appréciation économique, anthropologique et un jugement moral.

Selon la statistique européenne analysée par Michel Husson (Husson, 2007), la part salariale normalisée dans la valeur ajoutée serait passée dans l'UE de 63,2 % en 1960 à 66,3 % en 1982 et à 57,7 % en 2006, soit une baisse de 8,6 % entre ces deux dernières dates. Elle est dorénavant stabilisée à ce niveau. Selon les analystes, la part trop basse des profits dans les années 1960 et 1970 ne permettait pas de soutenir un investissement de croissance suffisant. En revanche aujourd'hui, c'est le niveau de consommation qui se révèle trop faible.

Toutefois, la part respective des salaires et des profits ne constitue qu'une approximation très grossière de la répartition des revenus. Ainsi au sein de la catégorie salaires, les écarts ont explosé. Aux États-Unis, selon Michel Husson, le percentile des travailleurs les mieux rémunérés aurait vu sa part passer de 4,4 % à 8 % du PIB de 1980 à 2005. En France en 2005, un grand patron gagnait en moyenne 300 SMIC ([15]) hors *stock options*; en revanche, le salaire moyen net du patron de PME était de 4 000 euros en 2004 contre un salaire médian de moins de 2 000 euros par mois et par ménage pour les salariés français dans leur ensemble. On notera dans la part du revenu national qui va aux profits, des écarts comparables par exemple entre profits des entreprises cotées et PME. On notera aussi et surtout qu'une part croissante des profits ne va plus au réinvestissement, mais est redistribuée aux actionnaires sous forme de dividendes ou, fait préoccupant, à travers des rachats d'actions par les entreprises elles-mêmes, ce qui aggrave les inégalités individuelles. Mais il faut surtout souligner que, selon le Conseil national de l'information statistique, « la mesure de la richesse reste la boîte noire des inégalités en France notamment en raison de sous-déclarations possibles ou des

[15] Selon *Le Monde* du 14 décembre 2006: il s'agit de la rémunération moyenne des patrons du CAC 40. Dans un interview au *Monde* voici dix ans déjà, Peter Drucker, le gourou américain du management qui avait connu au lendemain de la guerre une tension salariale de 1 à 20, jugeait le taux de l'époque de 1 à 200 « socialement intenable » !

techniques d'optimisation fiscale qui permettent à des particuliers ou à des entreprises de moins payer d'impôts » ([16]).

Au total, aux États-Unis les travaux de Paul Krugman et de Larry Summers font apparaître que l'essentiel de la croissance des vingt dernières années a été accaparé par 1 % de la population. Selon Thomas Picketty ([17]), le 1 % le plus riche aurait vu sa part dans le PIB passer de 8 % en 1980 à 16 % en 2004 ! Robert Reich ([18]) constate qu'à l'issue du second mandat de George W. Bush, l'Amérique en est revenue à la distribution des revenus de 1926. L'effet *New Deal* de compression des revenus a donc été gommé au cours de cette période qui a inclus une administration démocrate, celle de Bill Clinton.

Est-il dès lors surprenant que, selon Tim Geithner, président de la FED de New York, l'écart croissant entre riches et pauvres mine le support politique pour la libéralisation commerciale aux États-Unis ([19]) ? C'est dans ce contexte d'inégalités croissantes qu'il faut situer la problématique particulière des rémunérations liées à la financiarisation de l'économie : retour sur investissement à deux chiffres visé et souvent réalisé par les entreprises cotées en Bourse ou confiées aux fonds de *private equity*; *stock options* et *golden parachutes* des patrons et rémunérations des intermédiaires (dirigeants de *hedge funds* et *investment bankers* notamment). Relevons simplement que l'an dernier les *bonus* individuels de fin d'année sur la place de Londres ont excédé 1 million de livres pour 3 000 professionnels

---

16 Le *Monde* du 21 novembre 2006.

17 Thomas Picketty, cité par le *Financial Times*, 2 novembre 2006, « Anxious middle : why ordinary Americans have missed out on the benefits of growth ? », par Krishna Guha, Edward Luce and Andrew Ward.

18 Supercapitalism, Robert Reich.

19 *Financial Times*, « Wages gap undermines support for free trade », par Krishna Guha, 12 janvier 2007.

et au total se monteront à 13,2 milliards d'euros… À New York ([20]), les 26 000 salariés de la banque d'affaires Goldman Sachs se partagent un *bonus* de 16,1 milliards de dollars.

Trois remarques s'imposent ici. D'un point de vue économique, il est insensé d'imaginer que des rendements à deux chiffres dans des économies qui croissent de 2 à 3 % l'an puissent se poursuivre longtemps sans détériorer gravement la part des PME et de la masse des travailleurs dans la valeur ajoutée. La déflation salariale freine la croissance. Par ailleurs, l'explosion des rémunérations des *managers* révèle une dysfonction très grave de nos économies. Certes, il se trouve encore des économistes pour croire qu'il existe un marché concurrentiel des dirigeants d'entreprises et que leur rémunération reflète leur productivité. Mais les analyses n'établissent pas de telles corrélations tandis qu'il apparaît au contraire que leurs rémunérations sont fixées selon des procédures qui échappent précisément au marché. Ce qui joue c'est davantage un effet de démonstration à la Duesenburry, ou plus simplement une course des *ego*.

D'un point de vue anthropologique, l'explosion des inégalités est difficilement vécue par la majorité des gens. Des récentes études épidémiologiques britanniques ([21]) mettent en évidence que les inégalités deviennent insupportables et se traduisent par un accroissement des maladies mentales lorsqu'elles se développent dans un contexte d'exaltation des valeurs matérialistes du capitalisme. À partir de quel moment la frustration devient-elle colère est une question qui gagne en pertinence. D'un point de vue moral, il est tout simplement inacceptable qu'un dirigeant gagne en un an ce que le travailleur moyen de son entreprise mettra trois siècles de labeur ininterrompu à obtenir. C'est l'affaire du politique de déterminer soit un *ratio* maximum, soit une procédure qui ramène les rémunérations à un niveau socialement acceptable.

---

[20] *Le Monde* du 23 décembre 2006.

[21] *The Guardian,* « Selfish Capitalism » par Oliver James, 3 janvier 2008.

3. Orientations

3.1 Les difficultés de la régulation européenne

La financiarisation nourrie par la globalisation des marchés pose pour la croissance, pour la stabilité et pour l'équité, des problèmes qui vont bien au-delà des difficultés sur lesquelles les forces progressistes tendent aujourd'hui à se focaliser : l'emploi, le pouvoir d'achat, les relocalisations, la libéralisation commerciale, la viabilité de l'État-providence, la soutenabilité des régimes de retraite, l'égalité des chances et le logement social. La finance se situe en effet en amont de ces questions qu'elle influence indirectement et fortement ([22]), mais son apparente complexité et, surtout, l'aura dont elle s'entoure l'ont longtemps laissée à la périphérie du débat politique. Il existe vis-à-vis de la finance une crainte quasi révérencielle de la part des hommes politiques, celle de « faire fuir les capitaux » dont on connaît la double caractéristique : la peur du lièvre et la mémoire de l'éléphant. Aucun homme politique ne peut accéder au poste de ministre des Finances dans nos pays s'il n'a la confiance de la Bourse et des milieux financiers, ce qui revient parfois à en faire leur homme au gouvernement, que celui-ci soit de gauche ou de droite. Parmi les faiblesses de la gauche, figure généralement son désintérêt pour les questions financières qui la condamne à osciller entre imprécations quand elle est dans l'opposition et rentrée dans le rang quand elle accède au pouvoir ([23]). C'est pourtant ici, dans la financiarisation que se joue désormais la régulation du capitalisme de marché.

---

[22] Prenons pour exemple la décision récente du gouvernement français, sur injonction de Bruxelles, de retirer le monopole du livret A réservé à la Poste et à la Caisse des dépôts et consignation et dont le produit était jusqu'ici réservé pour l'essentiel au logement social, pour le confier aux autres banques commerciales pour lesquelles il devient produit d'appel. De la sorte, une règle de concurrence loyale, interprétée de façon abusive au niveau communautaire, va conduire à réduire les moyens du logement social en France.

[23] Il convient d'autant plus de se réjouir des travaux récents menés au sein du groupe PSE du Parlement européen, notamment à l'initiative de Pervenche Bérès, présidente de la commission économique et monétaire, qui cherchent à mettre davantage de pression sur la Commission pour l'amener à opter pour une

L'Europe, principal échelon pertinent pour traiter ces questions, constitue pourtant un autre obstacle : la difficulté d'aboutir au consensus nécessaire est plus grande encore en raison de la diversité des préférences collectives en matière d'épargne et de fiscalité des capitaux entre 27 États ([24]). Le penchant normal de l'UE est de s'aligner sur les États les plus en pointe dans la protection des intérêts financiers : le Royaume-Uni, l'Irlande, le Luxembourg, Malte, l'Autriche et bien entendu la Suisse qui s'impose souvent, par la force des choses, comme le « 28ème » État membre de l'UE. Mais ce sont bien Londres et Berne qui fixent les orientations; le Grand-Duché de Luxembourg dont l'intérêt vital est désormais en cause en raison de l'hypertrophie de sa fonction financière, joue l'effet d'aubaine, mais ne ferait pas obstacle seul à une législation européenne plus régulatrice ni à une harmonisation fiscale des revenus du capital. En cas de progrès significatif de l'harmonisation réglementaire et fiscale en matière financière susceptible d'affecter l'économie luxembourgeoise, la diversification nécessaire de ses structures de production, devrait d'ailleurs sans doute être encouragée par la solidarité communautaire.

Une troisième difficulté tient à la stricte tutelle qu'exerce la presse financière, principalement anglo-saxonne, sur les initiatives de la Commission et du Parlement en matière financière et fiscale à commencer par le choix des commissaires concernés : *The Economist*, le *Financial Times* et le *Wall Street Journal* – au demeurant d'excellentes sources d'information factuelle – sont en mesure de ruiner le crédit de tout

position plus régulatrice en matière financière en cohérence avec des objectifs de cohésion sociale et plus indépendante de l'influence anglo-saxonne.

[24] Ce n'est pas un mystère à Bruxelles que M. McCreevy, commissaire irlandais au marché intérieur et épigone du néo-libéralisme anglo-saxon, a réussi à obtenir à la veille de l'année 2008, pour motif de référendum irlandais sur le traité modificatif, le report par la Commission d'une proposition de première importance visant à l'harmonisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés.

commissaire soucieux de prendre des positions en pointe sur ces questions ou même d'interdire l'accès à l'Exécutif européen d'une personnalité politique nationale qui serait considérée comme hostile aux intérêts de la finance internationale tels qu'ils sont perçus par les gourous de presse atlantique. L'influence exercée par ces organes de presse sur les milieux bruxellois dans ces matières et relayée par la presse étrangère aussi bien que la presse européenne non spécialisée est telle qu'il ne se trouve pas encore aujourd'hui au Parlement européen, en dépit de certaines tentatives méritoires, une coalition politique en mesure de conduire une action d'envergure pour des réformes financières fondamentales en conformité avec les exigences de la croissance et de la cohérence du modèle européen.

La quatrième difficulté tient au mode de régulation : ou bien codes volontaires *(soft law)*, ou bien codes contraignants *(hard law)*. Par ces temps d'expérimentation et d'innovation financières où le marché explore en permanence les limites du système pour les faire reculer au motif de la croissance, mais plus souvent aussi pour accaparer une part plus grande de la valeur ajoutée au profit de la finance, l'autorégulation par les professionnels offre deux avantages : d'un côté, l'évaluation du risque systémique appelle une information qu'ils sont seuls à détenir, mais en partie seulement, car l'agrégation fait défaut; de l'autre, la remise en question des positions acquises génératrices de rentes implique le jeu de la concurrence et celle-ci requiert une flexibilité que la règle coercitive n'offre le plus souvent pas.

Mais cette autorégulation comporte trois limites : la première tient à son ineffectivité face aux comportements de passager clandestin, la seconde à l'absence de normes éthiques, et la troisième à la gestion des crises. La *Corporate Social Responsibility* revient à une « morale de beau temps » et se heurte très vite à la dure réalité de la vie des affaires ou se limite à des exercices habiles, voire cyniques, de *marketing*. Le déficit de normes éthiques se reflète dans l'excès du pouvoir actionnarial et l'ignorance des intérêts des autres partenaires de l'entreprise; la cupidité des dirigeants qui s'assurent de salaires excessifs et de gains patrimoniaux immérités; la recherche du pouvoir de marché – véritable motivation d'innombrables

fusions et acquisitions –; l'ingénierie fiscale et l'impunité de pratiques d'évasion fiscale assurée par les places financières *offshore*. La criminalité en col blanc n'est pas suffisamment sanctionnée dans un monde des affaires où l'efficacité devient la seule règle et la cupidité individuelle un comportement socialement accepté, voire valorisé. La loi seule peut sanctionner la faute et l'abus et frapper d'interdit professionnel, voire de sanctions pénales lourdes, les dirigeants qui se livrent à des délits d'initiés, à des collusions contre la concurrence et à la fraude fiscale.

Quant à l'autorégulation, celle-ci s'arrête à la crise. Car en cas de crise, le dernier mot revient toujours au politique. C'est alors à lui de jouer d'abord le prêteur en ultime ressort pour assurer la liquidité du système lorsque la confiance vient à manquer, soit chez les déposants (cas de Northern Rock) soit entre les banques en cas de contraction du crédit – *credit crunch*. C'est à lui d'éponger les dettes en cas de défaut de manière à assurer la protection minimum du déposant modeste de bonne foi, et d'en faire supporter le coût par le contribuable. C'est à lui enfin de concevoir une politique économique de sortie de récession si la crise financière a conduit jusque-là.

En cas de crise financière manifeste, la coopération internationale est bien entendu incontournable, *via* la Banque des règlements internationaux à Bâle (BRI), le FMI, le G7 élargi. Mais aucun pays n'accepte de se lier à l'avance et de céder de la souveraineté à une autorité supranationale hypothétique. Ce n'est que sous l'empire de la nécessité et de l'urgence que des solutions *ad hoc* sont élaborées et que des compromis sont négociés quant au partage des coûts et à l'élaboration des politiques. Les rapports de force entre pays et, tout autant, le jeu des influences internes propre à chaque pays dans lequel l'industrie financière continuera à peser lourd en dépit d'erreurs ou de fautes éventuelles, détermineront la rapidité et l'orientation des réponses. Si la crise est grave, le rôle de la puissance publique s'accroitra ([25]), mais bien entendu sur ce point central

[25] N'a-t-on pas vu un récent éditorial du *Financial Times* recommander la nationalisation de la banque défaillante Northern Rock pour stopper la contagion de la crise du *subprime* au Royaume-Uni ?

qui modifie l'équilibre du système, les divergences et les tensions seront vives. Deux questions doivent être ici évoquées et toutes deux tournent autour du rôle de l'Europe: sa capacité de reprendre aujourd'hui le contrôle de la finance et son aptitude à agir au niveau global en cas de crise financière internationale débouchant sur une récession mondiale.

3.2 Quelle doctrine financière pour la régulation interne dans la zone euro ?

Des marchés financiers efficaces doivent répondre à plusieurs critères entre lesquels les autorités monétaires et de régulation doivent rechercher un compromis satisfaisant: d'abord, la sécurité des opérations et la protection des droits légitimes des investisseurs impliquent une infrastructure de paiement fiable, une bonne maîtrise des risques propres aux instruments financiers ainsi que des exigences élevées de professionnalisme et des *ratios* robustes de solvabilité et de liquidité des intermédiaires financiers, en particulier des banques; ensuite, une combinaison optimale entre économies d'échelles et concurrence effective entre opérateurs, non biaisée par des législations fiscales préférentielles, doit jouer au bénéfice des gros utilisateurs comme à celui des consommateurs individuels; enfin, une bonne articulation avec la politique monétaire est indispensable pour accroître l'efficacité de cette dernière.

Mais à quel niveau légiférer sinon à celui de l'UE ? Dans un monde interdépendant marqué par les externalités de marché ou les débordements et les conflits de politiques nationales, la coopération internationale est en effet de rigueur. Les États ne sont plus de taille, à l'exception de géants comme les États-Unis ou la Chine, tandis qu'il n'existera longtemps encore qu'une constellation de gouvernances globales et non un gouvernement mondial, au demeurant improbable sinon indésirable. Mais l'Europe dispose quant à elle du niveau pertinent en matière de gouvernance d'entreprise, d'organisation financière, de politique monétaire – pour l'eurozone – et de fiscalité du capital. Toutefois, pour aboutir à une régulation financière qui aille au-delà des intérêts des investisseurs, mais qui aboutissent à un équilibre juste avec ceux des autres acteurs économiques, notamment les travailleurs, il faudra

rompre avec le magistère des experts et des praticiens de la profession qui dominent aujourd'hui la pensée de la Commission livrée à l'influence anglo-saxonne, et ouvrir le débat sur la finance aux forces politiques et aux acteurs sociaux de manière à réintroduire à la base de la politique financière de l'UE des principes cohérents avec l'exigence d'une économie saine et robuste et d'une répartition équitable de la richesse ([26]).

L'UE a, si elle le veut, la dimension optimale pour arrêter sa propre loi, en négocier l'application effective avec ses principaux partenaires – les États-Unis et la Chine – et l'imposer aux autres. Elle devrait aller plus loin et se faire, dans le domaine financier comme elle le fait déjà dans celui du commerce, la championne d'un ordre financier multilatéral plus efficace et plus juste et qui viserait à fournir les biens publics globaux dont l'économie mondiale a besoin pour assurer le développement soutenable : ouverture des marchés, stabilité financière, normes comptables valorisant les stratégies d'entreprise de long terme, lutte contre la corruption et la criminalité financière, instauration d'une norme multilatérale de taxation minimale du capital, encadrement des places financières *offshore* et boycott des places non coopératives.

Il est indéniable que depuis l'adoption par le Conseil européen de Lisbonne (2000) du Plan d'action sur les services financiers (PASF), des progrès sont venus renforcer la législation communautaire de base en vue de créer le marché européen pour les opérations de gros, sécuriser les marchés de détail – à défaut de les intégrer – et moderniser les règles prudentielles et la surveillance. Une législation importante a été adoptée en codécision, le Parlement jouant d'ailleurs un rôle important dans le processus. Mais l'innovation majeure a consisté dans la mise au point de la Méthode Lamfalussy qui crée une procédure pragmatique en quatre stades combinant législation communautaire et coopération des autorités nationales de régulation, la première fournissant le cadre contraignant, et

[26] Il faut se réjouir à cet égard de l'intérêt nouveau de la Confédération européenne des syndicats – voir notamment le discours de John Monks sur le « capitalisme de casino » fin 2006 et le rapport d'initiative du Comité économique et social européen avec la contribution d'Olivier Derruine (CSC) sur le sujet.

la seconde la flexibilité chère aux praticiens de la *City* qui fonde aujourd'hui la supériorité de Londres sur New York soumise au corset de la législation Sarbanes-Oxley imposée par les scandales d'Enron et de Worldcom.

Mais l'UE est confrontée à des divergences structurelles, doctrinales et d'intérêts qui n'ont pu être jusqu'ici que partiellement surmontées. Une première difficulté tient au fait que le marché intérieur des services financiers relève de l'UE à 27 tandis que, l'eurozone qui compte 15 États membres depuis le 1er janvier 2008 est limitée dans son intégration financière par les progrès réalisés à 27. Or, l'unification du marché intérieur est dominée par la rivalité entre la place de Londres et les places concurrentes de New York, Dubaï, Singapour et Hong Kong. Londres a en effet opté pour une structure à la fois centralisée – la *Financial Services Authority* – et fondée sur des principes autorisant une certaine autorégulation par les marchés alors que les États-Unis maintiennent une structure duale assez différenciée – fondée sur des règles pour la SEC *(Stock Exchange Commission)* et davantage sur une évaluation des risques pour la CFTC *(Commodities Futures Trading Commission* - Chicago). Londres n'est pas disposée à sacrifier son autonomie de régulation ([27]) qui constitue l'un de ses principaux avantages comparatifs dans la compétition globale à une harmonisation ou à une reconnaissance mutuelle au niveau de l'Union à 27.

La seconde difficulté tient à l'évolution graduelle en cours des structures vers une hiérarchie d'établissements financiers tantôt pan-européens, tantôt nationaux voire régionaux, alors que les régulateurs restent nationaux, même s'ils coopèrent étroitement entre eux à travers la procédure Lamfalussy : en cas d'opérateur transnational, le superviseur est celui du pays d'origine, mais le coût du défaut d'une filiale incombera au contribuable du pays hôte. Se pose également celui du prêteur en dernier

[27] *The Economist* du 15 septembre 2007 n'hésite pas à qualifier la gestion britannique de laxiste, voire de complaisante pour le délit d'initié et le crime en col blanc, au titre d'une relation trop proche des régulateurs et des opérateurs dans la tradition britannique du *old boys network*.

ressort qui pour la zone euro ne peut être en définitive que la BCE. On est en droit de se demander, comme le font Dirk Schoenmaker et Sander Oosterloo ([28]), si l'équilibre réalisé est stable : « La question clé est de savoir si le dispositif qui voit coexister le contrôle de la supervision dans le pays d'origine et la responsabilité du pays d'accueil en matière de stabilité financière constitue une solution durable dans un marché en voie d'intégration » (traduction).

Enfin, une troisième difficulté tient au fait que l'harmonisation fiscale est bloquée par l'unanimité tandis que l'option retenue par l'UE en matière de normes comptables ne va pas sans poser question. Curieusement, en effet, l'UE a adopté en 2002 les normes internationales IFRS élaborées par une commission dominée par les Anglo-saxons, mais non adoptées par les États-Unis qui leur ont préféré leurs propres normes. Ces normes offrent des avantages, mais soulèvent des questions délicates. En particulier, elles s'inscrivent dans la logique de la maximisation de la valeur pour l'actionnaire – *shareholder value* – et même retiennent la valeur de marché des actifs qui est susceptible de pousser à une gestion à court terme de l'entreprise au détriment d'une approche stratégique à long terme. On est en droit de se demander si, en matière financière, il n'y a pas lieu d'en revenir à une conception plus réaliste de la subsidiarité que celle qui prévaut aujourd'hui et qui vise en réalité à ménager d'abord les intérêts de la *City*. Le moment n'est-il pas venu de peser les mérites d'un marché unique virtuel à 27 par rapport à la réalité d'une eurozone effectivement intégrée à 15 ? Il faut distinguer en effet entre la zone euro et l'UE et reconnaître expressément deux faits indéniables : d'un côté, une zone monétaire exige pour bien fonctionner une intégration financière et une gouvernance économique bien plus approfondies que nous ne l'avons admis jusqu'ici ([29]); de l'autre, ce n'est pas aux pays qui ont choisi de

---

[28] In *Cahier Comte Boël* N°12 de la Ligue européenne de coopération économique sur le thème *Financial supervision in Europe*.

[29] Citons à ce sujet Anton Brender et Florence Pisani (2007 : 115-116) : « la zone euro est malaimée. Ses institutions, conçues à la fin des années 80 sont tournées vers la maîtrise de l'inflation et de l'endettement public… Dans un monde où les forces déflationnistes sont rampantes, … le plein emploi passe par une gestion

rester en-dehors de l'eurozone ou qui ne sont pas encore en état de la rejoindre qu'il appartient de déterminer le degré d'intégration et de gouvernance souhaitable de la zone euro. Qu'on le veuille ou non, nous sommes dans une Europe monétaire et donc financière à deux vitesses. Il faut en tirer les conséquences et convenir que toutes les législations nécessaires à l'intégration ont vocation à être arrêtées selon les règles de la coopération renforcée. Ceci impliquera des choix difficiles non seulement pour Dublin et Luxembourg, mais aussi pour d'autres États membres qui jouent un double jeu très subtil : volontaristes en apparence, mais pas mécontents au fond, au titre de la protection de leurs propres intérêts financiers particuliers, de tirer prétexte des réserves existantes pour consentir au blocage.

Dès le moment où la libre circulation des capitaux est parfaite par l'utilisation d'une seule monnaie, la qualité de la politique monétaire et la stabilité financière impliquent en effet une convergence des structures et des règles en usage sur tous les marchés du crédit et des instruments financiers. L'homogénéité des structures de marché est en effet une condition de transmission efficace de la politique monétaire de la BCE et d'une diffusion rapide et homogène de ses impulsions en liquidité et en taux d'intérêt. Il n'y a donc pas lieu d'accepter que persistent des réglementations nationales susceptibles de biaiser les choix et de différencier les réactions des opérateurs. De même, les régimes de régulation doivent être les mêmes sur tous les marchés nationaux et la supervision doit être hiérarchisée au sein d'une structure de supervision commune, ce d'autant plus que la vague des restructurations en cours va rapidement augmenter le poids des banques paneuropéennes par rapport

active de la demande. La politique monétaire ne peut y jouer son rôle sans un système financier moderne, permettant notamment une régulation continue du flux de crédit aux ménages … or l'unification financière s'est arrêtée aux marchés, celle de la banque de détail n'étant pas jugée prioritaire. Les conséquences de cette négligence sont claires : après 2000, la transmission de la baisse des taux directeurs de la Banque centrale a été faible et inégale à l'intérieur de la zone ».

aux opérateurs nationaux et qu'en cas de nécessité le prêteur de dernier ressort sera bien la BCE. En contrepartie, le coût budgétaire d'une défaillance bancaire ou d'une autre institution financière devrait être mutualisé au niveau de l'eurozone, laquelle devrait dès lors disposer des ressources nécessaires ou d'un mécanisme d'appel des contributions nécessaires en cas de nécessité, avec clé de répartition entre États convenue à l'avance.

L'Europe se doit d'élaborer sa propre doctrine et sa propre législation financière et fiscale de manière à être en mesure d'interagir avec le reste du monde sur des bases cohérentes avec ses objectifs de progrès économique, de stabilité financière et de justice sociale. Aussi longtemps que l'UE, et surtout l'eurozone, sera elle-même le théâtre d'une concurrence entre ses places financières fondée, non pas seulement sur l'infrastructure, l'expertise et la qualité des services offerts par les opérateurs locaux, mais sur des régimes de régulation plus ou moins laxistes et sur un traitement fiscal différencié de l'épargne et des profits des entreprises, elle ne sera pas en mesure de s'attaquer efficacement à la plus dangereuse et à la plus injuste des dysfonctions de la finance globale, les paradis fiscaux. Tant qu'elle les tolérera chez elle, elle devra en effet composer avec eux au-dehors.

On évoque souvent à ce sujet l'hydre aux cent têtes et la fuite des capitaux : il serait impossible d'en venir à bout et s'y risquer conduirait à l'hémorragie de capitaux. Ces objections relèvent plus du bourrage de crâne que de l'analyse sérieuse. Les capitaux peuvent bien transiter par les paradis fiscaux, mais ils ne s'y arrêtent pas, car ils doivent bien s'investir quelque part dans l'économie réelle pour générer des profits. Comment pourraient-ils se passer de l'UE ou des États-Unis, les deux premières économies du monde qui offrent au capital le *mix* de rémunération et de sécurité le plus élevé du monde ? Car, qu'on ne s'y trompe pas, si le prélèvement fiscal sur le capital est moins élevé aux États-Unis, il est là-bas effectivement perçu, grâce notamment à des traités bilatéraux très rigoureux avec les paradis fiscaux qui hébergent les avoirs des riches américains, et en raison des peines de prison qui frappent les fraudeurs. Il ne serait pas surréaliste d'envisager dès maintenant comme un objectif à

moyen terme une taxation européenne du capital – profits des entreprises et rémunération de l'épargne financière – de manière à éliminer les distorsions fiscales sur ces facteurs très mobiles, à rétablir la justice fiscale vis-à-vis du travail et à simplifier la vie des opérateurs et des épargnants qui investissent dans plusieurs États membres. Cette centralisation de l'impôt serait plus efficace et plus juste que l'harmonisation que l'unanimité maintenue dans le traité modificatif tient en échec : elle permettrait notamment, en recomposant une assiette fiscale plus large au niveau européen, de réduire le niveau des taux d'imposition. En outre, tandis que le gros du produit de l'impôt serait redistribué aux États membres en fonction de clés du type de celles utilisées aux États-Unis entre les différents États fédérés, une partie pourrait alimenter le budget communautaire. Il pourrait même servir à établir un fonds de compensation pour les pays de l'eurozone qui fournirait un stabilisateur automatique en cas d'évolutions cycliques divergentes entre les États de la zone.

Sur cette double base d'une législation financière et d'une législation fiscale unifiées, l'UE serait alors en mesure de négocier avec les places *offshore* des cahiers de charges imposant à ces entités ou à ces pays l'observation de critères légaux et fiscaux minimaux, à défaut de quoi des sanctions (boycott, pénalisation des opérateurs, taxation des capitaux entrant dans l'UE) seraient imposées aux États non coopératifs. La traçabilité des mouvements de capitaux permettrait enfin une lutte efficace contre toutes les formes de criminalité financière internationale, y compris celles liées au terrorisme.

4. Quel rôle pour l'UE dans la gouvernance financière globale ?

L'UE peut-elle limiter son apport à la régulation interne alors que la finance a une dimension globale et en particulier transatlantique en raison de l'interpénétration des marchés, malgré les divergences règlementaires, telle que l'illustre l'existence de la Bourse NYSE-Euronext ? Dans « *Fragmented Power*; *Europe and the Global Economy* » (Sapir, 2007), Benoit Coeuré et Jean Pisani-Ferry reprennent un propos de Lorenzo Bini-Smaghi, membre du *board* de la BCE : « Une Europe sans pouvoir : Pourquoi la zone euro est-elle encore un nain politique ? » (traduction).

Ils précisent plus loin (Coeuré et Pisani-Ferry, 2007 : 23) : « Ce n'est que sur les marchés financiers que l'UE est un acteur de bien moindre envergure, en raison de son degré de développement financier comparativement moins élevé » (traduction). Le fait est que dans aucune instance de la gouvernance globale financière et monétaire (institutions financières de Bretton-Woods, G7-Finances, *Financial Stability Forum*, Gafi, Comités Bâle), l'UE n'est présente avec les pouvoirs d'expression ou de négociation cohérents avec ses compétences. Fait remarquable, le passage à l'euro n'a quasiment rien changé à ce déficit de présence externe de l'UE, alors même que plusieurs États membres sont présents, voire surreprésentés par exemple aux *Boards* du FMI et la Banque mondiale. Si la BCE s'est introduite dans le système comme cela va de soi au sein du Club des principales Banques centrales qui se réunissent mensuellement à la BRI à Bâle, il est moins évident que son arrivée avec un statut indéterminé dans certaines instances de régulation constitue un véritable progrès dans la mesure où une confusion s'installe quant aux rôles respectifs du législateur, des autorités de législation et de supervision ainsi que du prêteur en dernier ressort. Dans le même ouvrage, Marco Brecht et Luis Correia da Silva (2007 : 223) précisent : « aussi longtemps que le pouvoir d'exécution des institutions européennes dans le domaine des services financiers reste limité, l'UE doit s'en remettre aux États membres » (traduction). C'est donc toujours bien le même problème : l'Europe ne peut se projeter au-dehors comme puissance économique globale que si elle a d'abord réalisé son unité au-dedans. Aucun bricolage institutionnel n'évitera cette difficulté fondamentale.

Conclusion

Dans un contexte d'abondance de l'offre mondiale de travail, ce sont l'emploi, le statut du salarié à travers son contrat de travail et bien entendu le salaire lui-même qui deviennent les principales variables d'ajustement aux changements structurels induits par l'innovation technologique et par la globalisation de la production. La financiarisation nourrit et assure tout à la fois cette dynamique. L'exigence de la part des investisseurs institutionnels de la combinaison d'une rémunération et d'une liquidité élevées pour l'investisseur individuel aboutit à

contraindre l'entreprise à rechercher le profit maximum à court terme et à le redistribuer aux actionnaires sous forme de dividendes ou de rachat d'actions. Des activités financières, tantôt innovantes, tantôt parasitaires et prédatrices et potentiellement déstabilisantes, se greffent sur ce nouveau rapport entre gains de productivité et partage de la valeur ajoutée et renforcent encore le prélèvement au profit du capital par l'effet de levier de l'endettement.

Cette financiarisation exacerbée remet en cause trois éléments fondamentaux du compromis social européen : premièrement, la croissance est doublement affectée par le déficit d'investissement de long terme, notamment d'innovation, et par la déflation salariale qui pèse sur la demande de consommation; deuxièmement, la différenciation croissante des salaires d'un côté, celle des profits entre entreprises cotées et PME de l'autre, et enfin l'écart entre capital et travail dans la valeur ajoutée aboutissent à une concentration de la richesse sans précédent depuis 1945, faisant apparaître les inégalités insupportables y compris pour une partie grandissante de la classe moyenne « tirée vers le bas »; troisièmement, la détaxation relative du capital transfère la charge de l'impôt des plus riches vers la classe moyenne et vers les salariés et réduit la capacité de l'État à corriger les inégalités excessives soit au niveau des causes (égalité des chances), soit des effets (assistance financière aux plus démunis).

Peut-on s'attaquer à la financiarisation dans son principe ou dans ses modalités ? Est-ce opportun ? Est-ce jouable ? On notera que la question n'est posée que depuis très peu de temps du côté des organes officiels et des commentateurs de la presse économique et financière qui reflètent les vues des milieux d'affaires. Jusqu'ici minimisés, voire niés, les écarts excessifs de rémunération et les risques d'instabilité apparaissent sur la scène publique à la fin d'un cycle d'enrichissement et de spéculation, au moment où une crise se profile. Il devient possible de s'accorder sur le fait que le lien entre profit et croissance n'a plus l'évidence qu'il a pu présenter dans les années 1980 après trois décennies de hausse des salaires aux dépens de l'investissement. Aujourd'hui, le rééquilibrage entre salaires et profits serait avantageux socialement et macroéconomiquement, mais la

dynamique microéconomique irrésistible du marché ne peut pas y conduire. La logique de l'autorégulation par les marchés, qui a les faveurs de l'école néoclassique dominante, impose de passer par une phase de dépression qui raboterait les profits et déprécierait les actifs, mais au prix d'une remontée du chômage et de la baisse des salaires réels.

Est-il possible de prévenir ce scénario que l'approfondissement en cours de la crise financière et son impact récessif sur l'économie réelle pourraient annoncer ? Comment les États vont-ils réagir, en particulier les États membres de l'Union et plus encore l'eurozone ? La crise va-t-elle remettre en cause l'ouverture des marchés au plan mondial ? Va-t-elle menacer l'unité de l'UE qui jusqu'ici n'a pas eu à connaître de récession sévère généralisée ? Est-il possible d'anticiper par une nouvelle forme de *New Deal* négocié au niveau européen une dégradation durable de la performance de croissance qui installerait à la longue un climat social et politique tendu et dangereux au sein des États membres et entre États membres ?

Quel devrait être l'agenda de ce nouveau pacte social européen ? Citons-en l'essentiel pour conclure : une réforme de la gouvernance d'entreprise dans le sens d'une participation accrue des *stakeholders*, à commencer par les travailleurs; une véritable gouvernance économique de la zone euro avec son volet macroéconomique et son volet structurel; une politique monétaire axée sur la croissance et la prévention des bulles financières ou immobilières plus qu'une fixation sur l'inflation; une imposition du capital (épargne et entreprises) fixée au niveau européen au moins pour la zone euro, avec constitution éventuelle d'un fonds de solidarité et de stabilisation contracyclique entre États membres; le contrôle des mouvements de capitaux avec les places *offshore* non coopératives; des normes comptables et financières et des régimes de supervision cohérents non seulement avec des exigences de stabilité financière et de sécurité des investisseurs, mais aussi de stratégie de long terme pour les entreprises; des contrats de flexicurité équilibrés entre formation, sécurité du revenu, incitation à l'emploi et protection contre la précarité et les « salaires de pauvreté » de l'économie formelle ou informelle. On pourrait élargir le champ à des politiques industrielles menées à l'échelle communautaire

dans les domaines de l'énergie, de l'environnement et des industries de défense. On devrait même envisager la création de services d'intérêt général européens par exemple dans le domaine des chemins de fer, de certaines infrastructures de ferroroutage ou d'interconnexion énergétique, voire dans le domaine éducatif – des universités spécialisées – ou culturel. Enfin, l'économie sociale et le secteur non marchand devraient être encouragés, car il n'y a aucune raison de faire de la marchandisation la mesure de toute activité économique.

Bref, si l'Union européenne entend rester ouverte aux échanges avec le reste du monde, condition de sa prospérité et de sa sécurité, elle doit oser renouer avec l'« exception européenne » dans tout ce que ce concept porte de richesse de civilisation. L'Union doit poursuivre dans la voie de la liberté et de la justice ouverte sur notre continent depuis l'après-guerre et dont la mondialisation ne saurait avoir raison. C'est la seule voie qui arrachera l'Europe au glissement sécuritaire en cours et dont il faut redouter le terme : la justice et la liberté sont, en effet, la seule alternative à la peur qui envahit ceux qui gagnent beaucoup aux inégalités et à l'inverse, ceux qui redoutent d'être aspirés dans la précarité. Si elle veut mettre la liberté à l'abri de la redoutable coalition de la peur, l'Europe doit réinventer une alternative au néo-libéralisme. La régulation du capital par l'UE est à cet égard un impératif.

Références

Brecht, M. et Correia da Silva, L. (2007), « External financial markets policy: Europe as global regulator? », in Sapir, A. (ed.), *Fragmented Power*; *Europe and the Global Economy*, Bruegel Books, Bruxelles, pp.200-225.

Brender, A. et Pisani, F. (2007) *Les déséquilibres financiers internationaux*, La Découverte, Paris.

Coeuré, B. et Pisani-Ferry, J. (2007) « The governance of the European Union's international economic relations: how many voices? », in Sapir, A. (ed.), *Fragmented Power*; *Europe and the Global Economy*, Bruegel Books, Bruxelles, pp.21-60.

Gilpin, R. (1987), *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton, N.J.

Greenspan, A. (2007), *Le Temps de turbulences*, Lattès, Paris.

Helleiner, E. (1994), *States and the Reemergence of global finance*, Cornell University Press, New-York.

Husson, M. (2007), « La baisse tendancielle de la part salariale », 23 septembre 2007 (http://hussonet.free.fr/parvabis.pdf).

Peyrelevade, J. (2005), *Le Capitalisme total*, Éditions du Seuil et de la République des idées, Paris.

Christophe Degryse

Nouvelles frontières du syndicalisme

La globalisation de l'économie à l'œuvre depuis de nombreuses années pose de nouveaux défis aux structures syndicales, qu'elles soient nationales, régionales – notamment européennes – ou mondiales. Après des années de négociations entre organisations internationales (CISL, CMT…), on a assisté, en 2006, à la naissance d'une nouvelle structure mondiale unique, démocratique, pluraliste et indépendante : la Confédération syndicale internationale (CSI). Celle-ci reflète la volonté d'unifier les objectifs, les stratégies et les moyens d'action des organisations de travailleurs de par le monde afin de répondre à l'accélération d'une mondialisation dictée, en particulier depuis une trentaine d'années, par les intérêts financiers des groupes transnationaux. Mais avant même la création de la CSI, on assiste, depuis les années 1990, à l'apparition puis plus récemment à la multiplication d'« accords-cadres internationaux », c'est-à-dire de textes négociés conjointement par la direction d'entreprises multinationales, d'une part, et de fédérations syndicales internationales, de l'autre. Le rôle de l'Europe, et des organisations sectorielles européennes dans la signature de tels accords est important, voire, dans la plupart des cas, déterminant.

Dans les lignes qui suivent, nous détaillerons le contexte stratégique de l'unification syndicale mondiale; nous étudierons ensuite ce qui semble aujourd'hui être l'un des principaux moyens d'action syndicale au niveau mondial, les accords-cadres internationaux (ACI), leur portée et leur contenu. Dans une troisième étape, nous tenterons d'examiner le rôle spécifique des organisations syndicales sectorielles européennes dans ce processus de « négociation collective » mondiale.

1. Contexte stratégique

Lors de la constitution de la nouvelle Confédération syndicale internationale (CSI), en novembre 2006 à Vienne, le congrès de fondation s'est engagé à « changer fondamentalement la mondialisation afin qu'elle fonctionne en faveur des travailleuses et travailleurs, des sans-emploi et des pauvres » (CSI, 2006 : 1) ([1]). Il est essentiel, poursuit le congrès, que « les politiques du néolibéralisme du marché libre et les défaillances manifestes et l'incohérence de la communauté internationale face au processus actuel de mondialisation, cèdent le pas à une gouvernance de l'économie mondiale ». Cet engagement reflète-t-il un consensus mondial au sein du mouvement syndical sur l'analyse des causes à combattre et des stratégies à mettre en œuvre afin d'atteindre l'objectif ? Globalement, les composantes du mouvement syndical mondial en Europe, en Asie, en Amérique, en Afrique s'accordent sur la responsabilité des politiques néolibérales et sur les défaillances de la gouvernance mondiale actuelle. Elles se retrouvent également sur des revendications de base dans les domaines sociaux, environnementaux et réglementaires : respect des droits sociaux fondamentaux, des droits syndicaux, amélioration des conditions de travail, application de normes de santé-sécurité sur les lieux de travail, protection de l'environnement, mais également lutte contre les paradis fiscaux, les zones franches, le capitalisme sauvage, le travail forcé, le travail des enfants, l'esclavage… La « gouvernance mondiale » telle qu'envisagée par la CSI fait notamment référence à la soumission des règles du commerce international de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) au respect des règles de l'Organisation internationale du travail (OIT), ainsi qu'à l'établissement de règles pour les investissements multilatéraux visant à tenir compte des droits fondamentaux des travailleurs.

---

[1] Signalons que le Conseil régional paneuropéen (CRPE) de la Confédération syndicale internationale (CSI) a vu le jour le 19 mars 2007 à l'issue de son Assemblée constitutive tenue à Rome, en Italie.

Mais au-delà de ces grands points de consensus, l'expérience du syndicalisme européen montre qu'il existe des différences d'approches, de méthodes, mais aussi de représentativité, de tradition, de culture, voire d'intérêt entre organisations nationales. Au sein de la Confédération européenne des syndicats (CES) existent des clivages nationaux, mais aussi, selon les dossiers, entre secteurs, ou entre secteurs et niveau interprofessionnel ([2]). À ces clivages, viennent s'ajouter des stratégies de *management* visant à la mise en concurrence entre sites au sein des entreprises multinationales (menaces de délocalisations, etc.) qui placent les travailleurs de différents territoires, pays ou continents en situation de rivalité. Comme a pu le souligner Guy Ryder, premier Secrétaire général de la CSI, dans le processus de globalisation que nous connaissons, « la mise en concurrence des travailleurs est le piège majeur » ([3]).

1.1 Désyndicalisation

Par ailleurs, si les politiques néolibérales ont eu tout loisir de se développer au cours des 20 ou 30 dernières années, c'est également en raison de la transformation du capitalisme mondial (déclin de l'industrie, globalisation des modes de production, du commerce, de la finance, des transports et des réseaux) ([4]) concomitant à la baisse continue des effectifs syndicaux. Ainsi, en ce qui concerne ce dernier point, aux États-Unis, la grande fédération syndicale AFL-CIO traverse sa plus grave crise en cinquante ans d'existence. Cette crise se traduit par une baisse des effectifs

---

[2] À titre d'exemple, le récent dossier « Reach » visant à une gestion plus prudente des produits chimiques en Europe a fait l'objet de dissenssions entre fédérations sectorielles européennes et niveau interprofessionnel.

[3] « La division du travail doit être socialement acceptable », Entretien avec le Secrétaire général de la CSI, Guy Ryder, *Le Monde*, 4 novembre 2006.

[4] Cet aspect n'est pas traité dans la présente contribution. Nous renvoyons les lecteurs intéressés par une analyse de cette évolution aux articles de Pierre Defraigne parus dans le *Bilan social de l'Union européenne 2005* (Defraigne, 2006) et dans le présent ouvrage.

syndicaux et de profondes divisions (en juillet 2005, le *Service Employees International Union* et l'*International Brotherhood of Teamsters* ont annoncé leur retrait de la fédération). Selon les observateurs, le syndicalisme américain n'a jamais été aussi divisé depuis les années 1930 ([5]). En Europe également, le taux de syndicalisation a baissé sensiblement ces dernières années : il est passé de 32,6 % en 1995 à 26,4 % en 2001. Selon Jeremy Waddington, ce recul est particulièrement marqué dans les nouveaux États membres, où la densité syndicale a été réduite de plus de moitié en quelques années à peine, passant de 42,7 % à 20,4 % entre 1995 et 2001 (Waddington, 2005). Ce qui lui fait dire qu'« en Europe, depuis 1950, la proportion des affiliés syndiqués n'a jamais été aussi faible qu'elle ne l'est aujourd'hui ». Au Royaume-Uni, en France, mais aussi dans des pays à forte tradition syndicale comme en Suède ou en Belgique, des campagnes d'information et de recrutement sont devenues des priorités stratégiques en vue de séduire les profils sociologiques généralement peu présents dans le monde syndical : jeunes, migrants, femmes. En Allemagne, les effectifs du *Deutsche Gewerkschaftsbund* (DGB) semblent aujourd'hui en cours de stabilisation, mais après avoir connu une baisse importante (de 9,76 millions à 6,58 millions de personnes entre 1994 et 2006). Il faut certes souligner que le taux de syndicalisation ne reflète pas nécessairement la vigueur des mouvements sociaux : le cas de la France, avec son faible taux de syndicalisation (moins de 10 %) mais ses fortes mobilisations sociales notamment en 2006 et 2007, en est l'illustration. La tendance à la désyndicalisation frappe également le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, où les taux ont été réduits de moitié au cours des dernières années (d'environ 40 à 20 %). En Chine, en dépit de l'absence de grands syndicats indépendants, les mouvements sociaux se multiplient. Ils touchent désormais le secteur privé (Walt Disney, Wal-Mart, McDonald's, etc.) et plus seulement, comme dans les années 1990, les usines d'État ([6]). Ainsi, en 2004, selon l'ONG *China Labour Watch*,

---

5 Voir *Le Monde* du 28 juillet 2005.

6 Voir notamment http://www.chinalaborwatch.org/.

quelque 3 millions de travailleurs ont participé à des milliers de mouvements afin d'obtenir des conditions de travail plus favorables. Le 17ème congrès du Parti communiste chinois, en octobre 2007, fut d'ailleurs l'occasion pour le président de la République, M. Hu, de promouvoir son slogan de l'« harmonie sociale », ce qui s'explique selon certains observateurs par la nécessité où se trouve désormais le pays de rééquilibrer au profit de l'individu les excès de la croissance économique chinoise. Mentionnons enfin l'émergence de mouvements sociaux en Russie, tels que les grèves à répétition dans l'usine russe de Ford où les ouvriers revendiquent de meilleures conditions de travail. Globalement, la tendance récente à la désyndicalisation dans les pays industrialisés semble donc ne pas s'accompagner d'un affaiblissement des mobilisations sociales, voire à leur renforcement dans les pays émergents.

1.2 Stratégies régionales

Le syndicalisme mondial est confronté à la fois au défi externe de la gouvernance mondiale et à celui, interne, de son propre enracinement national et régional. Pour atteindre les objectifs que s'est fixés la CSI, il lui est donc entre autres nécessaire de renforcer les liens, les analyses et les stratégies communes entre régions du monde. Au niveau européen, la Confédération européenne des syndicats s'attelle à un lent travail de rapprochement avec les organisations syndicales régionales d'Amérique latine (Coordination des centrales syndicales et *Consejo de Trabajadores*), d'Asie (dans le cadre des rencontres UE-ASEM), d'Afrique (voir notamment le sommet syndical rassemblant, en octobre 2007, plus de 60 dirigeants syndicaux d'Afrique et d'Europe), de Russie, des États-Unis (notamment *via* la déclaration conjointe de la CES et l'AFL-CIO en avril 2007 adressée aux gouvernements européens et américain les appelant à défendre les intérêts des travailleurs dans leur gestion de l'économie mondiale)… L'objectif de ces stratégies régionales est, dans certains cas, d'introduire une dimension sociale (droits des travailleurs, création de comités consultatifs mixtes, etc.) dans les accords bilatéraux signés par l'UE avec ces régions du monde; il est parfois de mettre sur pied des plateformes syndicales communes pour faire contrepoids aux plateformes bilatérales des employeurs; il peut également être d'intégrer le dialogue social dans les relations entre l'Union européenne et d'autres pays.

En ce qui concerne la Chine, l'absence de réels partenaires syndicaux indépendants limite la stratégie de la CES, qui doit dès lors centrer son action sur le comportement des entreprises européennes établies dans ce pays : interpellation quant à la représentation des salariés, liberté syndicale, respect de l'hygiène et de la sécurité, conditions de travail, salaires décents ([7]). Il en va également ainsi avec l'Inde, pour laquelle la CES et la CSI tentent de faire pression auprès de la Commission européenne afin d'intégrer un chapitre social dans les accords commerciaux Inde-UE, ainsi que pour interpeller le gouvernement indien sur ses obligations internationales (notamment en 2007 vis-à-vis de la Birmanie, les syndicats demandant le respect des obligations découlant des résolutions adoptées par l'OIT et l'ONU concernant les droits de travailleurs et des autres droits humains).

La volonté syndicale de renforcer les analyses et stratégies communes de par le monde se heurte toutefois à de nombreuses difficultés : dans les différents pays et régions du monde, les structures diffèrent pour le dialogue social (structures bipartites ou tripartites), la force et la représentativité des syndicats sont très diverses, la situation économique, la position commerciale, mais aussi le chômage, la pauvreté rendent spécifique chaque situation nationale ou régionale – sans même compter les difficultés politiques dans de nombreux pays où les droits syndicaux

[7] Ainsi, en juin 2006, le Secrétaire général de la CES, John Monks, dénonçait les « entreprises européennes à la recherche de profits (qui) menacent de désinvestir si l'on devait introduire des normes même très minimales en Chine ». Cette réaction faisait suite à la publication de rapports selon lesquels la Chambre de commerce européenne en Chine aurait déclaré que si de nouvelles lois sur le travail devaient être introduites pour réduire le temps de travail et améliorer le niveau des salaires, cela « augmenterait les coûts de production chinois et cela obligerait les entreprises étrangères à reconsidérer de nouveaux investissements voire à poursuivre leurs activités en Chine » (CES, 2006).

sont sévèrement réprimés ([8]), et en Europe où se renforce le climat antisyndical (voir, en 2007, le cas de la Suède).

Enfin, il est parfois difficile de faire jouer la solidarité lorsqu'il s'agit, par exemple, de coordination des stratégies salariales, y compris au sein même de l'UE ([9]). Si l'on ne peut donc adopter une vision unique du syndicalisme international, il faut s'attacher aux principes fondamentaux. Selon Tom Jenkins, coordinateur des relations extérieures de la CES, « notre approche consiste à rattacher le commerce à des normes de travail minimales, à la liberté d'association, aux négociations collectives et à la suppression du travail forcé et du travail des enfants. Nous voulons des politiques cohérentes pour que le commerce ne soit pas dissocié des questions de développement et des questions sociales. (…) La CES veut voir des syndicats indépendants installés dans le monde entier, capables de s'engager dans des négociations collectives libres » ([10]).

2. Quels instruments d'action pour le syndicalisme mondial ?

À ce jour, il n'existe pas de structures d'encadrement du dialogue social mondial, de conventions collectives mondiales, d'actions collectives et de grèves mondiales. L'action syndicale internationale se fonde principalement sur les institutions internationales : préférences commerciales liées au respect des droits sociaux; Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (OCDE, 2000); et Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale (BIT, 2001). Au niveau international, toutefois,

---

8 Voir le Rapport annuel des violations des droits syndicaux – 2007 de la CSI (http://survey07.ituc-csi.org/).

9 Voir par exemple les difficultés rencontrées par le groupe de Doorn pour coordonner les négociations collectives (le groupe de Doorn réunit depuis 1997 les syndicats d'Allemagne DGB, de France CGT, CFDT, FO, CFTC, des Pays-Bas FNV, CNV, du Luxembourg CGT-L, LCGB et de Belgique FGTB, CSC, CGSLB).

10 CES, « Entretien avec Tom Jenkins », *Newsletter*, n° 9, juin 2006, pp.10-13.

l'absence de hiérarchie des normes fragilise la portée de ces textes face aux autres organisations, en particulier l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Pourtant, l'internationalisation des activités économiques, l'importance croissante des multinationales et la multiplication des restructurations massives, des fusions et acquisitions d'entreprises, ont amené les organisations syndicales à s'interroger sur les limites géographiques de leur capacité d'action. Comme le notent Telljohann *et al.*, « en raison de la flexibilité et de la capacité croissantes des ETN (entreprises transnationales – NDLA) de déplacer la production d'un pays à l'autre, les syndicats ont commencé à chercher à créer un cadre social pour l'économie mondialisée, pour combler l'écart entre les options stratégiques des ETN, qui transcendent les frontières nationales, et leur propre capacité d'action, limitée parce que largement circonscrite aux frontières nationales. Compte tenu des possibilités limitées de régulation politique au niveau mondial, la seule option réaliste pour créer un tel cadre social consistait à faire pression pour davantage d'auto-régulation par la conclusion d'ACI au niveau des multinationales » (traduction) (Telljohann *et al.* 2007 : 11).

C'est dans ce contexte que l'on assiste, depuis le début des années 1990, à l'émergence d'accords mondiaux sur les droits des travailleurs conclus entre certaines entreprises multinationales et fédérations syndicales mondiales. Ces accords, appelés « accords-cadres internationaux » (ACI), visent à faire émerger un embryon de dialogue social à l'échelon international. En 2002, la CISL en donnait la définition suivante : « les accords-cadres internationaux (…) sont des accords sur certains principes qui, s'ils ne constituent pas des conventions collectives au même titre que les accords conclus aux échelons national ou local, fournissent un cadre de droits pour encourager la reconnaissance et la négociation à ce niveau » (Bourque, 2005 : 9). Ces accords sont négociés et signés entre syndicats et employeurs – ce qui les différencie des codes de conduite, rédigés de manière unilatérale par la direction de l'entreprise –, les employeurs s'engageant à respecter les standards sociaux qui y sont définis dans l'ensemble des sites de la multinationale. Une vision plus militante des ACI fait dire à la CGT (France) qu'« il s'agit de réduire, voire d'annuler, les gains obtenus par les actionnaires qui construisent leur "avantage

compétitif" sur les bas salaires et l'absence de règles sociales » (CGT : 1). Selon une étude menée par Isabelle Schömann *et al*, on dénombrait en juillet 2007 quelque 52 accords-cadres internationaux. Signe de l'accélération de ce processus : fin décembre de cette même année, on en dénombrait déjà 59.

2.1 Signataires et secteurs

Les ACI sont signés par la direction de l'entreprise multinationale et les Fédérations syndicales mondiales ([11]). Dans certains cas, ils sont également signés par le comité d'entreprise européen concerné et/ou les organisations syndicales nationales. Signalons que lors du congrès fondateur de la CSI, a été créé le Conseil des *Global Unions*, qui résulte d'un accord avec les Fédérations syndicales internationales et la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (CSC-TUAC).

Tableau 1 : Liste des accords-cadres internationaux (ACI) 1989-2007

Entreprise	Année	Pays	Global Union
Danone	1989	France	IUF
BSN	1989/95	France	IUF
Accor	1995	France	IUF
Faber Castell	2000	Allemagne	BWI
Hochtief	2000	Allemagne	BWI
Freudenberg	2000	Allemagne	ICEM

[11] Appelées *Global Unions*, ces fédérations représentent chacune leur secteur d'activité au niveau mondial : *Education International* (www.ei-ie.org); *Building and Wood Workers International* (www.bwint.org); *International Federation of Chemical*, *Energy*, *Mine and General Workers' Union* (www.icem.org); *International Federation of Journalists* (www.ifj.org); *International Metalworkers' Federation* (www.imfmetal.org); *International Textile*, *Garment and Leather Workers' Federation* (www.itglwf.org); *International Transport Workers' Federation* (www.itf.org.uk); *International Union of Food*, *Agricultural*, *Hotel*, *Restaurant, Catering*, *Tobacco and Allied Workers' Association* (www.iuf.org); *Public Services International* (www.world-psi.org); *Union Network International* (www.union-network.org). Sont également membres des *Global Unions* l'*International Trade Unions Confederation* (www.ituc-csi.org) et le *Trade Union Advisory Committee to the OECD* (www.tuac.org).

Carrefour	2000	France	UNI
Merloni	2001	Italie	IMF
OTE	2001	Grèce	UNI
Skanska	2001	Suède	BWI
Telefonica	2001	Espagne	UNI
Chiquita	2001	États-Unis	IUF
IKEA	2001	Suède	BWI
Anglogold	2002	Afrique du Sud	ICEM
Endesa	2002	Espagne	ICEM
Ballast Nedam	2002	Pays-Bas	BWI
Fonterra	2002	Nouvelle-Zélande	IUF
Volkswagen	2002	Allemagne	IMF
Norske Skog	2002	Norvège	ICEM
DaimlerChrysler	2002	Allemagne	IMF
Leoni	2002	Allemagne	IMF
Eni	2002	Italie	ICEM
ISS	2003	Danemark	UNI
GEA	2003	Allemagne	IMF
Statoil	2003	Norvège	ICEM
Rheinmetall	2003	Allemagne	IMF
SKF	2003	Suède	IMF
Lukoil	2004	Russie	ICEM
H & M	2004	Suède	UNI
Bosch	2004	Allemagne	IMF
SCA	2004	Suède	ICEM
Prym	2004	Allemagne	IMF
Renault	2004	France	IMF
Impreglio	2004	Italie	BWI
Röchling	2004	Allemagne	IMF
BMW	2005	Allemagne	IMF
Rhodia	2005	France	ICEM
EDF	2005	France	ICEM, PSI, IFME, WFIW
Veidekke	2005	Norvège	BWI
EADS	2005	Pays-Bas	IMF

Schwan Stabilo	2005	Allemagne	BWI
Lafarge	2005	France	ICEM, BWI
Arcelor	2005	Luxembourg	IMF
Nampak	2006	Afrique du Sud	UNI
Portugal Telecom	2006	Portugal	UNI
PSA Peugeot Citroën	2006	France	IMF
Royal BAM	2006	Pays-Bas	BWI
Euradius	2006	Pays-Bas	UNI
Securitas	2006	Suède	UNI
Staedler	2006	Allemagne	BWI
France Telecom	2007	France	UNI
NAG	2007	Australie	UNI
Volker Wessels	2007	Pays-Bas	BWI
Umicor	2007	Belgique	IMF, ICEM
Inditex	2007	Espagne	ITGLWF
Brunel	2007	Pays-Bas	IMF
Quebecor	2007	Canada	UNI
Suez	2007	France	EPSU
WAS	2007	Allemagne	IFJ
Umicore	2007	Belgique	ICEM, IMF

Source: Schömann *et al.* (2008) + actualisation au 31 décembre 2007.

Si la plupart des ACI couvrent une période indéterminée, d'autres sont conclus pour des périodes pluriannuelles (deux ou cinq ans). Une première analyse des entreprises qui souscrivent à un ACI conduit à constater que celles-ci sont, dans leur toute grande majorité, européennes. Sur les 59 accords existant fin 2007, 52 relèvent de multinationales ayant leur siège social dans un État membre de l'UE (Norvège comprise). Près de la moitié d'entre elles sont allemandes (15) et françaises (10). En ce qui concerne les sept autres ACI hors Europe, ils proviennent d'entreprises sud-africaines (2), néo-zélandaise (1), australienne (1), russe (1), canadienne (1) et américaine (US) (1). Ce premier constat conduit donc à penser qu'en deçà de leur caractère mondial, les ACI s'inspirent fortement des traditions de négociations collectives européennes. En ce qui concerne les secteurs concernés, toujours selon Schömann *et al.*, il s'agit principalement des trois secteurs industriels suivants : métal et

électronique, chimie et énergie, bois et construction. S'y ajoutent de manière moins significative l'industrie alimentaire et le textile. Quant aux fédérations syndicales signataires, les plus impliquées sont, dans l'ordre, l'IMF (métal), l'ICEM (chimie, énergie, mines), UNI (télécommunication, commerce, sécurité privée…), BWI (bois et construction), et l'IUF (alimentation).

2.2 Contenu des accords

Ces accords s'inspirent pour la plupart de la Déclaration de l'Organisation internationale du travail (OIT) relative aux principes et droits fondamentaux du travail. À la différence des accords locaux ou nationaux qui portent sur les conditions d'emploi, les accords-cadres visent à garantir le respect des principes fondamentaux, tels que la liberté d'association et le droit de négociation collective, dans l'ensemble des activités de l'entreprise signataire. Il y est fait référence, la plupart du temps, aux conventions de l'OIT, en particulier celles relatives à la liberté syndicale ([12]), au droit à la négociation collective ([13]), et aux pires formes de travail des enfants ([14]). Au-delà des conventions de l'OIT, une majorité d'accords place également les questions de santé et de sécurité, de salaires, de formation professionnelle et d'heures de travail dans leurs dispositions. Toutefois, à l'image des accords-cadres volontaires européens, ces textes n'imposent pas d'obligations juridiquement contraignantes pour les entreprises qui les signent. Il s'agit davantage d'un engagement moral à respecter, de sa propre initiative, les dispositions de ces textes, sans sanction possible en cas de violation desdites dispositions. Bourque perçoit cependant une évolution dans le temps quant au contenu des ACI : « les premiers accords sont essentiellement de nature déclamatoire et se résument à un engagement de l'entreprise multinationale à respecter les conventions fondamentales de l'OIT et à veiller conjointement avec les

[12] Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, Convention n° 87, 1948.

[13] Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, Convention n° 98, 1949, Convention sur la négociation collective, Convention n° 154, 1981.

[14] Convention sur les pires formes de travail des enfants, Convention n° 182, 1999.

organisations syndicales signataires au respect de cet engagement. Les autres accords sont généralement plus détaillés et plus explicites, tant par le nombre et l'énumération des conventions de l'OIT auxquelles ils se réfèrent que par leur caractère plus contraignant quant au respect par les sous-traitants des principes et des droits énoncés, et aux procédures de suivi de l'accord » (Bourque, 2005 : 11).

2.3 Éléments d'évaluation

Les ACI s'enracinent, dans leur toute grande majorité, dans les traditions européennes de dialogue social (modèle allemand, ou suédois, ou français, etc.). On pourrait dès lors penser que, dans un contexte de mondialisation des processus de production, ils sont un moyen, pour les organisations syndicales européennes, de diffuser ces traditions au-delà du continent européen dans le but de réduire la concurrence sociale susceptible de s'établir au sein même des entreprises multinationales entre sites de diverses régions du monde. Dans cette perspective, les ACI n'apporteraient pas ou peu de progrès aux conditions de travail des travailleurs européens. Schömann *et al.* notent toutefois que « même au sein de l'Union européenne, il existe une marge de progression, en particulier quant au développement de droits qui ne sont pas directement liés aux conditions de travail et qui correspondent à des aspects sociaux ou environnementaux plus larges liés à la vie des travailleurs et de leurs familles » (traduction) (Schömann *et al.*, 2007 : 25).

Mais les ACI sont davantage qu'un instrument de diffusion du modèle européen. D'autres éléments interviennent en effet : l'inscription des relations sociales dans un contexte mondialisé (au-delà des limites européennes des comités d'entreprise européens), la recherche d'outils de prévention des conflits sociaux et d'arbitrage en cas de conflit, voire, dans le chef de certains dirigeants d'entreprise, l'utilité de disposer d'un instrument de mise en valeur des standards sociaux de l'entreprise dans le but de remporter des marchés. Selon Telljohann, en effet, « les ACI constituent un instrument susceptible de répondre aux préoccupations sociales grandissantes des consommateurs et des investisseurs » (traduction) (Telljohann *et al.*, 2007 : 14). Les ACI seraient donc, dans cette perspective, la recherche d'un point de rencontre entre les intérêts

des travailleurs et ceux du *management* ou de l'entreprise dans son ensemble.

La quasi-totalité des accords couvre l'ensemble des sites de la multinationale, et 80 % d'entre eux s'appliquent également aux fournisseurs. Ceci reflète un degré d'engagement plus important de la part de la direction de l'entreprise que dans le cadre des codes de conduite adoptés unilatéralement par certaines multinationales (qui, pour certaines d'entre elles, ont également signé un ACI). En ce sens, l'adoption d'accords-cadres « peut être considérée comme le début de la négociation collective internationale » (CISL, 2004 : 102). Toutefois, le contrôle de la mise en conformité de l'ensemble de la chaîne de production avec les dispositions contenues dans les ACI peut, dans certains cas, paraître insuffisant. Certes, la plupart des accords prévoient des mécanismes de suivi, avec la participation des syndicats. Mais ces mécanismes se limitent parfois à une simple diffusion d'informations au sujet de l'accord au sein de l'entreprise. Certaines multinationales vont plus loin, cependant, et prévoient des missions conjointes du syndicat national concerné et de la fédération syndicale internationale destinées à contrôler l'application de l'accord sur le terrain. Dans le cas d'une violation de l'accord et/ou de ses dispositions, la fédération syndicale mondiale est alors appelée à le signaler à la direction. Enfin, certains accords prévoient de confier le contrôle de leur mise en œuvre à des agences externes d'audit ou de certification.

Même si le recul manque encore pour évaluer la mise en œuvre des dispositions des ACI, cette dernière dépend donc, en plus de la volonté des employeurs, de la capacité des organisations syndicales à contrôler leur application et à exercer une pression sur les entreprises signataires. Comme le notent Stevis et Boswell (2007 : 175), « si les ACI visent à établir certaines règles qui régissent les pratiques de travail de l'entreprise au niveau international, ils ne constituent pas des conventions collectives dont la mise en œuvre peut devenir obligatoire suivant le droit national ou le droit international. Leur valeur dépend des dispositions régulatrices que les syndicats sont parvenus à négocier et, bien entendu, de la capacité des syndicats à exercer des pressions sur l'entreprise grâce à des actions et des campagnes » (traduction). Mais la question des capacités syndicales à

s'investir dans le suivi des ACI est loin d'être un point de détail: « l'expérience a montré que pour être efficaces, la mise en œuvre et le suivi des ACI exigent des ressources significatives pour organiser des réunions, entretenir des réseaux et coordonner les activités » (traduction) (Telljohann *et al.*, 2007: 15).

Du côté syndical, l'objectif final est de créer un cadre juridique pour les relations de travail au niveau international (actuellement, les ACI seraient à mi-chemin entre le « code de conduite » et l'« accord-cadre » européen). Un tel cadre devrait servir de balise pour la prévention et la résolution des conflits sociaux. Selon la CISL, « la plupart des problèmes résolus par le biais du dialogue social mondial ou à l'aide d'un accord-cadre ont été traités de manière informelle et discrètement. Contrairement aux campagnes ou à d'autres actions publiques, l'intention ici est de mettre en œuvre des principes communs et concertés, de manière à parvenir à résoudre rapidement un conflit, voire à anticiper des conflits, en partie dans le but d'éviter que la réputation d'une entreprise ne soit entamée » (CISL, 2004: 103). L'intérêt pour le *management* de l'entreprise peut donc aussi résider dans cette forme de clause de paix sociale sous-jacente: pas de campagne médiatique, on s'assied autour de la table, on trouve conjointement une solution. D'autres auteurs insistent toutefois sur la nécessité, pour les organisations syndicales, de combiner ACI et campagnes médiatiques: « les stratégies en matière de campagnes et d'accords peuvent se conjuguer dans des stratégies globales » (traduction) (Stevis et Boswell, 2007: 188). D'autres, enfin, soulignent que dans des secteurs où le rapport de force est très inégal et/ou où les employeurs sont traditionnellement hostiles aux organisations syndicales, « les ACI sont souvent le résultat de campagnes au niveau local et au niveau global, visant avant tout à garantir les droits syndicaux » (traduction) (Hammer, 2005: 513); et de citer notamment le cas de l'accord signé par Chiquita.

3. ACI et dialogue social européen

Les ACI reflètent en quelque sorte le niveau international de la structuration européenne des relations sociales. Ainsi, au niveau de l'UE, plusieurs directives ont été adoptées depuis les années 1990 organisant l'information et la consultation des travailleurs (Parlement européen et

Conseil de l'Union européenne, 2002), instaurant des comités d'entreprise dans les entreprises de dimension européenne (Conseil de l'Union européenne, 1994), ou encore la participation des travailleurs dans les Sociétés européennes (Conseil de l'Union européenne, 2001). Parallèlement, s'est fortement développé et institutionnalisé au cours des dix dernières années le dialogue social sectoriel européen, qui concerne aujourd'hui près de quarante secteurs d'activité (lire la contribution de Philippe Pochet dans ce volume). Or, il semble que l'on puisse constater – les études manquent encore à ce sujet – que les fédérations syndicales internationales actives dans les ACI (IMF, ICEM, UNI, BWI, IUF) correspondent aux fédérations sectorielles européennes elles aussi actives dans le dialogue social européen (respectivement : FEM ([15]), EMCEF, UNI-Europa, FETBB, EFFAT). On y trouve essentiellement les secteurs suivants : métallurgie, chimie, énergie, mines, télécommunications, commerce, sécurité privée, bois, construction, Horeca. Ces secteurs constituent à eux seuls près d'un tiers de l'ensemble des textes conjoints sectoriels signés dans l'Union européenne. Il serait intéressant de vérifier si les entreprises qui signent des ACI sont majoritairement des entreprises dans lesquelles fonctionnent efficacement les comités d'entreprise européens. En d'autres termes, l'enjeu se résumerait à cette question : une bonne représentation et/ou participation des travailleurs, dans une entreprise appartenant à un secteur où le dialogue social est productif, contribuera-t-elle à produire davantage d'accords-cadres internationaux couvrant l'ensemble des sites et des travailleurs de la société ? Si la réponse à cette question est positive – les études à ce sujet manquent encore –, sans doute pourra-t-on en déduire que les ACI constituent un instrument d'extension du modèle social européen au reste du monde ([16]).

---

[15] Le cas de la FEM est particulier : la métallurgie européenne est à la fois éclatée en divers sous-secteurs (métal, construction navale, acier, automobile, machines-outils, garage), elle a une forte tradition syndicale européenne mais, paradoxalement, elle ne s'est constitué en comité de dialogue social sectoriel que très récemment (alors même que la coordination des négociations collectives s'est amplement développée dans la branche) (voir Dufresne *et al.*, 2006).

[16] Tout en gardant bien sûr à l'esprit que le nombre d'ACI, comparé au nombre de multinationales, demeure proportionnellement très faible.

Conclusion

La création de la Confédération syndicale internationale (CSI) en 2006 interroge aujourd'hui la capacité des organisations sociales nationales et régionales à faire converger leurs analyses et à articuler leurs stratégies dans un cadre mondial. S'il n'existe pas à ce jour de structures d'encadrement pour un « dialogue social mondial », plusieurs fédérations syndicales internationales ont développé au cours des dix ou quinze dernières années un instrument nouveau susceptible de servir de banc-test à un tel dialogue social : les accords-cadres internationaux (ACI). La multiplication récente de ces ACI représente une tentative de développer un rapport de force plus favorable aux travailleurs au niveau mondial au sein des multinationales. Les ACI – qui trouvent un fort enracinement dans le modèle social européen – visent à inscrire le dialogue social dans cette dimension internationale. Pour les travailleurs, ils peuvent être un instrument de promotion des droits sociaux tels qu'énoncés dans les conventions de l'OIT, afin de lutter contre différentes formes de concurrence sociale entre sites, pays, régions du monde. Pour le *management*, ils peuvent constituer des instruments de prévention et d'arbitrage des conflits sociaux. Les ACI ne constituent encore qu'une goutte d'eau dans l'océan des relations sociales internationales. Fin 2007, ils couvraient au total moins de 5,3 millions de travailleurs de par le monde. Leur mise en œuvre effective et à long terme doit encore être évaluée. Ils pourraient toutefois servir de modèle pour la construction progressive d'un dialogue social sectoriel international.

Références

BIT (2001), *Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale* (Troisième édition), Bureau international du travail, Genève (http://www.ilo.org/public/english/employment/multi/download/french.pdf).

BIT (2002), « Les accords mondiaux sur les droits des travailleurs : des cadres de référence », *Travail*, *Le magazine de l'OIT*, n° 45, Bureau international du travail, Genève, décembre 2002.

Bourque, R. (2005), « Les accords-cadres internationaux (ACI) et la négociation collective internationale à l'ère de la mondialisation », document de travail de l'Institut international d'études sociales, DP/161/2005, OIT, Genève.

CES (2006), « La CES condamne les menaces outrageantes d'entreprises européennes en Chine », *Communiqué de presse*, 20 juin 2002· (http://www.etuc.org/a/2513).

CGT (non daté), « Pour freiner les délocalisations, imposer un minimum social dans les groupes multinationaux ».

CISL (2004), *Guide syndical de la mondialisation*, Deuxième édition, Confédération internationale des syndicats libres, Bruxelles (http://www.icftu.org/pubs/globalisation/FR/report.pdf).

Conseil de l'Union européenne (1994), 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, JO L 254 du 30 septembre 1994, pp.64-72.

Conseil de l'Union européenne (2001), Directive 2001/86/CE du Conseil du 8 octobre 2001 complétant le statut de la Société européenne pour ce qui concerne l'implication des travailleurs, JO L 294 du 10 novembre 2001, pp.22-32.

CSI (2006), Programme de la CSI adopté par le Congrès fondateur de la Confédération syndicale internationale (CSI), Vienne, 1-3 novembre 2006 (http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Programme_de_la_CSI.pdf).

CSI (2007), Rapport annuel des violations des droits syndicaux – 2007, Confédération syndicale internationale, Bruxelles (http://survey07.ituc-csi.org/).

Defraigne, P. (2006), « Trois angles d'attaque du problème social européen à partir de l'extérieur », in Degryse, C. et Pochet, P. (eds.), *Bilan social de l'Union européenne 2005*, ETUI-REHS, Observatoire social européen et Saltsa, Bruxelles, pp.19-46.

Dufresne, A., Degryse, C. et Pochet, P. (eds.) (2006), *The European Sectoral Social Dialogue. Actors*, *Developments and Challenges*, PIE-Peter Lang, Bruxelles.

Hammer, N. (2005), « International Framework Agreements : global industrial relations between rights and bargaining », *Transfer*, Vol.11, n° 4, pp.511-530.

Moreno, J. et Gabaglio, E. (2006), *Le défi de l'Europe sociale. 30 ans de la Confédération syndicale européenne*, Editorial Germania, Alzira-Valencia.

OCDE (2000), « Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales – Révision 2000 », Organisation de coopération et de développement économiques, Paris (http://www.oecd.org/document/18/0,3343,fr_2649_34889_4880402_1_1_1_1,00.html).

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2002), Directive 2002/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne - Déclaration conjointe du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sur la représentation des travailleurs, JO L 80 du 23 mars 2002, pp.0029-0034.

Schömann, I., Sobczak, A., Voss, E. et Wilke, P. (2008), « The impact of Codes of Conduct and International Framework Agreements on social regulation at company level », draft final report of September 2007, Project n° 0316, Dublin Foundation. Research Consortium : Wilke, Maack and Partner (Hamburg), Audencia Nantes School of Management, ETUI-REHS, Bruxelles (à paraître).

Stevis, D. et Boswell, T. (2007), « International Framework Agreements : Opportunities and Challenges for Global Unionism », in Bronfenbrenner, K. (ed.), *Global Unions*, *Challenging Transnational Capital Through Cross-Border Campaigns*, Cornell University Press, Ithaca, pp.174-194.

Telljohann, V., da Costa, I., Müller, T. et Rehfeldt, U. (2007), « International framework agreements : a stepping stone towards the internationalization of industrial relations ? », *Draft Analytical Report*, 16 novembre 2007.

Waddington, J. (2005), « La syndicalisation en Europe. Étendue du problème et éventail des réponses proposées par les syndicats », document de travail pour l'Université d'été de la CES/ETUI-REHS des dirigeants syndicaux européens, Florence, 1-2 juillet 2005 (http://www.etui-rehs.org/research/Media/Files/Summer-school/Trade-union-membershipFR).

Frédéric Lapeyre

Accords de partenariat économique (APE): les enjeux de la redéfinition des relations entre l'UE et les pays ACP

Introduction

En 2005, quelques semaines après avoir été nommé à la Commission européenne comme commissaire au Commerce, Peter Mandelson déclarait son ambition de mettre le commerce au service du développement, relançant ainsi un vieux slogan des années optimistes du débat sur un nouvel ordre économique international favorable aux pays du Sud: *trade not aid* (du commerce plutôt que de l'aide). Les négociations pour les Accords de partenariat économique (APE) entraient alors dans leur phase finale qui devait aboutir, fin 2007, à leur adoption par les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) regroupés en six blocs régionaux.

Mais contrairement à la volonté de l'Union européenne (UE) et aux efforts des fonctionnaires de la Commission en charge de ce dossier, l'année 2007 s'achève sur un constat d'échec des plus préoccupants au sujet des APE. Non seulement aucun de ces accords n'a été signé à la date butoir du 31 décembre, mais c'est un vent de révolte d'une violence inattendue qui souffle en provenance d'Afrique pour condamner la manière dont les négociations se sont tenues et les conséquences socioéconomiques de ces accords s'ils devaient être mis en place. Les pays ACP expriment ouvertement leur inquiétude de voir que les mesures proposées par la Commission n'auraient pas les résultats escomptés et que les APE pourraient mettre en danger leurs projets de développement, ainsi que ralentir leurs efforts d'intégration régionale et de lutte contre la pauvreté.

La question qui est posée est de savoir si ces accords de libre-échange contribueront au développement économique des pays ACP ou s'ils ne sont qu'une offensive mercantiliste de l'Union pour forcer les gouvernements de ces pays à ouvrir leurs frontières aux produits européens, assurant ainsi la continuation d'une relation néo-coloniale au lieu d'y mettre fin.

La façon dont ont été menées par la Commission les négociations pour la signature des APE apparaît très éloignée des grands principes adoptés lors du Sommet UE-Afrique de Lisbonne les 8 et 9 décembre 2007. Dans la déclaration finale sur le partenariat stratégique Afrique-UE, les signataires insistent, en particulier, sur la nécessité de mettre en place un partenariat politique renforcé entre égaux, qui serait fondé sur l'adhésion effective des sociétés respectives et sur un consensus euro-africain autour de certaines valeurs, d'intérêts communs et d'objectifs stratégiques communs. Or, lors de ce même sommet, les gouvernements des pays ACP, à l'initiative du président du Sénégal soutenu par celui d'Afrique du Sud, ont sévèrement critiqué les pressions et chantages dont ils sont victimes afin de signer les APE qui ne font qu'instituer la concurrence entre partenaires inégaux. Après un long silence, ils ont manifesté un refus clair de signer les APE car, comme l'indiquait à cette occasion Abdoulaye Wade, président sénégalais, « si l'Europe n'a plus que la camisole de force des APE à nous proposer, on peut se demander si l'imagination et la créativité ne sont pas en panne à Bruxelles » ([1]). Dans le même temps, on observe une mobilisation importante et croissante des organisations représentatives de la société civile du Sud qui avaient longtemps été tenues à l'écart des négociations autour des APE. Ces organisations, et notamment les organisations de travailleurs et d'employeurs, se sont

[1] Déclaration de Abdoulaye Wade, Président de la République du Sénégal, cité in Attac France, « Appel des peuples d'Afrique à l'opinion publique européenne et internationale », 9 janvier 2008 (http://www.france.attac.org/spip.php?article8053).

saisies ces derniers mois de ce dossier et revendiquent une meilleure information sur le processus en cours et leur participation dans la réorientation des APE.

Après un rapide rappel des principaux éléments de l'accord de Cotonou et de la place qu'y tiennent les APE – y compris la question de la participation des acteurs non étatiques –, l'attention sera portée sur les principaux enjeux socioéconomiques de ces accords, sur le processus de formulation et de négociation des APE et, enfin, sur l'état des lieux de la situation au lendemain de la date butoir du 31 décembre 2007.

1. L'accord de Cotonou

L'accord de Cotonou signé le 23 juin 2000 entre l'UE et 77 pays de la zone ACP a redéfini en profondeur la coopération UE-ACP afin de la rendre conforme aux nouvelles règles du jeu de l'économie mondialisée ([2]). Malgré des efforts notables pour préserver, autant que faire se peut, la spécificité de la coopération au développement qui lie l'UE aux pays ACP, cette coopération tend à glisser de plus en plus vers la mise en œuvre d'accords de libre-échange. La libéralisation du commerce y est présentée comme un puissant moyen de contribuer aux objectifs de croissance, de création d'emplois et de réduction de la pauvreté. L'accord de Cotonou se fonde sur les principes de partenariat et de solidarité. Il s'assigne trois objectifs principaux:

- la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté dans les pays ACP;
- le développement durable;
- l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale.

[2] Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou, Benin, le 23 juin 2000, JO L 317 du 15 décembre 2000, pp.3-286.

L'Accord entend se fonder sur la trilogie : dialogue politique-commerce-développement pour atteindre ses objectifs. Cela suppose notamment :

- la formulation de stratégies de développement appropriées et une concentration sur l'objectif de réduction de la pauvreté;
- l'élaboration d'un nouveau cadre de coopération économique et commerciale, et l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale;
- le renforcement de la dimension politique;
- la promotion de la participation des acteurs non étatiques;
- l'amélioration de la coopération technique et financière.

L'approche participative est l'une des innovations majeures de l'accord de Cotonou qui établit un cadre pour la participation de la société civile, dont les organisations syndicales des pays ACP. L'Accord contient de nombreuses références à la société civile et des dispositions relatives à la participation des acteurs non gouvernementaux au niveau des procédures de mise en œuvre et de gestion qui doivent être respectées. Le rôle de ces derniers dans le processus de développement est reconnu à travers la participation à la formulation des programmes et des projets, la consultation et la participation au dialogue politique, et l'appui au renforcement de leurs capacités. L'article 6 de l'accord de Cotonou donne la définition suivante des « acteurs non étatiques » : il s'agit du secteur privé, des partenaires économiques et sociaux, y compris les organisations syndicales, et de la société civile sous toutes ses formes selon les caractéristiques nationales. Les modalités de participation sont définies au niveau de chaque État, mais l'article 4 indique de quelle manière la société civile doit être impliquée ([3]). Il est notamment prévu que jusqu'à 15 % des fonds alloués à chaque pays ACP dans le cadre du Programme indicatif national pourront être utilisés

[3] Les acteurs de la société civile doivent être constamment informés, reçoivent des ressources financières, doivent être impliqués dans la mise en œuvre des projets et reçoivent un appui dans les secteurs culturels et économiques afin d'améliorer en permanence leur organisation.

par les organisations de la société civile. Cependant, l'allocation de ces fonds n'est pas uniforme dans l'ensemble des pays ACP; ils sont parfois inexistants ou inférieurs à 15 % dans certains pays.

L'accord de Cotonou a donc insufflé à la société civile des pays ACP un élan pour identifier ses propres priorités. Il a également permis d'établir ou de consolider des organisations susceptibles d'être officiellement reconnues comme partenaires éligibles dans le cadre du nouveau partenariat. La présence d'articles sur des questions qui « requièrent » la participation active de la société civile, pour pouvoir être mis en œuvre, est venue faciliter le processus de renforcement institutionnel d'acteurs non étatiques.

2. Les accords de partenariat économique (APE)

C'est dans ce nouveau contexte que se sont ouvertes en 2002 les négociations UE-ACP pour la signature des APE. Ces négociations se tiennent sur la base de six chantiers régionaux (Caraïbes, Pacifique et quatre zones africaines dont l'Afrique de l'Ouest – CEDEAO –, l'Afrique centrale – CEMAC –, l'Afrique de l'Est – ESA –, et l'Afrique australe – SADC; la question de l'intégration de l'Afrique du Sud, bien que non ACP, est encore en discussion). Les APE représentent la dimension économique de l'accord de Cotonou. Ils sont régis par l'article 37 de cet accord et ont pour objectifs de promouvoir « l'intégration progressive et harmonieuse des États ACP dans l'économie mondiale, dans le respect de leurs choix politiques et de leurs priorités de développement, encourageant ainsi leur développement durable et contribuant à l'éradication de la pauvreté dans les pays ACP » (article 34, paragraphe 1). Plus généralement, ils participent de la mise en œuvre de la « stratégie de développement » telle qu'elle figure dans les articles 19 à 27 (titre 1) de l'accord de Cotonou. Concrètement, ils affichent un triple objectif:

- faciliter l'accès des produits ACP au marché européen;
- développer le commerce Sud-Sud;
- soutenir le processus d'intégration régionale.

Les APE sont des accords de libre-échange réciproques, devant être négociés sur une base bilatérale entre l'UE et les pays ou régions ACP et

ont pour objectif de rendre les relations commerciales UE-ACP conformes aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Mais leur mise en œuvre aura inéluctablement d'importantes conséquences sur les structures socioéconomiques des pays ACP. À cet égard, il est fondamental que les organisations représentatives de la société civile participent activement aux négociations et à la formulation de ces accords afin de garantir qu'ils obéissent à quelques critères obligatoires qui doivent lier l'intégration à l'économie mondiale à la promotion de l'emploi décent, au renforcement des droits sociaux et économiques, à la souveraineté alimentaire et au respect des droits des travailleurs. Ces critères devraient être au cœur des préoccupations des négociations régionales et orienter la formulation des APE, mais ils sont, pour le moment, relayés au second plan.

En ce qui concerne la libéralisation des échanges nord-sud, l'Union européenne propose une approche flexible qui permettra à chaque région de négocier des mesures de sauvegarde pour les secteurs vulnérables. Par ailleurs, l'UE est consciente que ses standards de qualité des produits risquent de pénaliser les exportations des pays ACP. Des programmes d'aide ainsi que l'allongement des périodes transitoires et la modification des règles d'origine doivent faire l'objet de négociations afin de faciliter l'entrée des produits ACP sur le marché européen.

Les APE prévoient aussi une aide financière à l'intégration régionale : cette aide doit contribuer à supporter les coûts de l'ouverture commerciale et des ajustements nécessaires. L'UE apportera un soutien financier au processus d'intégration régionale ainsi qu'à la mise en place d'accords de partenariat. La Commission souhaite que les aides aux APE soient intégrées dans les programmes régionaux actuels.

Compte tenu de la difficulté et des enjeux des négociations UE-ACP, une période de transition avait été prévue jusqu'au 31 décembre 2007. Durant cette période vers les nouveaux accords commerciaux, les préférences commerciales non réciproques appliquées dans le cadre de la quatrième convention ACP-CE ont été maintenues pour tous les pays ACP, aux conditions définies à l'annexe V de l'accord de Cotonou.

Les négociations ont été sensibles aux questions de la fixation d'une période de transition d'une durée suffisante de la couverture finale des produits, compte tenu des secteurs sensibles et du degré d'asymétrie en termes de calendrier du démantèlement tarifaire afin de tenir compte de la capacité des pays ACP à s'adapter et à ajuster leurs économies au processus de libéralisation tout en restant conformes aux règles de l'OMC. Au-delà de ces objectifs affichés, les APE visent à mettre en conformité les relations UE-ACP avec les règles de l'OMC. En effet, le régime préférentiel qui était réservé aux pays du groupe ACP et qui n'était donc pas ouvert à l'ensemble des pays en développement n'était pas conforme avec les clauses de l'OMC et notamment les clauses de la nation la plus favorisée et de la réciprocité. Le calendrier des négociations UE-ACP répondait à cette exigence de suppression progressive des entraves aux échanges entre les parties; l'OMC ayant laissé à l'UE jusqu'au 31 décembre 2007 pour s'y conformer.

Le processus de négociation UE-ACP a, dans ce cadre, été long et complexe. Le fait que les négociations vont se poursuivre en 2008 offre une opportunité formidable aux organisations de la société civile de se mobiliser et de réclamer le rôle qui leur revient dans la reformulation des APE. L'accord de Cotonou fournit, pour cela, un cadre unique de participation des acteurs non étatiques, car les États signataires se sont engagés en le signant à remanier profondément le processus de formulation des politiques de développement. C'est donc un puissant moyen d'imposer à la table des négociations la question de l'amélioration des conditions de vie et de travail des populations et l'objectif de souveraineté alimentaire qui devraient primer sur les objectifs de libéralisation et de croissance.

3. Libéralisation, croissance et APE

Les organisations représentatives de la société civile sont soucieuses de rappeler que « le commerce et l'intégration économique doivent permettre de relever les niveaux de travail et de vie, et non pas les réduire » (CES et CSI, 2007 : 31). Il ne faut donc pas réduire l'objectif de développement à la seule croissance économique. La réalité des problèmes sociaux dans les pays ACP remet profondément en question l'enchaînement vertueux –

libéralisation, croissance et réduction de la pauvreté – sur lequel repose le versant prescriptif du discours néolibéral dominant, et notamment la place centrale des politiques de libéralisation dans les politiques d'ajustement structurel.

Or les APE misent exclusivement sur la hausse de la croissance économique l'accroissement des échanges internationaux des ACP dans l'économie mondialisée. Ils réaffirment l'hypothèse des retombées positives de la croissance sur laquelle misent les néolibéraux alors que les expériences passées ont largement montré que la croissance a profité principalement à une minorité dans les pays ACP. L'échec des ajustements structurels montre qu'il ne suffit pas de libéraliser pour améliorer les conditions de vie et de travail, bien au contraire ! L'accord de Cotonou et les APE doivent donc garantir la primauté des droits humains, notamment des droits sociaux et à la sécurité alimentaire, sur tout aspect commercial ou financier. Ces droits doivent être intégrés systématiquement dans toute négociation des APE sur le plan régional.

Par ailleurs, l'accroissement du commerce entre pays ACP est bien plus prioritaire pour ces pays que l'ouverture de leurs marchés aux produits de l'UE. Il convient de tenir compte de la nécessité, d'ailleurs reconnue, de séquencer les mesures de libéralisation commerciale. Et les mesures de libéralisation dûment acceptées entre les pays ACP doivent primer sur les mesures de libéralisation envers l'UE. De fait, une ouverture exagérée des marchés ACP à la concurrence de l'UE provoquerait des ravages dans les économies des pays ACP, alors que l'intégration effective des régions ACP garantira aux pays concernés qu'ils tireront plus d'avantages d'une intégration ultérieure avec l'UE. Toutefois, il faut aussi analyser les conséquences de l'intégration régionale lorsqu'au sein d'une même région, il y a des pays partenaires avec des niveaux de développement économique très inégaux, car cela comporte des risques importants pour la structure productive du plus faible.

4. Principaux enjeux des APE

L'UE et les ACP doivent prendre rapidement des dispositions pour effectuer des études d'impacts économiques et sociaux des politiques économiques et commerciales proposées dans les régions et les pays

concernés, afin d'évaluer les conséquences pour les pays ACP:

- de la suppression des droits de douane sur les importations d'origine européenne;
- de l'augmentation des importations européennes et de la concurrence accrue sur la production locale et régionale;
- du peu de nouvelles opportunités d'exportations pour les pays les moins avancés;
- des problèmes d'accès au marché européen à cause de l'incapacité des entreprises agroalimentaires et des agriculteurs africains à répondre aux exigences de qualité des consommateurs de l'UE et aux règles phytosanitaires.

Il est crucial de prendre en considération le fait qu'il y a compétition et non-complémentarité entre les deux zones sur de nombreux produits agricoles. Les productions européennes importées risquent donc de concurrencer encore plus les productions locales, comme le lait, la viande, les huiles végétales, le concentré de tomate par exemple, ou de s'y substituer (cas des céréales, des viandes). Ainsi, l'ouverture aux produits européens, meilleurs marchés dans bien des cas, pourrait amener à privilégier les importations au détriment des productions régionales et nationales. Dans un contexte marqué par les préoccupations quant à l'approvisionnement des consommateurs africains et la capacité de l'agriculture régionale à produire pour répondre à la croissance de la demande, l'enjeu se décline autour de deux questions: les risques de concurrence accrue des importations d'origine européenne vis-à-vis des filières nationales; et les risques de concurrence accrue des importations européennes vis-à-vis des filières régionales (affaiblissement de l'intégration et de la complémentarité au sein des régions d'Afrique).

La dépendance alimentaire de la sous-région qui était déjà forte (45,6 % des importations ACP en provenance d'Europe entre 1997-98) va sans doute continuer à s'accroître (Lapeyre, 2007: 45). Cette situation va probablement rendre difficile la réussite des différentes stratégies de promotion des filières agricoles locales. Cette augmentation des importations en provenance de l'UE risque alors de mettre à mal la petite

production agricole qui joue pourtant un rôle essentiel pour la génération de revenus et d'emplois. La note synthétique du GRET – association professionnelle de solidarité et de coopération internationale – sur les impacts de l'Accord de partenariat économique UE – Afrique de l'Ouest montre bien qu'en premier lieu, les ressources fiscales vont baisser, ce qui réduira la capacité d'intervention des États et posera la question de financements alternatifs. Par ailleurs, l'élargissement du marché et la suppression des barrières douanières intérieures ne peuvent être un puissant stimulant pour l'économie régionale qu'à condition que le marché soit réellement fluidifié et que les secteurs sensibles soient convenablement protégés des importations européennes (Faucheux *et al.*, 2005).

La plupart des études s'accordent sur le fait que la mise en place d'un APE va augmenter les importations en provenance de l'UE de près de 647 millions de dollars. La suppression des droits de douane sur les produits européens pourrait créer une diversion de commerce, c'est-à-dire que les importations européennes remplacent des importations d'une autre origine, pour un montant estimé à 390 millions de dollars. Au total, le gain en exportation pour l'UE pourrait avoisiner 1 milliard de dollars, soit 15 % des exportations actuelles (Lapeyre, 2007 : 46). Parallèlement, toutes les études soulignent les problèmes existant pour les productions des pays ACP quant à l'accès au marché européen à cause de l'incapacité des entreprises agroalimentaires et des agriculteurs à répondre aux exigences de qualité des consommateurs de l'UE. Les principaux freins règlementaires à l'accès au marché sont les normes sanitaires et phytosanitaires et les règles d'origine. L'amélioration de la compétitivité des entreprises ACP et, notamment, leurs capacités de modernisation des filières en vue de les adapter à leur nouvel environnement commercial (transformation, stockage, conservation…) vont nécessiter de très importantes ressources financières et l'UE doit intégrer cette exigence dans sa coopération au développement.

5. Priorités pour la souveraineté alimentaire

Dans le domaine de l'agriculture, les pays ACP doivent viser la sauvegarde de leur souveraineté alimentaire et la préservation des intérêts

des exploitations familiales. Il convient de reconnaître que certains produits ont besoin d'une protection temporaire plus longue que les douze ans prévus pour réduire et éliminer de façon progressive les entraves aux échanges avec l'UE. Parmi les produits agricoles particulièrement sensibles, citons les viandes, en particulier celles de porc, de volaille et de bœuf, des légumes (pommes de terre, oignons et tomates), la farine de blé et les huiles. Il est nécessaire de promouvoir une position défensive pour protéger effectivement des produits stratégiques pour la sécurité alimentaire des populations et la souveraineté alimentaire de la région. Cela nécessite le maintien de protections tarifaires significatives qui pourraient être basées sur un système distinguant trois grandes catégories de produits pour une libéralisation différenciée:

- les biens d'équipement et les intrants non produits dans la région qui peuvent être intégralement libéralisés, alors que ceux qui sont produits dans la région devraient être traités différemment;
- les produits agricoles et alimentaires importés et non concurrents des filières locales peuvent être libéralisés, sauf s'ils représentent un enjeu important du point de vue des recettes douanières;
- les produits concurrents des filières nationales ou régionales: l'objectif de développement doit primer sur toute autre considération, de même que le principe de précaution, s'il y a risque d'éviction des producteurs ouest-africains du marché régional.

Les APE doivent permettre aux pays ACP de venir en appui à leurs paysans et à investir dans la préservation des ressources naturelles. Un modèle d'APE serait alors une forte intégration des économies agricoles et alimentaires avec la mise en place d'une véritable zone de libre-échange intra-régionale, combinée avec une protection différenciée du secteur, variable selon les enjeux et les spécificités de chaque filière, et permettant une insertion positive dans les marchés internationaux.

6. Propositions pour une reformulation des APE

Pour les organisations de la société civile, ces accords doivent obligatoirement avoir une dimension sociale effective. Dans le cas contraire, les populations n'auront aucune confiance dans ces dispositions.

Or la réussite des APE résulte en grande partie de la confiance que les populations et les principaux acteurs pourront leur accorder. Aussi, ces accords devraient contribuer au développement économique et social de ces régions et se traduire par une amélioration significative des conditions de vie et de travail des populations concernées. Pour cela, il faut des objectifs sociaux et des méthodologies participatives de mise en œuvre, notamment par le dialogue social. Les Programmes indicatifs nationaux issus de l'accord de Cotonou ont montré toutes les difficultés puisque la participation des acteurs non étatiques a été très sélective (excluant notamment les syndicats) et limitée.

Il est important que les négociations au niveau de l'ensemble des pays ACP obéissent à quelques critères obligatoires : au-delà d'une intégration sensée à l'économie mondiale, il devrait notamment s'agir du développement du commerce accompagné des droits sociaux y afférents, de la réduction de la pauvreté, et du respect des droits des travailleurs. Ces critères devraient orienter les négociations régionales. Les APE doivent garantir la primauté des droits humains et notamment sociaux, au sens où l'entend l'Organisation internationale du travail (OIT), sur tout aspect commercial ou financier. Ces droits doivent être systématiquement intégrés dans toutes les négociations APE sur le plan régional. Celles-ci doivent s'articuler autour de deux grands thèmes :

1) **La promotion et la garantie de droits :** la garantie des droits sociaux fondamentaux inscrits dans l'accord de Cotonou (préambule) comme éléments essentiels partagés par les contractants. Il s'agit des huit conventions dites de droits sociaux fondamentaux (Déclaration tripartite de l'OIT adoptée par la Conférence internationale du travail de 1998) qui concernent :

- la liberté d'association (conv. 87);
- la liberté de négociation et d'action (conv. 98);
- l'interdiction du travail forcé (conv. 29 et 105);
- l'élimination progressive du travail des enfants et l'interdiction de travaux affectant la dignité de ceux-ci (conv. 138 et 182);

- l'égalité de traitement entre hommes et femmes nationaux/étrangers (conv. 100 et 111).

Mais le Code international du travail comprend aussi 70 conventions opérationnelles. Ces droits sont les conditions indispensables à la dignité des personnes résidant dans un territoire. Elles sont la base de toute politique sociale. En outre, d'autres droits résultant des conventions de l'OIT doivent être considérés, car elles sont pertinentes dans le domaine de l'économie, notamment:

- la protection sociale (conv. 102);
- la protection de la maternité (conv. 183);
- la promotion de l'emploi (conv. 122);
- l'administration du travail dans l'industrie (conv. 81) et dans les secteurs agricoles (conv. 129);
- les travailleurs migrants (conv. 97).

En principe, pour rendre ces conventions juridiquement applicables dans un pays, elles doivent être ratifiées par le pays (acte juridique officiel). Cependant, les droits sociaux fondamentaux (8 conventions) doivent être appliqués dans tous les États membres de l'OIT, du fait même qu'ils sont membres de l'Organisation (c'est le cas de tous les États de l'UE et des ACP). Il faut souligner ici que de nombreux aspects liés à l'emploi, à la sécurité sociale et à l'égalité entre les sexes ainsi que le lien étroit qui existe entre le développement du commerce et les normes relatives au travail sont repris de façon plutôt générique et uniquement dans le préambule du mandat de négociation confié à la Commission sur les APE.

2) Une stratégie concrète de développement social: celle-ci doit s'appliquer aux deux éléments essentiels de lutte contre la pauvreté:

- la promotion de l'emploi décent;
- la promotion de la protection sociale.

L'émergence de marchés locaux et régionaux exige des populations disposant de pouvoir d'achat. La promotion de l'emploi et des systèmes de protection sociale doit générer des revenus réguliers. La promotion de

l'emploi décent (avec des conditions de travail justes et dignes) doit être réalisée dans tous les secteurs de production (artisanat, secteurs ruraux, secteurs formels publics et privés, secteurs informels).

L'investissement productif est un facteur clé de cette stratégie. Aussi, les mesures prévues dans l'accord de Cotonou (annexe II, chapitre I, article 1 à 15) doivent être mises en œuvre avec plus de dynamisme pour soutenir un effort d'industrialisation et de développement des infrastructures avec l'appui de la Banque européenne d'investissement. Dans le même temps, l'exécution de marchés de travaux d'équipement et de services, résultant du financement du Fonds européen de développement (FED), doit être confiée en priorité à des opérateurs économiques ACP qui pourraient bénéficier d'assistance technique adéquate. Enfin, un programme de transformation au sein des régions ACP des produits primaires (énergie, mines, produits agricoles et halieutiques, etc.) est essentiel afin de permettre d'augmenter la valeur ajoutée des productions nationales, de diversifier la production et de créer de l'emploi. La promotion du commerce équitable doit aussi être envisagée de façon systématique afin de contribuer aux revenus réguliers des producteurs et à l'écoulement des produits.

Les secteurs informels emploient souvent la majorité de la main-d'œuvre active, dans beaucoup de régions des ACP. Ce sont des secteurs avec des activités étendues, diverses et complexes. Ces secteurs dits marginaux contribuent aux PIB des pays, apportent des produits et des services à des populations peu solvables et, surtout, assurent des revenus même précaires et permettent également des activités productives génératrices d'emplois (production de biens et de services, économie sociale et solidaire). Or l'artisanat et l'agriculture sont deux secteurs particulièrement exposés aux effets déstabilisateurs de la libéralisation imposée dans le cadre des APE. C'est pourquoi, il est très important que les contractants de chaque APE envisagent un programme négocié (aspects économiques, commerciaux, sociaux et fiscaux) protégeant ces secteurs d'activités et contribuant à une intégration progressive et équitable dans les secteurs formels, publics et privés, ruraux et urbains de ces secteurs informels.

Enfin, la promotion de la protection sociale est, avec l'emploi, l'élément essentiel de la lutte contre la pauvreté. Leurs carences entraînent l'insécurité économique et sociale des populations. Des systèmes de sécurité sociale existent théoriquement dans la plupart des pays ACP, mais, faute de financement, ils ne couvrent souvent qu'une minorité de travailleurs du secteur formel. Or il n'existe pas, pour la très grande majorité de la population, de revenus de remplacement qui permettent de faire face à la maladie, au chômage, ou à la retraite. Dans chaque APE, un fonds de promotion de protection sociale devrait être créé, financé par des apports publics et privés afin d'apporter des solutions progressives. La valorisation des réalisations économiques et sociales et leur soutien devraient constituer une contribution décisive à cet aspect de la lutte contre la pauvreté. Cette stratégie devrait être menée efficacement par une méthode générale de participation active, grâce au dialogue social, objectif inscrit à l'article 25 de l'accord de Cotonou.

Dans ce domaine, l'auto-organisation des hommes et des femmes travaillant dans les secteurs informels génère souvent des initiatives d'économie sociale dans de nombreux domaines, particulièrement dans la santé (mutualisation des risques) qui, grâce au recours au micro-crédit et à la micro-assurance, apportent des solutions partielles, mais réelles, aux besoins des gens. En général, ces réalisations sont peu connues et peu appuyées par les pouvoirs publics. Il faut dans tous les cas assurer l'accès universel aux biens et services essentiels et refuser les processus de libéralisation ou d'application de la logique de coût et d'efficacité issue du secteur privé à des secteurs clés pour le développement humain comme le secteur de l'eau.

Les APE, quelles perspectives pour le futur ?

L'échec des négociations qui visaient à conclure avec au moins une des six régions un APE a abouti à la multiplication d'accords intérimaires bilatéraux entre certains pays ACP et l'UE. Ces accords signés, par exemple, par cinq pays d'Afrique de l'Est, la Namibie ou encore le Ghana et la Côte d'Ivoire, permettent à ces pays de conserver l'accès garanti de leurs exportations au marché de l'UE. L'approche de la Commission européenne a été, dans ce cadre, de forcer ces pays à réduire

considérablement leurs taxes sur l'importation de produits de l'UE en échange de marchés garantis pour leurs exportations agricoles. Il faut noter à ce sujet la différence importante au sein des pays ACP entre les pays les moins avancés (PMA) et les non-PMA, car les premiers ont, de toute manière, un accès libre au marché de l'UE dans le cadre de l'initiative « Tout sauf les armes », tandis que les non-PMA ont accès au marché de l'UE *via* le système de préférences généralisées qui recouvre tous les pays en développement. La conclusion d'un APE est donc bien plus importante pour les non-PMA que pour les PMA. Ainsi, en Afrique de l'Ouest, le Mali ou le Niger, en tant que PMA, avaient beaucoup moins à perdre de l'échec des négociations que le Ghana ou la Côte d'Ivoire. Tandis que la position dure anti-APE du Nigeria s'explique par la nature de ses exportations – pétrole et gaz – qui n'ont pas de problèmes de débouchés et n'incitaient pas le Nigeria à faire de concessions à l'UE.

Une des principales critiques qui a émergé des pays ACP est cette stratégie de l'UE d'éclatement des pays en six régions pour affaiblir leur pouvoir de négociation tout en mettant une pression considérable sur chaque pays pour signer les APE à l'échelle régionale ou, désormais, signer dans l'urgence des accords intérimaires. Cette tactique de diviser pour mieux régner employée par la Commission non seulement n'a pas porté ses fruits, mais a abouti à un résultat inverse à celui mis en avant par l'UE pour légitimer la signature des APE puisqu'il favorise un processus de désintégration régionale et non d'intégration. La coalition des centrales syndicales du Sénégal a d'ailleurs fustigé début janvier 2008 le « torpillage de l'intégration africaine » au cours d'une marche organisée par la société civile sénégalaise qui a réuni plus de 2 000 personnes dans les rues de Dakar.

Quelle que soit la nature des accords qui seront signés dans le futur, le processus de négociation des APE a largement détérioré les relations UE-ACP qui sont devenues très tendues, comme le montrent par exemple les déclarations de l'Association nationale des commerçants nigérians qui visaient directement MM. Mandelson et Michel accusés d'exercer un chantage sur les pays ACP et de traiter ces pays comme des écoliers (Beattie et Bounds, 2007 : 3). Dans ce cadre, une des principales

demandes des pays ACP est de disposer de plus de temps afin de définir des positions communes et de se coordonner afin de promouvoir une réelle intégration régionale. Ils sont aussi déterminés à n'envisager la conclusion des APE que dans la mesure où ils servent les objectifs de développement fixés dans l'accord de Cotonou. La « Déclaration de Kigali sur le commerce » lors de la 14ème Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE de novembre 2007 est très claire dans sa condamnation des négociateurs de la Commission qui n'ont envisagé les négociations sur les APE que comme s'il s'agissait de simples négociations d'une zone de libre-échange axées sur l'ouverture des marchés, plutôt que comme des outils pour le développement. C'est aussi la position de la Coalition africaine contre les Accords de partenariat économique et pour l'ouverture d'un dialogue en vue de construire un partenariat pour la croissance et le développement : celle-ci a lancé fin 2007 un appel des peuples d'Afrique à l'opinion publique européenne et internationale.

Le rôle des organisations représentatives de la société civile est essentiel pour promouvoir la prise en compte des conditions de vie et de travail des populations dans les négociations sur les APE. Elles doivent mettre les États ACP face à leurs engagements signés tout en s'adressant à la Commission européenne et à ses délégations dans les pays ACP afin qu'elles les fassent respecter. Seulement à cette condition, on pourra voir se dessiner des APE qui prendront en compte les questions de la souveraineté alimentaire, de la garantie des droits sociaux fondamentaux, de la promotion de l'emploi décent et de la promotion de la protection sociale. La vitesse et la nature de l'intégration dans l'économie mondialisée ne seront plus alors dictées par la logique de la croissance, mais par celle du développement humain.

Références

Beattie, A. et Bounds, A. (2007), « How Europe's trade talks with poor former colonies became mired in mistrust », *Financial Times*, 12 décembre 2007.

CES et CSI (2007), *Guide et dossier syndical pour le renforcement des capacités des organisations syndicales des pays ACP face aux Accords de Partenariat Economique*, Confédération européenne des syndicats et Confédération syndicale internationale, Bruxelles, avril 2007 (http://www.etuc.org/IMG/pdf/ACP-FR.pdf).

Faucheux, B., Hermelin, B. et Medina, J. (2005), « Impacts de l'Accord de partenariat économique UE – Afrique de l'Ouest », *Note synthétique du GRET*, décembre 2005 (http://www.gret.org/ressource/pdf/07670.pdf).

Lapeyre, F. (2007), « Les accords de partenariat économique : enjeux pour la souveraineté alimentaire des pays ACP », in Charlier, S. et Warnotte, G. (dir.), *La souveraineté alimentaire. Regards croisés*, UCL Presses Universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve, pp.71-80.

Cécile Barbier

Asile et immigration : quelle cohérence pour les politiques de l'Union ?

Les nouveaux drames humains qui se sont produits en 2007 en mer Méditerranée et en mer Égée ont mis en évidence l'importance et la sophistication des moyens de l'Union européenne (UE) dans la lutte contre l'immigration clandestine et la protection des frontières extérieures. Cette année, la Commission européenne a présenté de nouvelles propositions dans le domaine de l'immigration illégale, mais aussi légale, concrétisant par là sa volonté d'insuffler une approche commune dans un domaine politiquement très sensible. Elle a également alimenté la réflexion sur le futur régime d'asile commun.

L'européanisation des politiques migratoires demeure parcellaire et éclatée tandis que le développement de leur dimension externe se poursuit dans les différentes politiques avec les pays tiers, notamment africains. À partir des années 1980, l'Europe aborde la politique d'immigration essentiellement sous l'angle de la protection des frontières (groupe Trevi ([1]), Schengen, groupe *ad hoc* immigration, etc.). Le traité d'Amsterdam (1997) lui a assigné l'objectif de développer un « espace de

[1] Trevi, qui serait l'acronyme de « Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale », était une enceinte intergouvernementale au sein de laquelle les États membres de la Communauté coopéraient sur des questions généralement confidentielles, en marge des institutions communautaires. Les questions traitées dans ce cadre portaient notamment sur le maintien de l'ordre public en Europe, la lutte contre la grande criminalité, la lutte contre le terrorisme, la sécurité dans l'Europe sans frontières, etc.

liberté de sécurité et de justice». Le programme quinquennal de Tampere adopté en 1999 pose les jalons d'une politique européenne commune en matière d'immigration et d'asile. Cela supposait le développement de quatre volets: la définition d'une «politique globale de l'immigration» en partenariat avec les pays d'origine, la mise en place d'un régime commun de l'asile, le traitement équitable des ressortissants des pays tiers, et la gestion des flux migratoires. Après les attentats du 11 septembre 2001, l'adoption du «concept européen de gestion des contrôles aux frontières» annonce la poursuite d'une approche sécuritaire. Succédant au programme de Tampere, le programme de La Haye (2004) développe notamment la dimension extérieure des politiques d'asile et d'immigration. Apparaît également la question des migrants hautement qualifiés dans un nouveau contexte de pénuries de main-d'œuvre auxquelles font face certains pays dans certains secteurs.

Dans les lignes qui suivent, nous aborderons successivement la manière dont l'Union envisage le contrôle de ses «frontières extérieures» (1), ainsi que la réalisation encore inachevée d'un espace de libre circulation des travailleurs où sont partiellement abolis les contrôles des personnes aux frontières internes entre les États membres (2). Au cours de l'année 2007, l'Union intègre le principe de la mobilité dans ses relations avec les «pays tiers» (3), et définit le nouveau concept de «migration circulaire» (4). Sa concrétisation, qui vise l'admission d'étrangers hautement qualifiés, met en évidence la faiblesse des textes européens existant sur les droits des étrangers en séjour régulier dans l'un des États membres de l'Union (5). Face au durcissement de la politique de lutte contre l'immigration clandestine (6), la politique d'asile de l'Union est le parent pauvre du programme de La Haye (7). Cette analyse des différents aspects – sociaux, humanitaires, économiques, voire compétitifs – de la question montre à quel point l'Europe peine à adopter une approche d'ensemble cohérente à l'égard de l'immigration et de la libre circulation. La géométrie variable permise par les traités européens actuels et maintenue par le traité de Lisbonne n'est bien entendu pas étrangère à cette absence de vision globale.

1. Protection des frontières extérieures : l'Agence Frontex

L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures de l'Union (Frontex, créée en 2004) (Conseil de l'UE, 2004) est le volet opérationnel de la gestion des frontières extérieures de l'Union. Cette Agence vise à « coordonner la coopération opérationnelle entre les États membres en matière de gestion des frontières extérieures » et à leur fournir l'appui nécessaire pour organiser des opérations communes de retours. À la suite des opérations conjointes et aux projets pilotes menés en 2006 et 2007, le règlement Frontex a été complété d'un dispositif permettant à l'Agence de former et de déployer des équipes d'intervention rapide composées de gardes-frontières d'États membres en vue de fournir à un autre État membre une assistance opérationnelle. Dénommées Rabit (*Rapid Border Intervention Teams*), ces équipes peuvent être mises à disposition par l'Agence à un État membre « confronté à une situation le soumettant à des pressions urgentes et exceptionnelles, spécialement en cas d'arrivée en certains points des frontières extérieures d'un grand nombre de ressortissants de pays tiers tentant d'entrer clandestinement sur le territoire de l'État membre » (Parlement européen et Conseil de l'UE, 2007a : 32).

Par ailleurs, sur le plan financier, un « Fonds pour les frontières extérieures » prévoit le principe d'une solidarité communautaire pour la gestion des frontières (Parlement européen et Conseil de l'UE, 2007b). Doté de 1,82 milliard d'euros pour la période 2007-2013 dont 170 millions disponibles pour l'année 2007, ce Fonds doit permettre de « moderniser » les infrastructures (points de passage frontaliers, vidéosurveillance, etc.) situées le long des frontières terrestres et maritimes extérieures de l'Union.

Au cours de l'année 2007, les images de personnes mourant en Méditerranée, en mer Égée ou ailleurs dans le monde, ainsi que le traitement des survivants ont défrayé la chronique. La surveillance des frontières maritimes du sud de l'Union, à laquelle sont également conviés certains pays tiers, a pour conséquence de rendre les routes migratoires plus longues et plus risquées qu'auparavant. Selon les données de l'association italienne *Fortress Europe* publiées début janvier 2008, au

moins 1 861 migrants sont morts au cours de cette année en tentant de rejoindre un des pays du sud de l'Union, contre 2 088 en 2006. Même si ces chiffres sont difficilement comparables, les événements de l'été 2007 ont suscité des interrogations quant au respect du droit humanitaire et maritime international, au point que la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen a organisé en juillet une audition publique sur les tragédies des migrants en mer. Par la suite, ce dernier a implicitement reconnu les carences humanitaires de Frontex, estimant « qu'il est indispensable de faire figurer dans le mandat de Frontex et des équipes d'intervention rapide aux frontières maritimes de l'UE le sauvetage des migrants et demandeurs d'asile en difficulté et en danger de mort » (Parlement européen, 2007a : point 39).

2. Mobilité intra-européenne : la libre circulation incomplète des travailleurs

Pas plus qu'elle n'est un espace commun de libre circulation des personnes, l'UE n'est un espace commun de libre circulation des travailleurs. Lors de l'élargissement de 2004, seuls trois pays (Irlande, Royaume-Uni et Suède) avaient décidé de ne pas imposer de restrictions à la libre circulation des travailleurs des huit nouveaux pays membres (UE-8), comme le permettaient les mesures de dérogations transitoires du traité d'adhésion. Deux ans plus tard, la Commission européenne livrait un bilan positif de l'élargissement et encourageait par conséquent les autres États membres à lever leurs restrictions (CCE, 2006a). C'est ainsi que le 1er mai 2006, le Portugal, l'Espagne, la Grèce et la Finlande décident d'ouvrir leurs frontières aux travailleurs des nouveaux États membres. Ils sont suivis par l'Italie (27 juillet 2006), les Pays-Bas (1er mai 2007), et le Luxembourg (20 septembre 2007). La Belgique, le Danemark et la France assouplissent leur législation de manière à répondre aux besoins de leur marché du travail. Seules l'Allemagne et l'Autriche maintiennent donc leurs restrictions. Confronté à une pénurie de main-d'œuvre, le gouvernement allemand, qui avait déjà adopté en 2005 un système de type *green card* aux résultats mitigés pour les travailleurs hautement qualifiés dans le secteur de l'informatique, décide toutefois d'ouvrir son marché du travail à partir du 1er novembre 2007 aux

ingénieurs mécaniciens et électriciens des huit pays d'Europe de l'Est entrés dans l'UE en 2004.

En ce qui concerne les deux derniers entrants – Roumanie et Bulgarie –, le traité d'adhésion contient également des mesures permettant de limiter provisoirement la libre circulation de leurs travailleurs. Au 1er janvier 2007, seuls dix pays de l'UE-25 n'y recourent pas : Chypre, Estonie, Finlande, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovénie, Slovaquie, et Suède. Six pays décident de maintenir le permis de travail et ouvrent partiellement leur marché du travail : France, Hongrie, Italie, Luxembourg, Danemark et Belgique. Neuf pays maintiennent des restrictions : Autriche, Allemagne, Espagne, Grèce, Malte, Pays-Bas, Portugal, Irlande et Royaume-Uni.

L'Irlande et le Royaume-Uni ont donc fortement réduit leur politique d'ouverture. À Londres, le ministre des Affaires intérieures tire officiellement un bilan positif de l'ouverture du marché du travail de 2004. La politique d'« immigration » économique est considérée comme bénéfique et contribuant à l'augmentation de la prospérité nationale. Selon les données publiées en août 2006 par le ministère de l'Intérieur, 447 000 travailleurs ressortissants des nouveaux pays membres de l'Union se sont déclarés au Royaume-Uni (600 000 si l'on prend en compte les professions libérales). Toutefois, la publication d'articles sur les conditions de travail et l'exploitation de certains travailleurs issus des nouveaux États membres contribue à donner une image négative à cette « immigration », qui n'est en fait que la concrétisation d'une des libertés fondamentales du traité CE et du droit des citoyens à la libre circulation. Selon un sondage publié par le *Financial Times* (20 octobre 2006), 76 % des Britanniques estiment qu'il y a trop d'immigrés dans le pays, 46 % considèrent que les immigrés en général et 50 % des immigrés récents originaires des nouveaux États membres ont eu un impact négatif sur l'économie. Faut-il y voir la justification du recours aux mesures transitoires à l'égard des travailleurs provenant de Bulgarie et de Roumanie (UE-2) ? Quoi qu'il en soit, le Royaume-Uni décide de n'ouvrir que graduellement l'accès à son marché du travail aux ressortissants de ces pays. Un permis de travail est requis pour l'accès des travailleurs hautement qualifiés (*Highly Skilled Migrants Programme*) et un accès dans

les limites de quotas pour les moins qualifiés (*Seasonal Agricultural Scheme et Sectors based Scheme*) (*Border & Immigration Agency,* 2007).

Du point de vue des salaires, selon le rapport publié en octobre 2007 par le ministère de l'Intérieur, « les travailleurs à temps plein provenant des économies occidentales développées et du Proche Orient gagnent plus que leurs homologues nés au Royaume-Uni. Par contraste, ceux provenant de l'UE-8 et de l'UE-2 gagnent notablement moins que les travailleurs nés au Royaume-Uni » (Home Office, 2007 : 20). Les pays anglophones demeurent cependant l'une des destinations privilégiées des ressortissants des nouveaux pays, qui enregistrent par ailleurs des pénuries de main-d'œuvre.

3. Mobilité intra-européenne et migration économique

Cet épisode des mesures transitoires partiellement levées pour répondre à des « tensions » sur le marché du travail montre, si besoin en était, la diversité des situations nationales. En même temps, il contraint les États membres à parler de leurs besoins de main-d'œuvre, fournissant par là un argument aux promoteurs des migrations économiques dans le contexte du vieillissement de la population européenne.

Il faut rappeler qu'à côté du droit au regroupement familial, les deux principales causes des migrations vers l'Union sont politiques et économiques. Sur le plan politique, il s'agit des réfugiés et des demandeurs d'asile, des personnes qui craignent pour leur vie parce qu'ils fuient des guerres, ou parce qu'ils sont persécutés en raison de leur sexe, de la couleur de leur peau ou de leur croyance. Au niveau économique, il s'agit des populations des pays pauvres espérant trouver en Europe de meilleures conditions d'existence en y décrochant un emploi. Depuis peu, s'y ajoutent les personnes fuyant leur pays pour des raisons climatiques (sécheresse en Afrique subsaharienne). Dans le jargon européen et international, on parle de plus en plus de « flux mixtes, soit l'arrivée aux frontières extérieures de l'Union de flux migratoires composés simultanément de migrants clandestins et de personnes nécessitant une protection » (CCE, 2007a : 14). Au niveau européen, cela se traduit par une tendance à considérer le droit d'asile du point de vue de la politique migratoire (gestion des flux et protection des frontières extérieures) au

détriment des droits de l'homme que le droit humanitaire est censé protéger. Ainsi, *Human Rights Watch* constate que l'ltalie a refoulé plus de 1 500 migrants irréguliers de Lampedusa en Libye entre octobre 2004 et mars 2005, sans même examiner leurs demandes d'asile. Cela se traduit également par la mise en place de politique de répression de l'immigration clandestine, dont le volet « retour » est fortement contesté par les ONG promouvant le droit d'asile et le respect des droits de l'homme (*cf. infra*).

Les Nations Unies estiment à 191 millions le nombre de migrants dans le monde en 2005, soit une augmentation de 23 % en quinze ans. Ce chiffre, qui serait l'expression de l'actuelle phase de la mondialisation, comprend aussi les migrants forcés d'Afrique pour cause de conflit. Cependant, si la libre circulation des marchandises, des services et des capitaux est favorisée, la situation est loin d'être favorable aux migrations internationales. La libre circulation des travailleurs est un droit consacré par la Convention des Nations Unies sur les droits des travailleurs migrants (et des membres de leur famille) du 18 décembre 1990. La Convention rappelle que les droits fondamentaux et le principe de non-discrimination s'appliquent à tous les hommes, mais doivent être réaffirmés pour les migrants « sans distinction aucune » en « considérant la situation de vulnérabilité dans laquelle (ils/elles) se trouvent fréquemment ». Pour entrer en vigueur, la Convention devait être ratifiée par un minimum de 20 États membres. Actuellement, 35 États (essentiellement des pays d'émigration) l'ont ratifiée. Ce n'est le cas d'aucun des États membres de l'Union. À mesure que les droits des migrants subissent les conséquences restrictives des textes européens (notamment dans le cadre du regroupement familial) ([2]), l'argument selon

[2] Voir à ce sujet les motivations du recours introduit en 2003 par le Parlement européen contre certains articles de la directive 2003/86/CE sur le droit au regroupement familial et demandant leur annulation. Si elle se réfère pour la première fois à la Charte des droits fondamentaux dans l'Arrêt du 27 juin 2006, la Cour n'a pas donné raison au Parlement européen et considère que les marges de manœuvre laissées aux États membres ne sont pas contraires aux droits fondamentaux. CJCE, affaire C-540/03, *Parlement européen / Conseil de l'Union européenne*, 27 juin 2006.

lequel les États de l'Union octroient des conditions plus favorables que celles de la Convention perd de sa pertinence. En vue de la Journée internationale du migrant (18 décembre 2007), plusieurs associations ont d'ailleurs lancé une pétition en faveur de la ratification de cette Convention par les États membres, une ratification également soutenue par le Comité économique et social européen et le Parlement européen (Parlement européen, 2005 : point 22).

En 2005, la Commission a proposé de concilier les migrations et la coopération au développement, en partenariat avec les pays et régions d'origine. Une communication sur la migration et le développement prévoyait différents types d'action, parmi lesquelles : faciliter l'envoi de fonds vers les pays d'origine en réduisant le coût, et promouvoir la circulation des « cerveaux » tout en limitant la fuite des compétences (fuite des cerveaux) (CCE, 2005a). Lors du Conseil européen informel de Hampton Court (octobre 2005), la politique de l'immigration est confirmée comme l'un des axes de travail prioritaire de l'Union au même titre que le vieillissement de la population, la recherche-développement et l'énergie. L'approche globale adoptée en décembre suivant met doublement l'accent sur l'Afrique ainsi que l'attestent l'adoption de la stratégie européenne à l'égard de l'Afrique et l'approche globale sur les questions migratoires définissant les priorités d'action centrées sur l'Afrique et la Méditerranée dont le but est de réduire les pressions migratoires sur ces régions (Conseil européen, 2005 : Annexe I). Par la suite, la Commission proposera d'étendre l'approche globale dans d'autres régions, notamment aux frontières extérieures orientales et du Sud-Est de l'UE (CCE, 2006b).

Fin 2005, la Commission présente un programme d'action en matière d'immigration légale (CCE, 2005b). S'inscrivant dans le cadre de la stratégie de Lisbonne et du contexte du vieillissement de la population, ce programme définit une feuille de route pour la durée du programme de La Haye restant à courir (2006-2009) et annonce les futures mesures et initiatives législatives qui seront proposées par la Commission en matière d'immigration légale sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins d'emploi. Il s'agit d'une directive

générale et de quatre directives spécifiques portant sur les conditions d'entrée et de séjour de certaines catégories d'immigrants (travailleurs hautement qualifiés et travailleurs saisonniers, personnes transférées au sein de leur entreprise et stagiaires rémunérés). La Commission élabore également un certain nombre d'instruments non législatifs en vue d'améliorer l'échange et la coordination des informations disponibles en matière d'immigration : mise en place d'un portail de l'UE dans le domaine de l'immigration, développement du portail européen sur la mobilité de l'emploi, pérennisation du réseau européen des migrations (REM) (CCE, 2005c). D'autres mesures portent sur l'échange de statistiques et représentent une tentative pour la Commission d'obtenir les intentions des États membres par exemple dans le domaine de la régularisation des sans-papiers (Conseil de l'UE, 2006 et Parlement européen et Conseil de l'UE, 2007c). Rappelons que la Commission déconseille ce type d'opération en raison de l'appel qu'elle crée en faveur de l'immigration clandestine. Depuis la régularisation massive de 690 000 personnes, l'Espagne s'est engagée à ne plus recourir à cette pratique.

4. Immigration et relations extérieures : le « Partenariat de mobilité » et les « migrations circulaires »

En réponse aux conclusions du Conseil européen de décembre 2006, la Commission a présenté ses idées en vue d'intégrer les possibilités de migrations légales dans la politique extérieure de l'Union. Cela consiste en la négociation de « partenariats pour la mobilité » avec des pays « disposés à s'engager à collaborer activement en matière de gestion des flux migratoires, notamment en luttant contre les migrations clandestines en partenariat avec l'UE, plus particulièrement dans le domaine du retour et de la réadmission » (CCE, 2007b : 13-14). En contrepartie, des possibilités d'immigration légale, comme des visas de court séjour, pourraient être offertes aux ressortissants des pays concernés. Les engagements attendus des pays tiers seraient certes variables, mais ils porteraient principalement sur des aspects sécuritaires : la réadmission des nationaux, la négociation d'accords de réadmission y compris des non nationaux, des efforts en vue d'améliorer le contrôle des frontières extérieures et/ou leur gestion avec l'Agence Frontex, la sécurisation des

documents de voyage – éventuellement par l'emploi de données biométriques –, la coopération et l'échange d'informations sur les problèmes de gestion des frontières, des mesures et initiatives spécifiques pour lutter contre le trafic des migrants et la traite des êtres humains.

Depuis 1996, les accords conclus entre la Communauté et les pays tiers comportent déjà une clause de réadmission. Pour être effectives, ces clauses nécessitent la difficile négociation d'accords de réadmission, y compris des non nationaux. Les conclusions du Conseil européen de Séville (2002) préconisent en outre l'insertion d'une clause relative à la gestion conjointe des flux migratoires et à la réadmission obligatoire en cas d'immigration clandestine dans tout accord de coopération, d'association ou équivalent. En exigeant des engagements supplémentaires dans la gestion des flux aux frontières, la Commission renforce la conditionnalité des relations entre la Communauté et les pays tiers au respect de conditions sécuritaires. Curieusement, le dernier des engagements concerne le développement du pays : « l'engagement de favoriser la création d'emplois productifs et le travail décent et, de manière plus générale, d'améliorer l'environnement social et économique devrait également être exigé du pays tiers concerné, car il peut contribuer à réduire les incitations à la migration clandestine » (CCE, 2007b : 4). Peut-on douter un seul instant que le développement d'un pays n'est pas le plus sûr et le premier moyen d'enrayer l'immigration clandestine ? À cet égard, on peut se demander si la conditionnalité des aides du Fonds monétaire international (FMI) ainsi que les politiques de l'Union (subsides aux exportations agricoles, volet commercial des Accords de partenariat économique) ne constituent pas les principaux obstacles à l'amélioration « de l'environnement économique et social » de certains pays parmi les plus pauvres (lire l'article de Frédéric Lapeyre dans ce volume).

L'autre volet de la communication examine les moyens de faciliter les « migrations circulaires ». Celles-ci pourraient à la fois aider l'Union à combler son besoin de main-d'œuvre et contribuer au développement du pays d'origine en évitant le phénomène de la fuite des cerveaux. À cette fin, l'UE pourrait s'engager à ne pas recruter dans les secteurs identifiés « sous pression » par le pays concerné. La Commission définit deux types

de migration circulaire. D'une part, la « migration circulaire » des étrangers établis dans l'Union, qui concerne principalement les diasporas (hommes d'affaires travaillant dans l'UE et souhaitant démarrer une activité dans leur pays d'origine ou ailleurs hors UE, médecins, universitaires et autres professionnels désireux de soutenir l'économie de leur pays d'origine en y exerçant une partie de leur activité), la migration circulaire des personnes résidant à l'étranger, de l'autre. La seconde catégorie couvre toute la gamme des migrants (travail temporaire, études ou formation en Europe, stagiaires, chercheurs, personnes participant à des échanges interculturels ou à d'autres activités dans le domaine de la culture, de la citoyenneté active, ou encore personnes voulant exercer une activité de volontariat non rémunérée ayant un objectif d'intérêt général au niveau européen).

5. La « carte bleue » européenne

Après de nombreux reports, la Commission présente son projet de « carte bleue » européenne, premier texte encourageant à terme la « circularité » des travailleurs hautement qualifiés, en même temps que la proposition établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis de séjour et de travail. Celle-ci propose également de garantir un « socle commun de droits » à tous les travailleurs étrangers qui résident légalement dans un État membre, mais ne peuvent encore prétendre au statut de résident de longue durée, défini par la directive 2003/109/CE (CCE, 2007c). Si la Commission inscrit sa proposition dans le contexte d'« une mondialisation croissante du marché du travail », l'enjeu sécuritaire n'est pas loin. Selon la Commission, le permis de séjour et de travail unique devrait créer des synergies utiles et permettre aux États membres de mieux gérer et de mieux contrôler la présence de « ressortissants de pays tiers » sur leur territoire à des fins d'emploi. Dans cette perspective, cette directive complèterait efficacement une autre proposition, prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (*cf. infra*).

La « carte bleue » européenne est en fait l'une des quatre directives sectorielles annoncées fin 2005 définissant les conditions d'entrée et de séjour des travailleurs hautement qualifiés. Le texte sur les travailleurs

saisonniers, pourtant considérés comme l'autre catégorie clé de la migration économique, ne sera présenté qu'à l'automne 2008 (CCE, 2007d). Avec la « carte bleue », la Commission entend « répondre efficacement et rapidement aux fluctuations de la demande de main-d'œuvre immigrée hautement qualifiée et compenser les pénuries de compétences actuelles et à venir en établissant des conditions identiques dans toute l'Union européenne afin de faciliter et d'harmoniser l'admission de cette catégorie de travailleurs, ainsi qu'en favorisant une répartition et un redéploiement efficaces de ces derniers sur le marché du travail de l'UE » (CCE, 2007e: 2). À l'instar de la justification de la directive 2005/71/CE sur l'admission des ressortissants des pays tiers à des fins de recherche (Conseil de l'UE, 2005a), elle inscrit sa démarche dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne. Rappelons que la Commission avait estimé à 550 000 le nombre de chercheurs à recruter par l'Union pour combler son retard d'ici 2010. L'Union est elle-même confrontée à la fuite de ses meilleurs cerveaux (cf. Doquier et Marfouk, 2007). En 2003, la Commission avait estimé à 400 000 le nombre de chercheurs européens diplômés en sciences et technologie résidant aux États-Unis.

En ce qui concerne l'attraction des travailleurs hautement qualifiés, l'UE est confrontée à la concurrence des États-Unis et du Canada mais aussi de l'Australie. Selon la Commission, l'Union est la principale destination des travailleurs non qualifiés et moyennement qualifiés venus du Maghreb (87 % de ces immigrants), tandis que 54 % des immigrants hautement qualifiés issus de ces mêmes pays sont installés aux États-Unis et au Canada. La Commission inscrit également sa démarche dans le contexte du vieillissement de la population. Selon les projections d'Eurostat, la population totale de l'Union devrait diminuer d'ici 2025 et la population en âge de travailler d'ici 2011. Le déclin démographique ne touche pas tous les États membres dans la même mesure (la France et l'Irlande étant notablement moins en déclin). La proposition vise en fait des travailleurs moyennement et hautement qualifiés. Elle définit l'emploi hautement qualifié de la manière suivante: « l'exercice d'un travail réel et effectif, sous la direction de quelqu'un d'autre, pour lequel une personne est rémunérée et qui requiert un diplôme de l'enseignement supérieur ou au moins trois ans d'expérience professionnelle équivalente » (CCE, 2007e:

20). S'inspirant de la *green card* américaine, la Commission propose de délivrer aux travailleurs admis un titre de séjour leur permettant de travailler pour une période initiale de deux ans (la durée est illimitée pour les détenteurs de la carte verte américaine). Cette « carte bleue » leur confèrerait, ainsi qu'à leur famille, un ensemble de droits, notamment des conditions favorables pour le regroupement familial. La proposition « carte bleue » dérogerait à la directive 2003/86/CE sur le regroupement familial en permettant le regroupement familial immédiat, y compris dans le cadre de séjour temporaire. Pendant les deux premières années, la possibilité de se rendre dans un second État membre n'est pas reconnue au détenteur d'une « carte bleue ». Elle l'est par la suite, mais sous conditions. Au bout de deux ans, la directive déroge à la directive 2003/109/CE sur le statut des résidents de longue durée, octroyé après un séjour régulier de cinq ans dans un État membre, en permettant aux « travailleurs mobiles » de cumuler les périodes de séjour dans deux (ou au maximum trois États membres) en vue de l'obtention du statut. Des dérogations à cette directive sont également proposées après l'obtention du statut de résident de longue durée dans le cadre de la « circularité ». Par exemple, le détenteur d'une « carte bleue » et les membres de sa famille détenteurs du statut de résident de longue durée seraient autorisés à vivre hors Communauté pour une période de maximum deux ans consécutifs contre une année pour les résidents de longue durée.

Même si les États membres demeurent responsables de la fixation du nombre de travailleurs, la proposition est très controversée en raison de la nature politiquement sensible de l'immigration et de la variabilité des besoins selon les pays. Au moment de la présentation de cette proposition, la France et le Royaume-Uni venaient d'adopter des politiques migratoires restrictives (durcissement des conditions du regroupement familial, politique de l'immigration choisie et « politique du chiffre » renforcée dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine, d'une part, renforcement des conditions d'admission y compris des travailleurs hautement qualifiés, de l'autre), tandis que l'Espagne avait déjà conclu un accord avec le Maroc, suivi d'autres avec le Sénégal et le Mali en vue du recrutement de travailleurs saisonniers agricoles.

La question est sensible également en raison de la fuite des cerveaux qu'elle renforcerait notamment pour l'Afrique dans le domaine de la santé ([3]), mais aussi en raison des taux de chômage élevés persistants dans plusieurs États membres et de la présence des sans-papiers, qui sont parfois aussi des travailleurs non déclarés dans des emplois hautement, moyennement ou faiblement qualifiés. Pour être adoptée, cette proposition nécessitera la simple consultation du Parlement européen et un accord unanime du Conseil, à géométrie variable, il est vrai. Le Danemark ne participe pas aux politiques migratoires. L'Irlande a participé à l'adoption de la directive 2005/71/CE sur l'admission des chercheurs étrangers. Mais dans la mesure où, à l'instar du Royaume-Uni, l'Irlande n'a participé ni à l'adoption de la directive sur le statut des résidents de longue durée ni à celle sur le droit au regroupement familial, il semble exclu que ces pays rejoignent les 24 autres. Parmi ceux-ci, l'Autriche s'est déjà dite opposée au principe même de l'adoption du texte.

6. Lutte contre l'immigration illégale

Dans le domaine de la lutte contre l'immigration clandestine, un domaine abordé en codécision du Parlement européen et du Conseil (ce dernier statuant à la majorité qualifiée) depuis le 1er janvier 2005, deux projets législatifs attirent l'attention en 2007.

Présenté en 2005, le premier texte est une proposition de directive très controversée sur les normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des étrangers en séjour irrégulier (directive « retour ») (CCE, 2005d). La proposition de la Commission contient un ensemble de règles applicables à tout ressortissant d'un pays tiers en « séjour irrégulier », quel que soit le motif de l'illégalité de son séjour (expiration de son visa ou de son titre de séjour, révocation ou retrait de

[3] Dans ce domaine, le Royaume-Uni est déjà pour ce qui concerne l'Union européenne l'un des pays de destination principale de nombreux ressortissants de pays d'Afrique sub-saharienne (cf. Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE, 2007).

son titre de séjour, décision finale rejetant une demande d'asile, retrait du statut de réfugié, admission illégale). Une procédure en deux étapes est prévue pour mettre fin au « séjour irrégulier ». Une fois la décision de retour prise, le retour volontaire est favorisé dans un délai de quatre semaines au maximum. Dans l'hypothèse où la personne n'envisage pas une telle possibilité, le texte prévoit que l'État membre exécute l'obligation de retour au moyen d'une décision d'éloignement. La décision d'éloignement serait accompagnée d'une « interdiction de réadmission » valable pour une durée de cinq ans. Il s'agit là du principal élément d'« européanisation » voulu par la Commission. L'un des aspects les plus critiqués de la proposition est le recours à la « garde temporaire » (en fait, la rétention) qui serait autorisé en cas de risque de fuite de la personne concernée et dans le cas où l'application de mesures moins coercitives ne suffirait pas. En septembre, à l'issue du travail en commission parlementaire, le texte est assoupli sur certains points, mais il contient également certains aspects potentiellement plus restrictifs que la proposition initiale de la Commission (Parlement européen, 2007b). Ainsi, l'interdiction de réadmission devrait pouvoir être décidée par l'État membre, au cas par cas, plutôt que de manière automatique et obligatoire. Cependant, alors que la proposition de la Commission envisage un délai de six mois pour ce qu'elle appelait la « garde temporaire », le texte prévoit que la « rétention cesse d'être justifiée au terme d'une période de trois mois », ce délai pouvant être raccourci ou prolongé d'un maximum de 18 mois (le délai varie de 32 jours en France à 6 mois en Autriche et 18 mois en Allemagne).

En novembre 2007, une pétition contre « La directive de la honte »/« *The Outrageous Directive* » est lancée par des associations européennes promouvant les droits de l'homme et le droit d'asile. À la suite de divergences entre le Parlement européen et le Conseil, l'examen en première lecture du Parlement est repoussé au mois de mai 2008. La présidence slovène (1er semestre 2008) a inscrit parmi ses priorités l'obtention d'un accord politique sur ce texte. L'enjeu est de taille en raison des implications que la transposition du texte pourrait signifier dans le domaine du droit des étrangers. Il l'est également sur le plan démocratique étant donné la tendance au sein du Parlement européen de

vouloir adopter les textes soumis à la codécision parlementaire en une seule lecture. L'Union s'est déjà dotée d'une panoplie d'instruments dans le domaine de la politique dite de retour, financée par le fonds homonyme à hauteur de 676 millions d'euros pour la période 2008-2013 (Parlement européen et Conseil de l'UE, 2007d). Il s'agit notamment de la directive 2001/40/CE du Conseil sur la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants des pays tiers que la nouvelle directive remplacerait, si elle est adoptée. On peut légitimement se demander si un tel projet d'harmonisation n'est pas prématuré.

Concrétisant le volet législatif du plan d'action de 2006 contre l'immigration illégale, le second texte, lui aussi controversé, est un projet de directive établissant des sanctions à l'encontre des employeurs d'étrangers en séjour irrégulier (CCE, 2007f). La Commission veut s'attaquer à l'une des principales causes de l'immigration clandestine qui est la possibilité de trouver un travail. Reconnaissant la difficulté d'obtenir des données chiffrées précises dans ce domaine, la Commission se réfère aux estimations récentes. Selon celles-ci, le nombre d'immigrés en séjour irrégulier dans l'Union se situerait dans une fourchette de 4,5 à 8 millions. Entre 7 et 16 % du PIB de l'Union proviendraient de l'économie parallèle, bien que la main-d'œuvre employée dans le cadre de cette dernière ne soit pas composée entièrement d'immigrés clandestins. La Commission identifie les secteurs du bâtiment, de l'agriculture, des travaux ménagers et du nettoyage, de la restauration et de l'hôtellerie comme les secteurs économiques les plus susceptibles de recourir au travail non déclaré d'une manière générale et d'attirer les immigrés clandestins en particulier.

La proposition pose le principe d'une interdiction générale de l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, assortie de nombreuses sanctions (dont des sanctions pénales dans les cas les plus graves) afin de rendre cette interdiction effective et efficace. Ainsi que l'a souligné la Confédération européenne des syndicats (CES), l'objectif de la directive n'est donc pas de lutter contre l'exploitation des travailleurs migrants, mais de résoudre le problème des migrants sans permis de séjour. Déplorant l'absence de consultation des partenaires sociaux (pour cette

proposition comme pour les autres), la CES s'interroge sur l'opportunité du dépôt d'un instrument qui « pourrait n'être pas proposé au bon moment, et n'avoir pas été précédé des mesures qui conviennent » (CES, 2007 : 13) dans le domaine de la migration légale des travailleurs et travailleuses à qualification moyenne ou faible. Sous la pression des employeurs, le Royaume-Uni a déjà fait savoir qu'il ne participerait pas à l'adoption de ce texte et a donc décidé d'utiliser son *opt out* ([4]). La directive est considérée comme problématique dans d'autres pays en raison de la disproportion que représente l'obligation faite aux États membres d'inspecter chaque année au moins 10 % des sociétés implantées sur leur territoire (France et Belgique, notamment). En outre, selon les explications de la Commission, « les sociétés détachant des travailleurs ressortissants de pays tiers dans un autre État membre dans le contexte de la fourniture de services seront soumises à des contrôles de la part de l'État membre dans lequel elles sont implantées, et non de l'État membre dans lequel les services sont fournis » (CCE, 2007g : point 13). Il s'agit d'un retour en force du principe du pays d'origine, pourtant supprimé de la directive sur les services dans le marché intérieur.

7. Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun

Selon les chiffres publiés par Eurostat, en cinq ans le nombre de demandeurs d'asile a diminué de moitié (Eurostat, 2007). En 2006, 192 000 demandes ont été introduites dans l'Union européenne. Avec 27 850 demandes, la Grande-Bretagne a enregistré le plus grand nombre de demandes, devant la France (26 300), la Suède (24 300) et l'Allemagne (21 000). En 2007, conformément au programme de La Haye, la Commission a lancé une consultation au moyen d'un Livre vert sur le futur régime d'asile commun. Après la première phase, il s'agit d'explorer les pistes en vue de la création d'un régime d'asile commun d'ici 2010 (Barbier, 2005 et CCE, 2007a). Sur le plan extérieur, le Livre vert réinscrit la voie des programmes de protection dans les régions (deux projets pilotes ont été lancés dans les nouveaux États indépendants occidentaux et

[4] « Victory for CBI over opt-out of draft EU law on illegal workers », *Financial Times (on line)*, 24 septembre 2007.

en Tanzanie) et promeut les plans de réinstallation. Devant initialement se clore fin août 2007, la consultation a été prolongée d'un mois et une audition fut organisée en novembre.

L'empressement initial de la Commission se comprend d'autant moins que les analyses permettant de mesurer la nature de l'européanisation atteinte, à savoir la manière dont les normes minimales européennes adoptées au cours de la première phase ont été répercutées dans les législations nationales, étaient loin d'être disponibles. Alors, seul le système de Dublin (règlements Dublin II et EURODAC) qui concerne la détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile sur le territoire de l'Union, fait l'objet d'une évaluation (CCE, 2007h). Il s'agit donc d'une évaluation d'un système de répartition des demandeurs d'asile et non de l'évaluation de l'une des pièces maîtresses de l'harmonisation. Cela ne signifie pas pour autant l'absence de difficultés en raison du principe de base du règlement, à savoir l'État membre responsable du traitement d'une demande d'asile est le premier pays d'accès. Ce principe empêche le traitement d'une demande d'asile dans le pays où celle-ci a été déposée. Plus récemment, des pays de premier accès, tels Chypre et Malte, sont confrontés à un nombre de demandes dépassant leurs capacités de traitement. Réagissant à la situation des camps de réfugiés à Malte, le Parlement européen a demandé une initiative révisant ce principe et instaurant un mécanisme équitable de répartition des responsabilités entre les États membres (Parlement européen, 2007c). En attendant le résultat de la consultation, la Commission a proposé d'étendre le statut de résident de longue durée (directive 2003/109/CE) aux réfugiés et bénéficiaires d'une protection temporaire qui en sont actuellement exclus (CCE, 2007i). La géométrie variable du statut de résident de longue durée interdira toute réelle harmonisation. Les conditions en vue de la définition d'un système d'asile commun semblent donc loin d'être réunies.

La connaissance de l'européanisation consécutive à la mise en œuvre de la directive de 2003/9/CE sur des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (directive accueil) n'a été diffusée qu'à la fin novembre 2007 (CCE, 2007j). Soulignons que cette

directive n'est appliquée ni au Danemark, ni en Irlande. Le rapport fait état du fait que « de graves problèmes existent en termes d'applicabilité de la directive dans tous les centres accueillant des demandeurs d'asile. Pas moins de sept États membres (UK, BE, IT, NL, PL, LU, CY) n'appliquent pas la directive dans les centres de détention » (CCE, 2007j : 3). Il note également que l'« adéquation des conditions d'accueil accordées aux demandeurs d'asile placés en détention, (…) ne peut être mise en cause que dans quelques États membres (HU, LT, SI, EL, BE, IT, MT) » (CCE, 2007j : 6).

Malgré cela, dans l'ensemble, « la directive a été transposée de manière satisfaisante dans la majorité des États membres » conclut la Commission. Le rapport met cependant en évidence le faible niveau d'européanisation atteint notamment en matière de droits sociaux en raison de « l'important pouvoir discrétionnaire laissé par la directive dans différents domaines, notamment en ce qui concerne l'accès à l'emploi et aux soins de santé, le niveau et la forme des conditions matérielles d'accueil, le droit à la libre circulation et les besoins des personnes vulnérables ». Ce pouvoir va à l'encontre de l'objectif « consistant à faire en sorte que des règles identiques soient appliquées en matière de conditions d'accueil » (CCE, 2007j : 11). Avant de proposer des modifications de la directive, la Commission juge donc nécessaire d'attendre les résultats de la consultation publique sur ce Livre vert.

Le délai de transposition de la directive 2005/85/CE relative aux procédures d'asile (Conseil de l'UE, 2005b) expirait le 1er décembre 2007. Appliquée dans l'ensemble des États membres à l'exception du Danemark, la directive permettait de nombreuses dérogations. Ici encore, il est difficile de mesurer la qualité de la norme européenne produite. Au 1er décembre 2007, seuls six États membres (Allemagne, Autriche, Bulgarie, Luxembourg, Roumanie et Royaume-Uni) avaient communiqué à la Commission le texte transposant la directive dans le droit national. Quatre États membres (Belgique, Estonie, France et Lituanie) avaient notifié une transposition partielle. Début janvier, la Slovénie incorpore la directive européenne dans son droit national en réduisant les perspectives pour les demandeurs d'asile de trouver une protection en Slovénie.

Conclusion

L'Union est loin d'être un espace homogène tant du point de vue de sa finalité que de la définition et la mise en œuvre de ses politiques. Les politiques migratoires font se croiser entre elles plusieurs politiques de l'Union : développement, politiques commerciales, relations extérieures, politique de voisinage, compétitivité (carte bleue), en donnant l'impression d'un manque de cohérence, à l'exception de l'approche sécuritaire de gestion des flux des migrants « compétitifs » et des autres.

Sans vision commune de l'immigration et de l'asile, l'Union européenne tente d'intégrer la dimension migratoire dans ses politiques extérieures. Elle inscrit l'orientation de ses politiques dans une optique de sécurisation des frontières reportant la responsabilité des contrôles et de « gestion des flux » sur ses « partenaires ». Les frontières sont loin de disparaître dans un monde où la mobilité des personnes hautement qualifiées fait l'objet de toutes les convoitises, tandis que le sort des plus vulnérables n'est considéré que dans le cadre de la « lutte contre l'immigration clandestine ». Répondant aux demandes du Conseil européen, la politique d'immigration économique proposée par la Commission tente sur le plan externe de rendre l'Union aussi attractive que ses principaux concurrents (États-Unis, Canada, Australie…) dans le domaine de l'immigration hautement qualifiée. Au plan interne, cette politique risque de s'apparenter à un instrument supplémentaire de flexibilisation du « marché du travail européen » au détriment des prérogatives syndicales dans les domaines des droits de tous les travailleurs indépendamment de leurs qualifications, de la formation professionnelle et de la promotion d'une politique salariale dans l'Union européenne. Même si elle est adoptée, elle ne concernera pas l'ensemble des États membres de l'Union. Il s'agit de sa principale faiblesse, mais aussi de sa principale contradiction. Cependant, les citoyens européens soumis au régime dérogatoire des règles de la libre circulation des travailleurs dépendent toujours de décisions nationales. Parallèlement, certains États membres mettent en place des politiques migratoires concurrentes répondant à des besoins nationaux. En outre, le taux de chômage dans l'Union, même en diminution, continue de toucher 17 millions de personnes. L'approche

commune en matière d'immigration devrait par conséquent premièrement s'inscrire dans la définition des droits des personnes et ensuite, concernant les secteurs à ouvrir, dans le respect du principe de subsidiarité.

Par ailleurs, la volonté de l'Union d'imposer ses conceptions avant tout commerciales se heurte au refus des États africains. Dans le nouveau contexte géopolitique et à l'heure du changement climatique, du vieillissement de sa population et de la prolifération du sida en Afrique, l'Union fera-t-elle sien le constat que l'heure est davantage à la coopération qu'à l'exaspération d'une compétitivité qu'elle ne pourra jamais prétendre égaler avec les pays émergents. L'Union peut être un partenaire important pour de nombreux pays ou ensembles régionaux pour peu qu'elle réduise ses ambitions sécuritaires et libre-échangistes et privilégie des partenariats axés sur la coopération inscrivant en priorité l'objectif de développement durable, en ce compris le droit pour les pays les plus pauvres à une agriculture durable et de qualité, un élément essentiel du droit à la sécurité alimentaire, mais aussi au développement. L'harmonisation et l'européanisation réalisées et proposées par la Commission soulèvent davantage de questions qu'elles n'apportent de garanties pour les droits des personnes concernées, au premier rang desquelles les demandeurs d'asile – qu'ils soient à l'intérieur ou hors de l'Union –, les autres personnes en attente d'un statut et les sans-papiers. Elles ne répondent en cela qu'aux demandes du Conseil européen, ce mal nommé « chef d'État collectif » d'une Union dont on sait qu'elle est loin de représenter dans ces domaines sensibles avant ou après le traité de Lisbonne un espace homogène d'appréhension des défis du XXIème siècle.

Comme on le voit, les questions d'asile et d'immigration dépassent largement la question de savoir qui peut rentrer dans l'UE, qui peut y circuler librement, qui peut y travailler. Les politiques d'asile et d'immigration renvoient l'Union à ses choix fondamentaux et à ses valeurs proclamées : liberté, sécurité, justice, mais aussi coopération, développement, solidarité, diversité culturelle, intégration, accueil et protection. Il n'est pas sûr que les États membres soient prêts à assurer cette cohérence.

Références

Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE (2007), Rapport sur les migrations des travaillleurs qualifiés et leurs effets sur le développement national « Partie B : exposé des motifs », doc. ACP-UE/100.012/B/2007/fin, 8 mars 2007.

Barbier, C. (2005), « Asile et immigration : les difficultés d'une approche commune », in Degryse, C. et Pochet, P. (eds.), *Bilan social de l'Union européenne 2004*, ETUI-REHS, Observatoire social européen et Saltsa, Bruxelles, pp.179-204.

Border & Immigration Agency (2007), « Bulgarian and Romanian Accession Statistics », A joint online report on the Bulgarian and Romanian Accession statistics by the Border and Immigration Agency and Department for Work and Pensions (DWP), juillet-septembre 2007.

CCE (2005a), Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions « Migration et développement: des orientations concrètes », COM (2005) 390 final du 1er septembre 2005.

CCE (2005b), Communication de la Commission « Programme d'action relatif à l'immigration légale », COM (2005) 669 final du 21 décembre 2005.

CCE (2005c), Livre vert sur l'avenir du réseau européen des migrations. COM (2005) 606 final du 28 novembre 2005.

CCE (2005d), Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, COM (2005) 391 final du 1er septembre 2005.

CCE (2006a), Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions « Rapport sur le fonctionnement des dispositions transitoires du traité d'adhésion de 2003 (1er mai 2004 au 30 avril 2006) », COM (2006) 48 final du 8 février 2006.

CCE (2006b), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « L'approche globale de la question des migrations un an après: vers une politique globale européenne en matière de migrations, COM (2006) 735 final du 30 novembre 2006.

CCE (2007a), Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun, COM (2007) 301 final du 6 juin 2007.

CCE (2007b), 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, COM (2007) 248 final du 16 mai 2007.

CCE (2007c), Proposition de directive du Conseil établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre, COM (2007) final 638 du 23 octobre 2007.

CCE (2007d), Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions « Vers une politique commune en matière d'immigration », COM (2007) 780 final du 5 décembre 2007.

CCE (2007e), Proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, COM (2007) 637 final du 23 octobre 2007.

CCE (2007f), Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, COM (2007) 249 final du 16 mai 2007.

CCE (2007g), Commission staff working paper accompanying document to Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals Measures to prevent and reduce the employment of third

country nationals who are illegally staying or working in breach of their residence status, SEC (2007) 596 du 16 mai 2007.

CCE (2007h), Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation du système de Dublin, COM (2007) 299 final du 6 juin 2007.

CCE (2007i), Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/109/CE afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale, COM (2007) 298 final du 6 juin 2007.

CCE (2007j), Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les états membres, COM (2007) 745 final du 26 novembre 2007.

CES (2007), Position de la CES concernant les propositions de la Commission européenne sur la migration légale et « illégale », position adoptée par le Comité exécutif de la CES, Bruxelles, 6 décembre 2007 (http://www.etuc.org/a/4416).

Conseil européen (2005), Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la Présidence*, 15 et 16 décembre 2005.

Conseil de l'Union européenne (2000), Décision 2000/365/CE du Conseil du 29 mai 2000 relative à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen, JO L 131 du 1er juin 2000, pp.43-47.

Conseil de l'Union européenne (2002), Décision 2002/192/CE du Conseil du 28 février 2002 relative à la demande de l'Irlande de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen, JO L 64 du 7 mars 2002, pp.20-23.

Conseil de l'Union européenne (2003), Directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, OJ L 16 du 23 janvier 2004, pp.44-53.

Conseil de l'Union européenne (2004), Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne

pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, JO L 349 du 25 novembre 2004, pp.1-11.

Conseil de l'Union européenne (2005a), Directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique, JO L 289 du 3 novembre 2005, pp.15-22.

Conseil de l'Union européenne (2005b), Directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, JO L 326 du 13 décembre 2005, pp.13-34.

Conseil de l'Union européenne (2006), Décision 2006/688/CE du Conseil du 5 octobre 2006 relative à l'établissement d'un mécanisme d'information mutuelle sur les mesures des États membres dans les domaines de l'asile et de l'immigration, JO L 283 du 14 octobre 2006, pp.40-43.

Doquier, F. et Marfouk, A. (2007), « La fuite des cerveaux entrave-t-elle la croissance européenne ? », *Problèmes économiques et sociaux*, n° 2.914, 3 janvier 2007.

Home Office (2007), « The economic and fiscal impact of immigration », A cross-departmental Submission to the House of Lords Select Committee on Economic Affairs, octobre 2007 (http://www.homeoffice.gov.uk/documents/economic-impact-of-immigration?view=Binary).

Parlement européen (2005), Résolution du Parlement européen sur les priorités et les recommandations de l'Union européenne dans la perspective de la 61ème session de la commission des droits de l'homme des Nations Unies, qui se tiendra à Genève du 14 mars au 22 avril 2005, Strasbourg, 24 février 2005.

Parlement européen (2007a), Résolution du Parlement européen du 26 septembre 2007 sur les priorités politiques dans le cadre de la lutte

contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers, Strasbourg, 26 septembre 2007.

Parlement européen (2007b), Rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, Rapporteur: Manfred Weber, Rapport A6-0339, 20 septembre 2007.

Parlement européen (2007c), Résolution du Parlement européen sur la situation des camps de réfugiés à Malte, Strasbourg, 6 avril 2006.

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2007a), Règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières et modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil pour ce qui a trait à ce mécanisme et définissant les tâches et compétences des agents invités, OJ L 199 du 31 juillet 2007, pp.30-39.

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2007b), Décision no 574/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires », OJ L 144 du 6 juin 2007, pp.22-44.

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2007c), Règlement (CE) n° 862/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale, et abrogeant le règlement (CEE) n° 311/76 du Conseil relatif à l'établissement de statistiques concernant les travailleurs étrangers, OJ L 199 du 31 juillet 2007, pp.23-29.

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2007d), Décision n° 575/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds européen pour le retour pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires », JO L 144 du 6 juin 2007, pp.45-65.

Maarten Keune

Flexicurité : le nouveau remède aux problèmes du marché européen du travail ?

Introduction

Au cours de ces deux dernières années, la « flexicurité » est devenue un élément essentiel du débat européen sur les politiques économiques et sociales en général, et les politiques de l'emploi en particulier. La Commission européenne est apparue comme le principal promoteur de la flexicurité; à sa suite, et en réaction à ses initiatives, les autres acteurs européens, notamment le Parlement européen, le Conseil européen et les partenaires sociaux, ont développé leurs propres positions sur la question. Le concept de flexicurité qui, jusqu'à récemment encore, n'était dans une large mesure discuté que dans un étroit cercle académique, s'est ainsi trouvé aujourd'hui projeté en tête de l'agenda européen.

La flexicurité apparaît après des décennies d'intégration européenne caractérisée par une asymétrie fondamentale entre « intégration négative » – c'est-à-dire des mesures visant à la dérégulation, à l'élimination des obstacles au niveau national aux quatre libertés (libre circulation des capitaux, des marchandises, des services et des personnes), et au renforcement de la concurrence –, et « intégration positive », c'est-à-dire le développement de politiques européennes communes pour définir les conditions dans lesquelles opèrent les marchés et pour promouvoir la protection sociale et l'égalité (Scharpf, 1998 : 157-160). De plus en plus, toutefois, l'intégration négative a limité l'éventail des outils politiques disponibles pour les décideurs politiques nationaux, et donc l'étendue de leur contrôle sur leur économie et leurs systèmes sociaux et de marché du travail. Par conséquent, l'intégration négative a des conséquences sociales

importantes dans les États membres (Scharpf, 2002 et 2007). Elle a également influencé la perception par l'opinion publique d'une absence de dimension sociale à l'intégration européenne, comme l'ont notamment montré les rejets français et néerlandais de la Constitution. La flexicurité apparaît alors comme un des moyens utilisés par la Commission pour corriger cette perception.

Le présent article examine l'émergence de la flexicurité dans le discours sur l'emploi tenu par la Commission européenne, les raisons pour lesquelles elle a adopté la flexicurité et le sens qu'elle a donné à ce concept, ainsi que la mesure dans laquelle elle a cherché à créer un consensus européen sur cette question. La section qui suit présente un bref aperçu des origines du concept de flexicurité. La section 2 examine la position de la Commission européenne sur la flexicurité. La section 3 analyse dans quelle mesure la position de la Commission peut devenir une position consensuelle pour une réforme européenne, en examinant les réactions des autres acteurs européens à la position de la Commission. La dernière section présente une conclusion.

1. Les origines du concept de flexicurité ([1])

Le concept de flexicurité a été employé pour la première fois au milieu des années 1990 aux Pays-Bas, dans le contexte de la préparation de la loi néerlandaise sur la flexibilité et la sécurité et de la loi concernant les agences de travail temporaire (Wilthagen et Tros, 2004; van Oorschot, 2004). Ces deux lois visaient «(…) à injecter davantage de flexibilité sur le marché du travail en assouplissant les lois sur le licenciement et les règles relatives à la mise sur pied d'une agence de travail temporaire, d'une part, tout en assurant un niveau plus élevé de sécurité aux travailleurs exerçant des emplois flexibles, d'autre part» (Wilthagen *et al.*, à paraître). Il s'agissait d'un produit caractéristique du modèle néerlandais dit «des polders», à un moment où le gouvernement de coalition «violet» (associant socialistes et libéraux) des années 1990,

[1] Cette section est dans une large mesure basée sur Keune et Jepsen (2007).

cherchant à concilier les intérêts des employeurs et des travailleurs, entendait renforcer à la fois la compétitivité et la protection. Le modèle néerlandais de la flexicurité était né. La flexicurité néerlandaise promeut le recours à des formes d'emploi atypiques, flexibles, tout en conférant à ces formes d'emploi flexibles les mêmes droits en termes de conditions de travail et de sécurité sociale que ceux qui accompagnent les emplois habituels.

Au cours des années qui ont suivi, le Danemark a été présenté comme une alternative au modèle néerlandais de la flexicurité. Le modèle danois, plutôt que d'être axé sur les formes atypiques d'emploi, est construit sur: (i) une flexibilité généralisée en matière d'emploi, en raison d'un faible niveau de protection de l'emploi; (ii) des allocations de chômage importantes assurant aux chômeurs une garantie de revenu; et (iii) des politiques actives du marché du travail, visant à l'amélioration des compétences et à l'activation des chômeurs (Madsen, à paraître). Les deux modèles ont en commun l'importance du dialogue social en tant qu'outil de conception et de légitimation des politiques de flexicurité. Ces deux cas nationaux ont provoqué l'intérêt pour la flexicurité de la communauté des chercheurs et, comme on le verra ci-après, des responsables politiques. Cet intérêt trouve dans une large mesure son origine dans le fait que les deux pays en question ont réussi à améliorer très nettement la situation de leur marché du travail depuis le milieu des années 1990, en ramenant leur taux de chômage au rang des plus faibles d'Europe et en portant leur taux d'emploi au rang des plus élevés ([2]).

---

[2] On peut se demander toutefois dans quelle mesure les modèles de flexicurité de ces deux pays ont entraîné des évolutions favorables pour le marché du travail. Le niveau favorable des taux d'emploi et de chômage aux Pays-Bas est largement imputable à la part élevée du travail à temps partiel (aujourd'hui proche de 50 %): quand il est calculé en équivalents temps plein, le taux d'emploi néerlandais est en fait similaire au taux allemand et inférieur au taux observé dans des pays comme l'Espagne, la France ou la Grèce (WRR, 2007: Tableau 2.2). Dans le cas du Danemark, l'importance du modèle national de flexicurité semble surévaluée. En effet, chercher à expliquer les succès ou les échecs du marché du

Une autre raison de cet intérêt croissant pour la flexicurité est qu'elle constitue une alternative à la conception néo-libérale du marché du travail, aujourd'hui largement ruinée, mais qui a dominé le débat pendant la plus grande partie des années 1980 et 1990. Illustrée par les *Jobs Studies* de l'OCDE (OCDE, 1994), cette théorie plaidait pour une déréglementation accrue et une flexibilisation du marché du travail, en partant de l'hypothèse que, de manière générale, toutes les formes de protection de l'emploi et de sécurité sociale perturbent le bon fonctionnement du marché du travail et, en fin de compte, affectent négativement la croissance économique et la création d'emplois. Toutefois, à la fin des années 1990, les faiblesses de cette interprétation sont devenues trop évidentes et l'OCDE a adouci bon nombre de ses positions radicales antérieures. En particulier, elle reconnaît à présent qu'il n'existe pas de relation évidente entre le niveau de protection de l'emploi dans un pays et le niveau de chômage dans ledit pays (OCDE, 2006: 96-100 et 1999). L'OCDE salue d'ailleurs aujourd'hui le succès des marchés du travail du Danemark et des Pays-Bas et présente de manière positive l'approche danoise de la flexicurité.

En dépit de toute l'attention accordée à la flexicurité, ce concept demeure assez ambigu et controversé. La définition peut-être la plus connue est celle de Wilthagen et Tros qui voient la flexicurité comme «(…) une stratégie politique qui cherche, de manière synchronisée et délibérée, à améliorer la flexibilité des marchés du travail, de l'organisation du travail et des relations de travail, d'une part, et à améliorer la sécurité – en termes d'emploi et de sécurité sociale – notamment pour les groupes les plus faibles dans et hors du marché du travail, d'autre part» (Wilthagen et Tros, 2004: 169). Cette définition laisse une large place à l'interprétation.

---

travail par le seul motif des règles régissant ce marché constitue inévitablement une entreprise réductrice. Il faut adopter des approches plus complexes, prenant en considération des éléments tels que les conditions macroéconomiques, les politiques des salaires, la politique budgétaire, le système de relations industrielles, entre autres. Pour des exemples d'explications plus subtiles du succès danois et de la reprise observée depuis le milieu des années 1990, voir Campbell et al. (2006) et Larsen (2002).

Par exemple, elle n'établit pas de priorité ni même de distinction entre les différents types de flexibilité et elle ne précise pas quel est le niveau adéquat de flexibilité ou de sécurité ([3]). Cette définition peut donc en principe couvrir un large éventail de modèles ou de réformes du marché du travail. D'autres emploient des définitions assez différentes, à l'exemple de Auer (2005), pour qui la flexicurité fait essentiellement référence à une mobilité protégée, alors que pour beaucoup d'autres, elle est devenue un synonyme de modèle danois de marché du travail.

2. La Commission européenne et la flexicurité

2.1 La flexicurité au centre de la politique de l'emploi de la Commission

Depuis 2006, la flexicurité a conquis une place centrale dans la politique de l'emploi de la Commission européenne. Cette dernière suit une stratégie globale aux multiples facettes pour prôner la flexicurité et elle a fait la preuve de son engagement à ce sujet dans un grand nombre de documents, de conférences et de déclarations publiques. Au cours de ces deux dernières années, elle a organisé une série de sommets, de conférences et de séminaires sur la flexicurité. Ses Rapports sur l'emploi en Europe pour 2006 et 2007 consacrent également une partie importante de leur analyse à la flexicurité (CCE, 2006a et 2007a). La flexicurité se trouve également au cœur du Livre vert de la Commission sur le droit du travail, qui «(…) se penche sur le rôle que pourrait jouer le droit du travail en promouvant la 'flexicurité'» (CCE, 2006b: 4). La Commission a en outre publié en juin 2007 sa communication sur la flexicurité (CCE, 2007b), qui représente sa tentative la plus ambitieuse pour développer ses vues, et qui comprend aussi une série de «principes communs de flexicurité» qui ont été proposés au Conseil pour adoption. Enfin, la flexicurité est devenue un concept clé des lignes directrices sur

[3] Les formes de flexibilité et de sécurité généralement inclues dans le débat sur la flexibilité sont: la flexibilité interne, la flexibilité externe, la flexibilité fonctionnelle, la flexibilité salariale, la sécurité de l'emploi, la sécurité de la fonction, la sécurité du revenu et la sécurité combinée ou *combination security*.

l'emploi de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) proposée par la Commission pour 2008-2010 (CCE, 2007c).

La Commission considère en effet la flexicurité comme un remède aux problèmes du marché du travail en Europe et juge son rôle essentiel pour parvenir au plein emploi tout en y voyant un moyen de concilier des objectifs économiques et sociaux. Dans le droit fil des conceptions de Wilthagen et Tros (2004), elle définit la flexicurité comme « (…) une stratégie politique destinée à améliorer en même temps la flexibilité du marché du travail, de l'organisation du travail et des relations d'emploi, d'une part, et la sécurité d'emploi et de revenus, d'autre part » ([4]). Une telle stratégie est présentée comme nécessaire avant tout pour accroître l'adaptabilité des entreprises et des travailleurs aux mutations de l'économie mondiale. Ces évolutions exigent, suivant une telle argumentation, un marché du travail plus flexible, conjugué à des niveaux de sécurité qui répondent à la fois aux nouveaux besoins des travailleurs et des employeurs. Pour les entreprises, cela signifie qu'elles « doivent pouvoir adapter leur personnel en fonction de l'évolution de la situation économique. Elles doivent pouvoir recruter du personnel dont les compétences correspondent mieux à leurs besoins et qui sera davantage productif et capable de s'adapter, avec pour résultat une innovation et une compétitivité accrues » (CCE, 2007b : 3). S'agissant des individus, on affirme qu'ils « ont de plus en plus besoin d'une sécurité dans l'emploi et non d'une sécurité de l'emploi, car ils sont de moins en moins nombreux à avoir le même emploi à vie » (ibid.). La sécurité d'emploi est donc définie comme la possibilité de trouver un emploi à chaque étape de la vie active et d'ouvrir des perspectives d'évolution de carrière dans un environnement économique en mutation rapide qui suppose des transitions plus fréquentes entre les emplois et entre différents états sur le marché du travail. Un second argument avancé en faveur de la flexicurité est la réduction de la segmentation du marché du

[4] http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/flex_meaning_fr.htm

travail et la répartition plus équilibrée des avantages de la prospérité entre les *insiders* bien protégés et les *outsiders* marginalisés (ibid.).

L'attention portée à la relation entre flexibilité et sécurité n'est pas une nouveauté dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE). Dans les premières lignes directrices pour l'emploi de 1998, les partenaires sociaux avaient été invités à négocier des accords visant à moderniser l'organisation du travail dans le but de rendre les entreprises plus productives et plus compétitives et d'assurer l'équilibre indispensable entre flexibilité et sécurité ([5]). Les lignes directrices de 2003 affirmaient également qu'un équilibre approprié entre flexibilité et sécurité aiderait à soutenir la compétitivité des entreprises, accroîtrait la qualité et la productivité du travail et faciliterait l'adaptation des entreprises et des travailleurs aux mutations économiques (Conseil de l'Union européenne, 2003). Enfin, dans les lignes directrices de 2005, la ligne directrice 21 appelait les États membres à promouvoir la flexibilité combinée à la sécurité d'emploi et à réduire la segmentation du marché du travail, en tenant dûment compte du rôle des partenaires sociaux (Conseil de l'Union européenne, 2005) ([6]).

Ce qui est nouveau, en revanche, c'est que la flexicurité est désormais placée au centre de la SEE et présentée comme une stratégie de réforme globale. Cette stratégie de flexicurité est présentée comme constituée de quatre composantes essentielles (CCE, 2007 b: 5-6): (i) souplesse et sécurisation des dispositions contractuelles dans le cadre d'un droit du travail, de conventions collectives et d'une organisation du travail modernes; (ii) des stratégies globales d'apprentissage tout au long de la vie; (iii) des politiques actives du marché du travail (PAMT) efficaces

---

[5] http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/index_fr.htm.

[6] On pourrait également affirmer que les accords cadres négociés par les partenaires sociaux européens dans la seconde moitié des années 1990 et traduits ensuite en directives européennes (à savoir la directive sur le congé parental de 1996 (96/34/CE), la directive sur le travail à temps partiel de 1997 (97/81/CE) et la directive sur le travail à durée déterminée de 1999 (1999/70/CE) concernent pour l'essentiel des arbitrages entre flexibilité et sécurité (Conseil de l'Union européenne, 1996, 1997 et 1999).

permettant aux individus de faire face aux changements rapides, de réduire les périodes de chômage et de faciliter les transitions vers de nouveaux emplois; et (iv) des systèmes de sécurité sociale modernes qui fournissent une aide au revenu adéquate, encouragent l'emploi et facilitent la mobilité sur le marché du travail. En outre, la Commission prétend que l'implication des partenaires sociaux dans la conception des politiques de flexicurité est essentielle pour assurer leur succès. Elle souligne également que la flexicurité ne concerne pas un modèle unique mais qu'il convient plutôt de la définir en tenant compte des particularités des situations nationales. Dans cette perspective, et comme la réglementation *soft* en général, elle recherche un équilibre entre l'intégration européenne et une diversité nationale profondément ancrée et légitime, en encourageant la convergence des objectifs, des performances et des grandes approches politiques, mais en ne prônant pas de programmes, de réglementations ou d'institutions spécifiques (Zeitlin, 2005 : 448).

Enfin, dans sa communication sur la flexicurité, la Commission a proposé une série de huit principes relatifs à la flexicurité qui devraient guider la mise en œuvre de réformes axées sur la flexicurité dans les États membres. Ils résument la position de la Commission sur ce sujet sous la forme d'intitulés très larges et peu précis. Ces principes ont été présentés au Conseil en vue de leur adoption.

2.2 Démêler le concept de flexicurité utilisé par la Commission

Tel qu'il est résumé ci-dessus, le discours de la Commission sur la flexicurité reste fort abstrait et ambigu. C'est compréhensible dans la mesure où il entend convaincre un large éventail d'acteurs dont les intérêts et les idées diffèrent, ainsi que 27 pays qui affichent une hétérogénéité considérable en termes d'institutions du marché du travail et de résultats. Mais ce discours n'en demeure pas moins très problématique parce que le concept et ses composantes prêtent largement le flanc à des interprétations très nombreuses. Que recouvrent exactement, par exemple, les appellations évoquant des accords contractuels souples et fiables, des dispositions de droit du travail modernisées, ou des systèmes modernes de sécurité sociale ? Manifestement, la Commission envisage un

marché du travail où les travailleurs passent fréquemment d'un emploi à l'autre et d'un statut à l'autre sur le marché du travail, et où leur sécurité est assurée par le soutien apporté, pour favoriser leur employabilité, par des politiques actives du marché du travail visant à rendre ces transitions plus aisées et par un soutien de la sécurité sociale pendant les périodes de chômage. Mais comment cette vision s'est-elle traduite en termes d'implications politiques concrètes et opérationnelles ?

Tout d'abord, la Commission plaide pour une moins grande sécurité de l'emploi (en termes de droit de la protection de l'emploi) et pour davantage de sécurité d'un emploi: « la perspective essentielle de la recommandation de l'UE sur la flexicurité est d'encourager le passage d'un modèle basé sur la sécurité de l'emploi exercé à un modèle de sécurité d'exercer un emploi, de flexicurité » (CCE, 2006a: 78). Elle affirme qu'« alors que certains travailleurs connaissent une flexibilité élevée et une sécurité réduite, d'autres travaillent selon des *modalités contractuelles* qui découragent ou retardent les transferts. C'est notamment le cas de toute législation stricte de protection de l'emploi contre les licenciements économiques. (…) Lorsqu'elles décident de recruter du personnel nouveau, les entreprises prennent en considération la probabilité d'avoir à supporter plus tard des coûts élevés de licenciement » (CCE, 2007b: 6). La législation relative à la protection de l'emploi est donc bien considérée non plus comme un élément important de la sécurité des travailleurs mais comme un obstacle à la flexibilité.

Ensuite, l'appel en faveur de conventions contractuelles flexibles et fiables vise également une flexibilisation par l'entremise de la « normalisation » des contrats dits « atypiques » ou flexibles. Dans le même temps, toutefois, ces contrats sont rendus moins précaires en assurant l'accès à la formation et au système de sécurité sociale (CCE, 2007b).

Troisièmement, la sécurité doit, dit-on, être obtenue en offrant aux individus la sécurité de l'emploi et la sécurité du revenu. La sécurité de l'emploi devrait être favorisée par davantage d'apprentissage tout au long de la vie, c'est-à-dire de formation permettant d'actualiser les qualifications et de développer les talents, et par des politiques actives efficaces du marché du travail qui se traduisent largement par un soutien

à la recherche d'un (nouvel) emploi. Mais s'il est généralement vrai que la formation et l'aide à la recherche d'un emploi peuvent améliorer les chances de trouver un emploi, il n'est pas encore clairement établi dans quelle mesure elles apportent une sécurité à cet égard. C'est également dû au fait qu'aucun droit (un droit individuel à la formation, par exemple) ne semble lié à cette approche.

La sécurité de revenu renvoie alors à l'octroi d'allocations de chômage correctes aux personnes qui perdent leur travail pendant un certain laps de temps (CCE, 2007d: 11). Ce point est peut-être le plus ambigu dans une telle approche. D'une part, la Commission affirme que des dispositifs accordant des allocations de chômage correctes sont nécessaires pour compenser les conséquences négatives en termes de revenus des transferts entre deux emplois; mais dans le même temps, elle prétend que les allocations de chômage peuvent avoir un impact négatif sur l'intensité avec laquelle s'effectue la recherche d'un emploi et réduire les incitants financiers à accepter les emplois proposés.

Si l'on veut aller plus loin que l'analyse du discours de la Commission, il est utile d'examiner les circonstances dans lesquelles la Commission fournit effectivement aux différents États membres des recommandations politiques sur la flexicurité. La Commission formule de telles recommandations dans ses propositions relatives aux lignes directrices générales de la politique économique des États membres et de la Communauté et la mise en œuvre des politiques de l'emploi des États membres (CCE, 2007e). La place nous manque ici pour une étude détaillée de ce document mais une analyse des recommandations liées à l'emploi aboutit aux résultats suivants.

S'agissant de la législation sur la protection de l'emploi et des contrats flexibles, dans un certain nombre de pays, la Commission recommande de revoir la législation en vue de réduire la segmentation du marché du travail (c'est-à-dire une réduction de la protection de l'emploi) et de développer l'utilisation des contrats flexibles. Toutefois, dans aucun pays, elle ne recommande de renforcer la protection de l'emploi, ce qui suggère que même dans les pays où le niveau de protection est très faible, ce niveau demeure approprié. Même en Estonie, par exemple, connue pour la très

grande flexibilité de son marché du travail, elle recommande de réduire les rigidités du marché du travail par de rapides progrès vers la modernisation du droit du travail et la promotion des formes de travail flexible (CCE, 2007e).

Dans la plupart des pays, le document recommande un renforcement des politiques d'activation, des politiques actives du marché du travail et l'apprentissage tout au long de la vie, ce qui souligne l'accent mis sur la sécurité d'emploi. Le cas des allocations de chômage est différent. Même si dans des prises de position plus générales, comme dans la communication examinée ci-dessus, la Commission plaide pour des allocations de chômage correctes, dans ses recommandations par pays, pas une seule fois la Commission ne demande le relèvement de ces allocations, alors que dans un certain nombre de pays leur niveau est minimal en termes de taux de remplacement, de couverture ou de durée. La Commission plaide parfois pour une révision des allocations en vue d'accroître les incitants au travail (en Pologne, par exemple) ou pour renforcer les conditions d'accès à la préretraite (par exemple en Autriche).

Par conséquent, ces recommandations confirment la vision que la Commission se fait de la flexicurité : la flexibilité doit être assurée par une faible protection juridique de l'emploi et un recours aisé aux contrats flexibles, alors que la sécurité se ramène à la sécurité d'emploi c'est-à-dire à des politiques actives du marché du travail et à l'apprentissage tout au long de la vie. Son appel en faveur d'une sécurité sociale moderne demeure vague et imprécis et, une fois traduit sur le plan pratique, il s'agit toujours d'aller dans le sens d'une réduction des allocations et jamais de leur majoration. Dans la conception de la Commission, l'accent est donc mis avant tout sur la plus grande flexibilité alors que la sécurité demeure nettement moins développée (voir aussi Keune et Jepsen, 2007).

De même, lorsque la Commission affirme qu'il n'existe pas un seul modèle pour la flexicurité, elle semble pourtant avoir une idée très précise de la manière dont les marchés du travail devraient être réglementés. En effet, elle ne discute pas de modèles alternatifs ou d'autres variantes de la flexicurité. Dans sa communication, elle examine un certain nombre de voies possibles vers la flexicurité, chacune de ces quatre voies étant axée

sur une série de problèmes typiques de marché du travail et leur solution. Ces voies paraissent toutefois comme une série de remèdes visant à rapprocher des marchés du travail très différents du modèle général privilégié par la Commission.

3. Un consensus européen ?

La Commission européenne, comme on l'a mentionné plus haut, a été le protagoniste le plus actif du débat sur la flexicurité en Europe et a déployé des efforts très considérables pour promouvoir sa conception de la flexicurité et parvenir à un consensus européen sur la question. Nous allons brièvement examiner les réactions de certains acteurs européens essentiels, à savoir le Conseil, le Parlement européen (PE) et les partenaires sociaux européens face aux positions de la Commission. Le but n'est pas de discuter ces positions en détail mais plutôt de déterminer si un consensus européen sur la flexicurité est en voie d'élaboration.

Tout d'abord, il faut souligner ici que la Commission a incontestablement réussi à déterminer l'agenda relatif à la flexicurité. La flexicurité est au cœur du débat actuel sur le marché du travail en Europe, elle fait l'objet de nombreux débats académiques et politiques et son importance essentielle est largement reconnue. Mais la manière dont ce concept est compris et traduit sur le plan politique par les divers acteurs européens présente des différences considérables.

S'agissant du Conseil, il a adopté un document reprenant huit principes relatifs à la flexicurité visant à encadrer les réformes nationales. Ces principes sont très semblables à ceux proposés par la Commission et ils représentent une synthèse des plus concises du discours de la Commission sur la flexicurité. Mais il importe toutefois de relever que les principes du Conseil, tout en étant proches de ceux de la Commission, ne leur sont pas absolument identiques. La différence majeure réside dans l'insertion, par le Conseil, d'une affirmation qui contredit la priorité accordée par la Commission à la flexibilité, en particulier concernant les contrats de travail et la protection de l'emploi : « Les inactifs, les chômeurs, les personnes qui travaillent au noir, occupent des emplois précaires ou se trouvent en marge du marché du travail doivent bénéficier de meilleures perspectives, de mesures incitatives et de mesures de soutien pour accéder

plus facilement au marché du travail ou de tremplins pour progresser vers un emploi *stable et juridiquement sûr* » (c'est nous qui soulignons - Conseil de l'Union européenne, 2007 : 5). Cela représente une différence manifeste par rapport aux conceptions de la Commission selon lesquelles la protection juridique de l'emploi doit être limitée et le recours aux contrats flexibles autorisé ([7]). Ce point est encore souligné par l'accent que les États membres avaient déjà placé sur les relations ordinaires de travail et non sur les relations atypiques : « Les États membres sont encouragés à renforcer la forme normale du contrat de travail conformément à leurs usages nationaux et à limiter son contournement par des formes d'emploi atypiques » ([8]).

Le Parlement européen a élaboré un avis détaillé sur la communication de la Commission (Parlement européen, 2007). Dans cette opinion, il adopte un certain nombre de positions qui contredisent la Commission. La plus importante, peut-être, concerne la protection juridique du travail. Le Parlement souligne avec force que la position de la Commission est unilatérale et excessivement focalisée sur la flexibilité. Il plaide également pour que l'on améliore en même temps la sécurité de l'emploi et la sécurité d'un emploi et pour le maintien du modèle traditionnel des contrats à durée indéterminée. Une des raisons qu'il avance pour justifier cette position est que, conformément à l'idée de la « contrainte bénéfique » de Streeck (Streeck, 1997), la protection de l'emploi et l'existence de relations d'emploi durables agissent comme des incitants poussant les entreprises à investir dans les ressources humaines, ce qui à son tour constitue un élément favorable à la productivité et à l'innovation (Parlement européen, 2007). La flexibilité devrait alors être obtenue davantage en améliorant les programmes d'enseignement, de formation et

---

[7] Par ailleurs, même si l'adoption des principes communs donne un élan à l'offensive de la Commission en faveur de la flexicurité, dans le même temps ces principes demeurent extrêmement généraux et n'entraînent guère d'engagements précis pour les États membres.

[8] Conclusions de la Présidence lors du Conseil informel des ministres de l'Emploi et des Affaires sociales, Berlin, 18-20 janvier 2007 (http://www.eu2007.de/fr/News/Press_Releases/January/0119BMAS1.html?).

d'apprentissage, les politiques contre la discrimination, la lutte pour l'élimination des obstacles à la mobilité et les politiques de soutien à la transition (ibid.). Enfin, le Parlement européen affirme que la flexicurité nécessite un cadre macroéconomique qui favorise la création d'emplois. La position du Parlement européen diffère manifestement et de manière significative de celle de la Commission sur des points essentiels.

S'agissant des partenaires sociaux, la position de BusinessEurope, la plus importante organisation européenne d'employeurs, est très proche de celle de la Commission. La vision de la flexicurité qu'elle développe repose sur un droit du travail flexible et des contrats diversifiés, des politiques actives de marché du travail et d'apprentissage tout au long de la vie, et des systèmes d'allocations de chômage qui réduisent les périodes de chômage à un minimum ([9]). BusinessEurope souligne également que la flexicurité ne doit pas concerner que la sécurité.

La position de la Confédération européenne des syndicats (CES) est bien différente: dans sa prise de position, elle affirme que les entreprises bénéficient déjà en Europe d'une adaptabilité élevée, que l'économie européenne est déjà flexible et que les créations d'emplois l'emportent sur les destructions d'emplois (CES, 2007). La CES considère plutôt que la prévalence des emplois précaires et la flexibilité excessive constituent des problèmes essentiels et met en avant l'amélioration de la qualité des emplois comme objectif clé. Tout comme le Parlement européen, elle voit dans la sécurité d'avoir un emploi un complément et non une alternative à la sécurité de l'emploi exercé. Elle plaide pour que le contrat à durée indéterminée soit la règle générale et pour que les droits des travailleurs atypiques soient améliorés. En matière de politique du marché du travail, la CES plaide pour un niveau élevé des allocations, combiné avec des politiques actives du marché du travail, notamment en matière de

[9] Intervention de M. Philippe de Buck, Secrétaire général de Businesseurope lors de la Commission Stakeholder Conference sur la flexicurité, 20 avril 2007 (http://www.ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/flex_debuck_en.pdf).

formation, et pour inclure des groupes qui ne sont pas encore couverts par les régimes de sécurité sociale (ibid.). Les allocations élevées et les politiques actives du marché du travail sont présentées comme des moyens d'apporter la sécurité tout en devant être positivement associées à la participation au marché du travail. Enfin, la CES en appelle à l'intégration des politiques de flexicurité dans une politique macroéconomique axée sur la croissance et la création d'emplois, en considérant que la flexicurité ne possède pas à elle seule de capacités de création d'emplois.

Les descriptions qui précèdent ne reflètent pas l'ensemble des analyses et des positions des différents acteurs européens. Elles montrent cependant qu'il n'existe pas de consensus européen sur la flexicurité. Même si l'acteur qui a joué le rôle moteur dans le débat, la Commission européenne, a parfaitement réussi à placer la question aux premières loges de l'agenda européen, des différences majeures se manifestent quant au sens à donner au concept de flexicurité ou à ses implications politiques. Le Conseil, le Parlement européen et la CES ont exprimé des positions qui s'écartent de celles de la Commission. En particulier, elles rejettent l'accent unilatéralement mis par la Commission sur une flexibilité accrue obtenue par une limitation de la protection de l'emploi et par la banalisation des contrats flexibles. Mais elles critiquent également la conception des systèmes modernes de sécurité sociale défendue par la Commission et l'absence de lien avec des politiques macroéconomiques favorables à l'emploi de même qu'elles soulignent l'absence d'attention portée aux politiques favorables à la productivité et à l'innovation.

Conclusion

La flexicurité, qui au départ était un concept discuté dans des cercles académiques restreints, est devenue au cours de ces dernières années un élément central du débat politique en Europe. C'est dans une large mesure imputable au fait que la Commission est apparue comme le principal promoteur de la flexicurité et a utilisé les pouvoirs considérables qui sont les siens en matière de détermination de l'agenda politique pour faire de la flexicurité un élément clé du débat sur le marché du travail en Europe, auquel elle a donné un élan nouveau: aujourd'hui, la flexicurité est

largement considérée comme une question d'importance majeure pour la réforme du marché du travail en Europe.

La Commission européenne présente la flexicurité comme une approche novatrice permettant d'accroître de manière équilibrée à la fois la flexibilité et la sécurité du marché du travail, et qu'elle considère comme indispensable pour la réalisation du plein emploi, la réduction de la segmentation du marché du travail et la réconciliation d'objectifs économiques et sociaux. Quatre éléments constituent le cœur de la vision de la Commission : des conventions contractuelles flexibles et fiables, des stratégies d'apprentissage tout au long de la vie, des politiques actives efficaces du marché du travail et des systèmes modernisés de sécurité sociale. À y regarder de plus près, toutefois, il apparaît que suivant la perspective adoptée par la Commission, la flexibilité devrait être assurée par une faible protection de l'emploi et par la normalisation des contrats flexibles, alors que la sécurité découlerait de la sécurité d'emploi, créée par des politiques actives du marché du travail et par l'apprentissage tout au long de la vie. L'appel de la Commission en faveur d'une sécurité sociale modernisée demeure ambigu et lorsqu'il se traduit sur le plan pratique, il conduit toujours à une réduction des allocations sociales et jamais à leur augmentation. Par conséquent, dans la conception de la Commission, l'accent est mis avant tout sur une flexibilité accrue, bien plus que sur la sécurité.

Il n'est pas surprenant qu'un consensus politique n'ait pas pu s'établir autour de la vision de la flexicurité proposée par la Commission. En s'installant au cœur du débat politique, la flexicurité s'est aussi fortement politisée et l'on assiste à une confrontation de plus en plus marquée entre acteurs politiques pour déterminer sa définition précise et ses implications politiques. Si les employeurs européens se situent largement sur la même ligne que la Commission, le Conseil, le Parlement européen et les syndicats européens contestent d'une manière ou d'une autre les conceptions de la Commission. Pour leur part, ces critiques plaident également pour la flexicurité mais sous une forme différente. En effet, si tous s'accordent sur l'importance de la flexicurité, la nature ambiguë de ce concept permet d'en donner un large éventail d'interprétations. Différents

acteurs peuvent donc mettre en avant des versions fort différentes de la flexicurité en l'utilisant comme une bannière pour promouvoir des vues assez traditionnelles sur la réforme du marché du travail.

Références

Auer, P. (2005), « Protected mobility for employment and decent work: Labour market security in a globalised world », *Employment Strategy Papers*, n° 2005/1, BIT, Genève (http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/esp2005-1.pdf).

Campbell, J., Hall, J. et Pedersen, O. (2006) (eds.), *National identity and the varieties of capitalism: the Danish experience*, McGill-Queen's University Press, Montréal et Kingston, Londres, Ithaca.

CCE (2006a), *Employment in Europe 2006*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

CCE (2006b), Livre vert « Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXIème siècle », COM (2006) 708 final du 22 novembre 2006 (http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/docs/2006/green_paper_fr.pdf).

CCE (2007a), *Employment in Europe 2007*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

CCE (2007 b), Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Vers des principes communs de flexicurité : Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité », COM (2007) 359 final du 27 juin 2007.

CEC (2007c), Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2008-2010) comportant une recommandation de la Commission concernant les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté (conformément à l'article 99 du traité CE) et une proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (conformément à l'article 128 du traité CE), Bruxelles, 5 décembre 2007.

CCE (2007d), *Vers des principes communs de flexicurité: Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

CCE (2007e), Recommandation de Recommandation du Conseil concernant la mise à jour 2008 des grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté et la mise en oeuvre des politiques de l'emploi des États membres, Bruxelles, 11 décembre 2007.

CES (2007), Le débat sur la flexicurité et les défis à relever par le mouvement syndical, Confédération européenne des syndicats, Bruxelles (http://www.etuc.org/IMG/pdf/Depliant_Flexicurity_ FR.pdf).

Conseil de l'Union européenne (1996), Directive 96/34/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES, JO L 145 du 19 juin 1996, pp.4-9.

Conseil de l'Union européenne (1997), Directive 97/81/CE du Conseil du 15 décembre 1997 concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES - Annexe: Accord- cadre sur le travail à temps partiel, JO L 014 du 20 janvier 1998, pp.9-14.

Conseil de l'Union européenne (1999), Directive 1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée, JO L 175 du 10 juillet 1999, pp.43-48.

Conseil de l'Union européenne (2003), Décision du Conseil du 22 juillet 2003 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, JO L 197 du 5 août 2003, pp.13-21.

Conseil de l'Union européenne (2005), Décision du Conseil du 12 juillet 2005 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, JO L 205 du 6 août 2005, pp.21-27.

Conseil de l'Union européenne (2007), Projet de conclusions du Conseil - Vers des principes communs de flexicurité, doc. 15497/07, Bruxelles, 23 novembre 2007.

Parlement européen (2007), Rapport A6-0446/2007 sur des principes communs de flexicurité, Commission de l'emploi et des affaires sociales, Rapporteur: Ole Christensen, Bruxelles, 15 novembre 2007.

Keune, M. et Jepsen, M. (2007), « Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for flexicurity », in Jørgensen, H. et Madsen, P. (eds.), *Flexicurity and Beyond*, DJØF Publishing, Copenhagen, pp.189-211.

Larsen, C. (2002), « Policy paradigms and cross-national policy (mis)learning from the Danish employment miracle », *Journal of European Public Policy*, Vol.9, n° 5, octobre 2002, pp.715-735.

Madsen, P. (à paraître), « Denmark: Upstairs and downstairs in the Danish model of flexicurity », in Jepsen, M. et Keune, M. (eds.), *Europe on the road to flexicurity? Assessing the weight of flexibility and security in the reform of European labour markets*, PIE-Peter Lang, Bruxelles.

OCDE (1994), *The OECD Jobs Study*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.

OCDE (1999), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.

OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Stimuler l'emploi et les revenus*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.

Scharpf, F. (1998), « Negative and positive integration in the political economy of European welfare states », in Rhodes, M. et Meny, Y. (eds.), *The future of European welfare. A new social contract?*, Macmillan Press Ltd, Houndsmills, Basingstoke et Londres.

Scharpf, F. (2002), « The European social model: coping with the challenges of diversity », *Journal of Common Market Studies*, Vol.40, n° 4, pp.645-670.

Scharpf, F. (2007), « Reflections on multilevel legitimacy », *MPIfG Working Paper*, n° 07/3, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Cologne.

Serrano-Pascual, A. (2004), « Conclusion : towards convergence of European activation policies ? », in Serrano-Pascual, A. (ed.), *Are activation policies coverging in Europe ? The European employment strategy for young people*, Institut syndical européen, Bruxelles, pp.497-518.

Streeck, W. (1997), « Beneficial Constraints: On the Economic Limits of Rational Voluntarism », in Hollingsworth, J. R. et Boyer, R. (eds.), *Contemporary Capitalism: the Embeddedness of Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, pp.197-219.

Van Oorschot, W. (2004), « Flexible work and flexicurity policies in the Netherlands. Trends and Experiences », *Transfer*, Vol.10, n° 2, pp.208-225.

Wilthagen, T. et Tros, F. (2004), « The concept of 'flexicurity' : A new approach to regulating employment and labour markets », *Transfer*, Vol.10, n° 2, pp.166-186.

Wilthagen, T., Houwerzijl, M., Houwing, H. et van Velzen, M. (à paraître), « Flexicurity in the Dutch temporary work sector : a positive sum game ? », in Jepsen, M. et Keune, M. (eds.), *Europe on the road to flexicurity? Assessing the weight of flexibility and security in the reform of European labour markets*, PIE-Peter Lang, Bruxelles.

WRR (2007), *Investeren in Werkzekerheid*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Rapport n° 77, Amsterdam University Press, Amsterdam.

Zeitlin, J. (2005), « The Open Method of Co-ordination in Action. Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategies », in Zeitlin, J. et Pochet, P. (eds.) avec Magnusson, L., *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, pp.447-503.

Philippe Pochet

Dialogue social sectoriel: un bilan des trois dernières années

Introduction

Dans les précédentes éditions du Bilan social de l'Union européenne, nous nous sommes principalement intéressés aux développements du dialogue social interprofessionnel. Cet article vise à faire le point sur les développements récents au niveau sectoriel. On se souviendra que la Commission européenne avait décidé, en 1998, de donner un nouvel élan au dialogue sectoriel en créant les comités de dialogue social sectoriel (CDSS) (CCE, 1998). Ces derniers faisaient suite aux divers comités créés à partir des années 1980 (Dufresne, 2005). Dans un premier temps, il s'agissait essentiellement d'une meilleure formalisation des pratiques existantes. Toutefois, progressivement un nombre croissant de secteurs ont demandé formellement leur reconnaissance en tant que comité sectoriel. À ce jour, il existe 35 CDSS (voir liste en annexe). Par ailleurs, certains secteurs importants au plan national ont demandé récemment leur reconnaissance. C'est le cas, par exemple, de la chimie (en 2004), des pouvoirs locaux et régionaux (2004), ou encore des chantiers navals. Quatre secteurs (acier et hôpitaux en 2006; gaz et restauration collective en 2007) ont été créés depuis 2005 et deux demandes sont en cours d'investigation: les métaux non ferreux et l'automobile.

Si la représentation des employeurs est fractionnée en différentes organisations sectorielles, et parfois même en plusieurs organisations pour un même secteur (par exemple, aviation civile ou banques, voir liste en annexe), c'est le contraire du côté syndical. Ainsi, Uni-Europa couvre

onze comités, ETF six dans les transports et EPSU (services publics), EMCEF (chimie) et EFFAT (agroalimentaire) quatre chacun.

Le nombre de comités constitue déjà en soi une indication d'un intérêt croissant. Mais c'est la qualité des documents signés entre partenaires sociaux qui est importante. Dans sa communication de 2004, la Commission européenne a mis en évidence une nouvelle génération d'accords qui, selon elle, consistaient davantage en engagements réciproques entre partenaires ayant un contenu plus contraignant (CCE, 2004). Le principal enjeu était de s'assurer que ces textes ne restaient pas symboliques et qu'ils étaient mis en œuvre au plan national. En ce sens, le dialogue sectoriel fait face aux mêmes enjeux que le dialogue interprofessionnel.

Cet article est divisé en deux parties. La première, fondée sur la base de données des textes conjoints sectoriels de l'Observatoire social européen, s'interroge sur les évolutions quantitatives depuis la création des nouveaux comités en 1999. La seconde reprend plus en détail quelques textes conjoints importants et novateurs et porte sur l'aspect qualitatif. En conclusion, nous mettons en évidence les dynamiques sectorielles et interprofessionnelles.

1. Analyse quantitative

L'Observatoire social européen (OSE) a opéré une distinction entre deux grandes catégories de documents. D'une part, ceux destinés essentiellement aux pouvoirs publics européens ou nationaux, que nous avons nommés « positions communes ». De l'autre, les textes qui s'adressent principalement aux partenaires eux-mêmes, que nous avons nommés « engagements réciproques ». Parmi ces derniers, nous avons distingué cinq catégories :

- les « accords » mis en œuvre soit par une directive, soit par les partenaires sociaux eux-mêmes (accords autonomes);

- les « recommandations » qui ont des dispositions claires et un processus de suivi de la mise en œuvre ([1]);
- les « déclarations » qui s'adressent aux partenaires sociaux mais sont vagues et ne comprennent pas de procédure de suivi;
- les « outils » conjoints: notamment études, outils de formation ou de diffusion comme des sites web. La condition pour être pris en considération est qu'ils soient adoptés par les partenaires (ce qui exclut, par exemple, une étude faite par des consultants);
- les « règles internes de procédure », c'est-à-dire les règles du jeu de leur dialogue social.

Les positions communes ne doivent pas être négligées. En effet, elles portent souvent sur la politique du secteur et ont pour objet, par un *lobbying* conjoint, d'influencer les politiques communautaires. Les employeurs peuvent utiliser le canal du dialogue social pour renforcer leurs demandes présentées directement aux Directions générales de la Commission (DG) concernées, mais c'est aussi un instrument qui peut se révéler utile pour les syndicats qui n'ont pas toujours accès aux DG responsables des politiques sectorielles, ou qui du moins en ont un accès moins aisé que les employeurs.

En ce qui concerne les domaines abordés dans ces textes conjoints, nous avons repris pour l'essentiel les catégories proposées par la Commission dans les années 1990, en y apportant toutefois quelques nouveautés. Par exemple, la catégorie égalité hommes/femmes est devenue plus large couvrant le thème de la non-discrimination. Nous avons ajouté la catégorie de développement durable et celle de responsabilité sociale des entreprises (RSE)/code de conduite/charte. Nous avons distingué les

[1] Nous avons fait évoluer cette catégorie pour couvrir l'ensemble des textes ayant une référence claire à un processus de suivi. Ainsi certains textes que nous avions mis comme déclarations dans des recherches précédentes sont maintenant considérés comme des recommandations. Il s'agit ici de vérifier s'il existe des dispositions de suivi et non si elles ont été effectivement mises en œuvre, ce qui est une autre dimension.

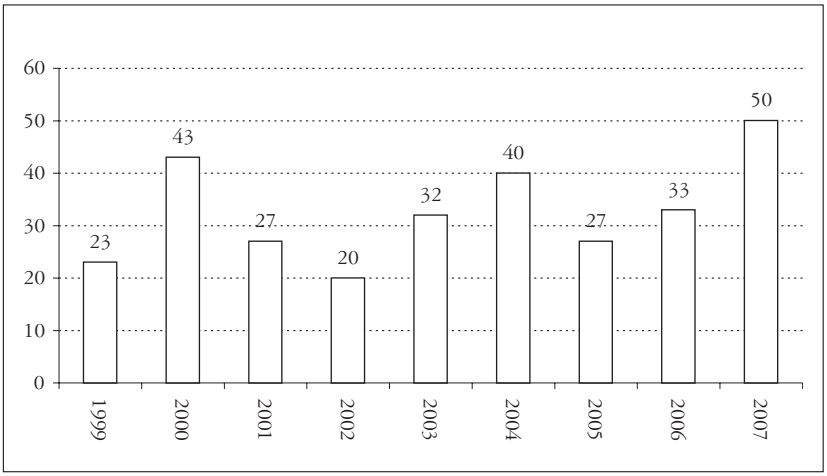
politiques économiques et sectorielles d'une part, et d'autre part, les conséquences sociales de l'intégration européenne.

Pour mettre en évidence les évolutions récentes, nous avons divisé les neuf années à partir de la création des nouveaux comités en trois périodes distinctes: 1999-2001 qui est la période de la mise en place de ces nouveaux comités, 2002-2004 qui est celle de la maturation. Dans notre étude pour la Commission sur cette période (OSE, 2004), nous avions remarqué qu'il semblait y avoir un développement qualitatif du dialogue social sectoriel vers une plus grande autonomie des partenaires sectoriels. Vient enfin la période des trois dernières années 2005-2007 qui nous permet de vérifier que la tendance décelée dans la période précédente se confirme.

Cette approche quantitative a bien évidemment les limites de toutes les approches de cette nature. Elle permet, en couvrant près de 300 documents, de présenter des grandes tendances, de vérifier quantitativement des hypothèses, etc. mais elle nous dit peu sur la qualité précise des textes ou sur les dynamiques sociales que ces textes favorisent (ou pas), ou encore sur ce qui se passe dans les comités et qui ne mène pas nécessairement à la signature de textes conjoints. Pour n'en donner qu'un exemple, le secteur textile n'a plus signé de textes conjoints depuis des années, pour autant cela ne signifie pas qu'il ne s'y passe rien. Les partenaires de ce secteur ont par exemple entrepris une intense activité de *capacity building* dans les nouveaux États membres et ont tenu une importante conférence conjointe en 2007 sur ce thème.

Le premier tableau reprend le nombre de textes conjoints signés par année. Comme on le remarque d'emblée, il n'y a pas de tendance claire qui se dégage, bien qu'il semble y avoir une légère augmentation de ce nombre. En moyenne, il y a un peu plus d'un texte conjoint par secteur par an. Toutefois, ceci est trompeur car il y a une productivité très différente selon les secteurs, comme le montre le tableau 2. Par contre, dans l'ensemble, il y a une forte stabilité dans le nombre de textes signés: 93 pour la période 1999-2001; 92 pour la période 2002-2004 et enfin 110 pour la dernière période. Comme il y a davantage de comités (5) pour la période 2005-2007, on peut constater une stabilité en termes relatifs.

Tableau 1 : Nombre de documents par an (1999-2007) (295 documents)

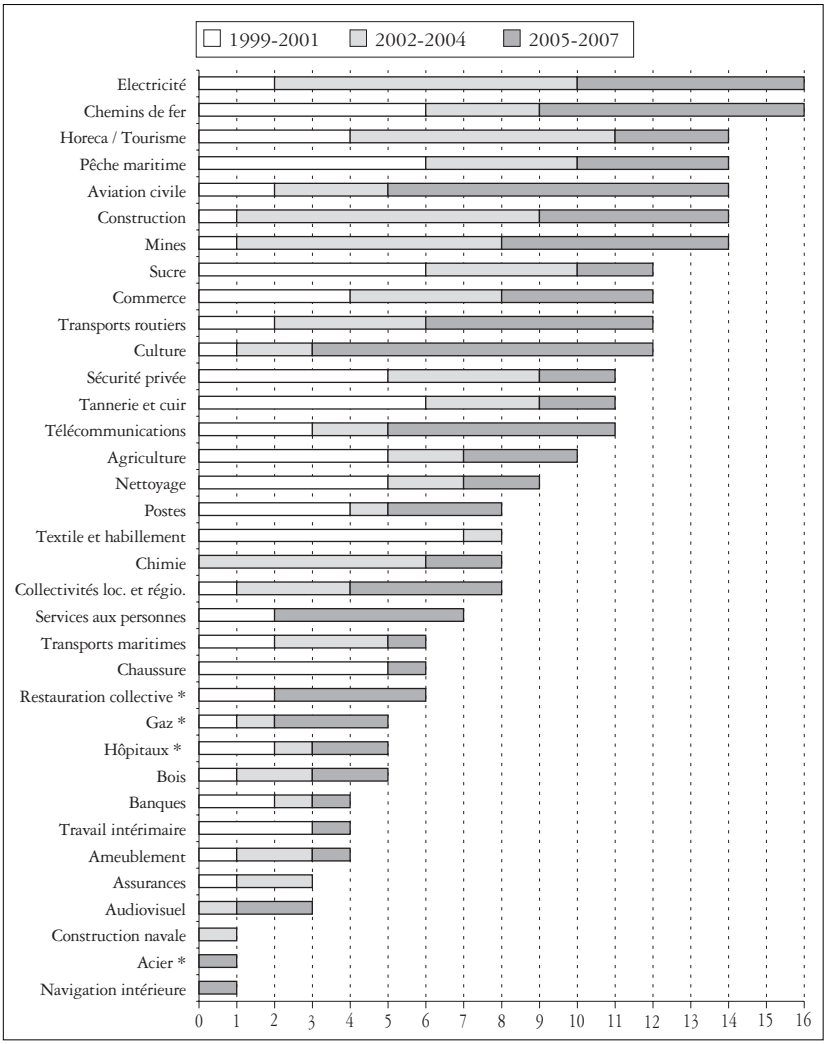


Source : base de données de l'Observatoire social européen, 2008.

Le tableau suivant reprend la production de textes conjoints par secteur. Les secteurs les plus prolifiques durant l'entièreté de la période sont l'électricité, les chemins de fer, l'Horeca/tourisme, la pêche maritime, la construction, l'aviation civile et les mines. Les secteurs qui ont le moins de documents conjoints sont la navigation intérieure, les assurances, l'ameublement, le travail intérimaire et les banques.

Si l'on s'intéresse aux trois dernières années, ce sont les secteurs de l'aviation civile, du spectacle vivant (culture), des chemins de fer, de l'électricité, des mines, du transport routier et des télécommunications qui ont été les plus productifs. Textile et habillement, construction navale et assurance ne signent aucun accord ces trois dernières années. Sept secteurs n'ont signé qu'un accord en trois ans et huit secteurs seulement deux.

Tableau 2: Nombre de documents par secteur (1999-2007)



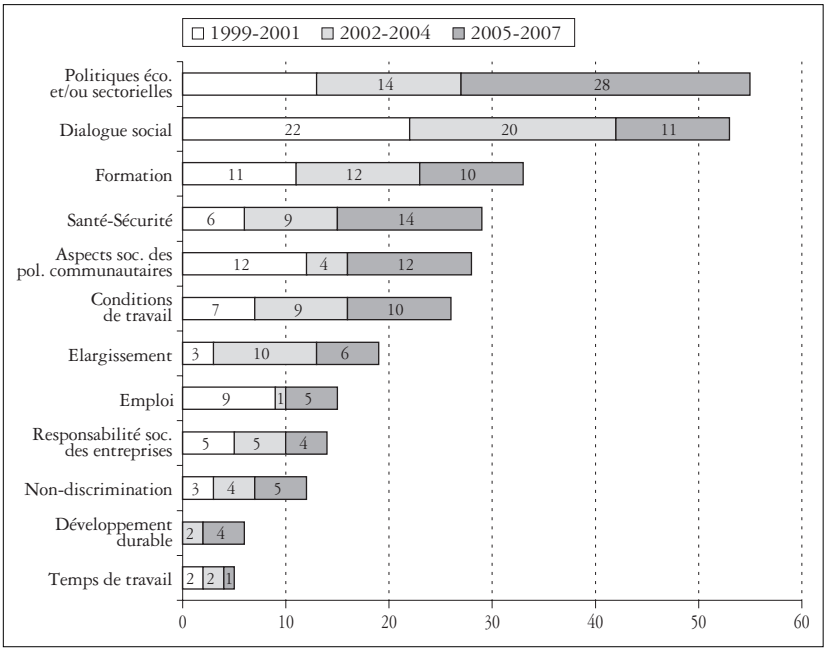
Note: Les secteurs avec * ont été créés en 2006 ou 2007.

Source: base de données de l'Observatoire social européen, 2008.

Si l'on s'intéresse aux thématiques abordées, les trois dernières années sont marquées par le nombre important de documents traitant des

politiques économiques et sectorielles. Malgré le développement du processus dit de Copenhagen-Maastricht-Helsinki de reconnaissance de la formation tout au long de la vie, il n'y a pas au plan sectoriel européen de décollage de la thématique de la formation (Léonard *et al.*, 2007a). Par contre, les questions de santé/sécurité sont de plus en plus abordées. De façon logique, le thème de l'élargissement est en régression. Plus étonnante est la relative baisse de la responsabilité sociale des entreprises/code de conduite/charte. Les textes traitant de développement durable sont en augmentation suite au débat sur le réchauffement global, mais ne constituent toujours qu'un nombre extrêmement limité de documents conjoints. Le thème de la non-discrimination connaît également une légère progression. La baisse du thème « dialogue social » est en partie due à la réduction du nombre de règlements intérieurs qui sont directement liés à la création d'un comité sectoriel.

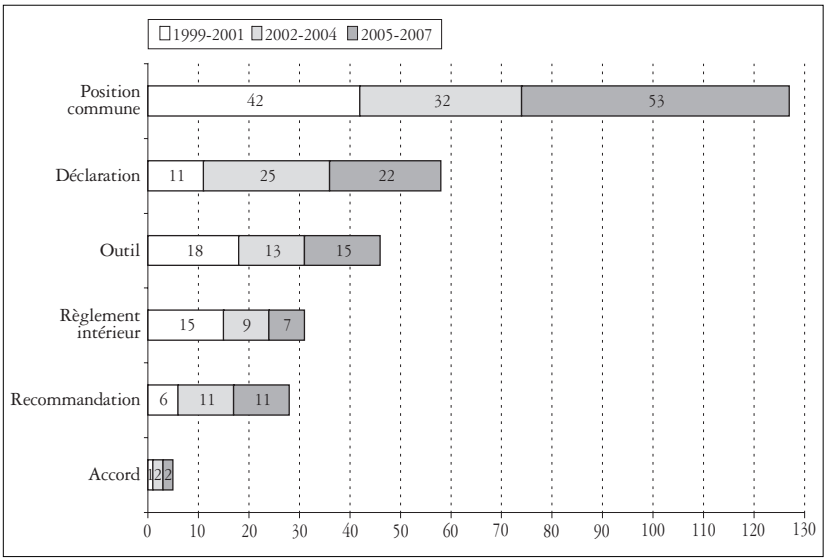
Tableau 3 : Nombre de documents par domaine (1999-2007)



Source : base de données de l'Observatoire social européen, 2008.

Le tableau suivant présente la nature des textes signés.

Tableau 4: Nombre de documents par type (1999-2007)

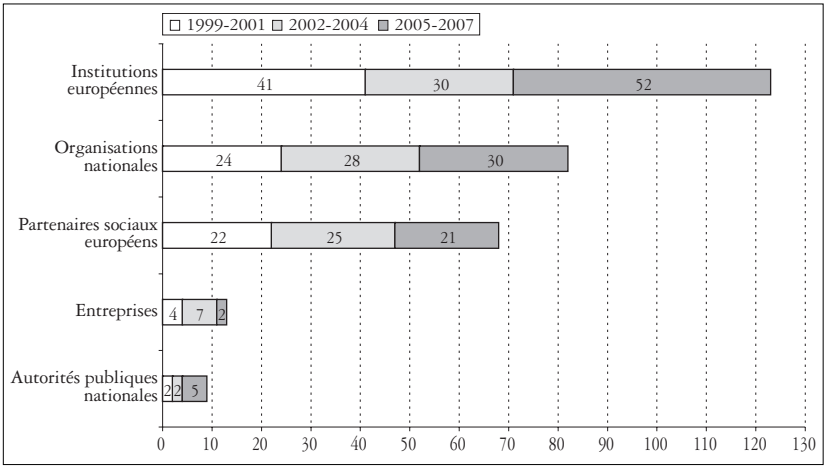


Source: base de données de l'Observatoire social européen, 2008.

Ce que l'analyse quantitative révèle est relativement clair: la tendance décelée auparavant vers un dialogue plus contraignant pour les parties signataires ne se confirme que partiellement dans les données quantitatives. Ces trois dernières années, seuls deux accords contraignants ont été signés (5 pour l'ensemble de la période, soit environ 2 % des textes) et 11 recommandations (28 pour l'ensemble de la période, soit environ 10 % de l'ensemble des textes) (voir liste plus bas). Par ailleurs, tant les accords que les recommandations sont pour la plupart adoptés dans de nouveaux secteurs. Ceci indique qu'il n'y a pas d'effet cumulatif avec le décollage d'un ou de plusieurs secteurs vers des dynamiques internes plus contraignantes; malgré les encouragements de la Commission pour aller dans cette direction. On assiste plutôt à une floraison d'initiatives qui se concrétisent à un moment donné dans un secteur donné pour des raisons souvent différentes.

Le dernier tableau s'intéresse aux destinataires principaux de ces textes. Dans l'ensemble de la période, l'essentiel des textes sont des positions communes à destination de la Commission. Une tendance qui se renforce ces trois dernières années. Par contre, il y a en 2005-2007 nettement moins de déclarations, qui sont la forme la plus faible d'engagement réciproque entre partenaires sociaux. Le tableau suivant confirme que la majorité des textes sont adressés aux institutions européennes, ce qui n'était pas le cas pour la période 2002-2004.

Tableau 5: Nombre de documents par destinataire (1999-2007)



Source: base de données de l'Observatoire social européen, 2008.

2. Les avancées récentes

S'il n'y a pas de rupture quantitative depuis la création des nouveaux comités, cela ne signifie pas que, derrière les chiffres, des évolutions ou des inflexions importantes n'aient pas eu lieu.

2.1 Les accords

En termes d'accords contraignants, les premiers accords sectoriels ont consisté en l'adaptation de la directive temps de travail de 1993 aux spécificités des secteurs du transport. Dans un deuxième temps, le secteur

du rail a signé, en 2004, deux textes importants dont l'un a été transformé en directive par le Conseil en 2005 (Hilal, 2006), et l'autre a partiellement servi de base à une directive en 2007. Enfin, en 2006, un accord autonome sur la silice cristalline a été signé : il s'agit de l'« Accord sur la protection de la santé des travailleurs par l'observation de bonnes pratiques dans le cadre de la manipulation et de l'utilisation de la silice cristalline et des produits qui en contiennent ». Il est publié au Journal officiel ([2]); ses signataires en sont deux fédérations syndicales (la chimie et le métal) et 13 organisations patronales ([3]). En 2007, un accord met en œuvre une convention de l'Organisation internationale du travail (OIT) : *Agreement concluded by ECSA and ETF on the Maritime Labour Convention 2006*.

Dans les lignes qui suivent, nous allons nous centrer sur l'accord sur la poussière de silice ([4]). La poussière de silice peut avoir des conséquences cancérigènes. Un ensemble de mesures visant à réduire l'exposition aux poussières de silice existe dans les législations nationales des pays de l'UE.

---

[2] JO C 279 du 17 novembre 2006, pp.2-8.

[3] **Associations européennes d'industrie :** European Glass Fibre Producers Association (APFE), International Bureau for Precast Concrete (BIBM), The European Foundry Association (CAEF), Council of European Employers of the Metal, Engineering and Technology-Based Industries (CEEMET), The European Cement Association (CEMBUREAU), The European Ceramics Industries (CERAME-UNIE), European Mortar Industry Organization (EMO), European Association of Mining Industries (EUROMINES), European and International Federation of Natural Stones Industries (EUROROC), European Special Glass Association (ESGA), European Insulation Manufacturers Association (EURIMA), European Container Glass Federation (FEVE), European Association of Flat Glass Manufacturers (GEPVP), European Industrial Minerals Association (IMA-Europe), European Aggregates Association (UEPG).

Fédérations syndicales européennes : Fédération syndicale européenne des mines, de la chimie et de l'énergie (EMCEF) et Fédération européenne de la métallurgie (FEM).

[4] Les paragraphes qui suivent sont repris avec leur autorisation de l'article de Tony Musu et Marc Sapir du bulletin d'information du département santé-sécurité de l'ETUI-REHS, n°30-31, octobre 2006.

Parmi ces mesures, il faut noter l'adoption de valeurs limites d'exposition professionnelle (VLEP). Quelques pays, notamment les Pays-Bas et le Danemark, ont en outre classé la silice cristalline comme matériau cancérigène. Au niveau communautaire, la silice cristalline n'est toujours pas classée dans l'annexe 1 de la directive 67/548 qui établit les règles d'étiquetage et de classement des substances dangereuses. En 1998, il fut décidé que la silice ne devait pas être considérée comme prioritaire pour le classement en annexe 1 de ladite directive. Au milieu des années 2000, pourtant, cette question revient sur la table.

À partir de ce moment-là, Eurosil (European Association of Silica Producers) explore la possibilité de conclure, dans le cadre de l'article 139 du traité, un accord social multisectoriel comme alternative à une possible réglementation sur la base d'un projet de « bonnes pratiques de prévention ». En septembre 2004, l'organisation patronale initie une plate-forme silice qui regroupe dix associations d'employeurs et lance des consultations avec les fédérations des travailleurs de la chimie et des mines, de la métallurgie et du bâtiment (EMCEF, FEM et FETBB). Plusieurs associations patronales non reconnues comme partenaires sociaux le seront par la Commission spécifiquement pour ce dossier. Finalement, la négociation officielle comprendra toutes les associations patronales, à l'exception de la Fédération de l'industrie européenne de la construction (FIEC). Du côté syndical, la FETBB refusera de prendre part aux discussions (voir HESA NEWSLETTER, 2006), estimant que seule une voie législative était capable de garantir des droits égaux. Pour sa part, la FEM estimait que l'accord pouvait constituer une avancée, notamment grâce au processus de suivi et l'implication des partenaires sociaux. En réalité, il s'agit d'un débat plus large sur les avantages et limites de l'approche juridique et conventionnelle au niveau européen.

L'accord a pour objectif principal la minimisation de l'exposition sur le lieu de travail par l'application de « bonnes pratiques » afin de prévenir, éliminer ou réduire les risques pour la santé des travailleurs exposés. Il vise également l'amélioration de la connaissance des effets potentiels sur la santé de la silice cristalline alvéolaire et des « bonnes pratiques ». L'accord s'applique à la production et à l'utilisation de la silice cristalline ainsi

qu'aux produits qui en contiennent. Il couvre également les activités annexes qui s'y rapportent, telles que les opérations de manutention, d'entreposage et de transport. Selon cet accord, « les employeurs et les salariés ainsi que les représentants des travailleurs mettront tout en œuvre pour appliquer dans toute la mesure du possible les 'bonnes pratiques' au niveau des lieux de travail ». La liste des bonnes pratiques annexées à l'accord sera soumise à une procédure d'adaptation et d'actualisation permanente. Elles concernent l'évaluation et le contrôle des risques pour les travailleurs exposés à la silice cristalline alvéolaire, la surveillance de l'efficacité des mesures prises et de la santé des salariés, ainsi que la formation des travailleurs. Pour chaque site, un système de surveillance devra être créé afin de contrôler la bonne application des « bonnes pratiques », en collaboration avec le comité d'entreprise de l'entreprise et des représentants des travailleurs le cas échéant.

Un comité de suivi (le Conseil) a été créé. Il est composé paritairement de représentants des travailleurs et des employeurs et a pour mission de régler les questions relatives à l'application et à l'interprétation de l'accord. Il doit également rédiger un rapport par secteur sur l'application du texte qui sera soumis à leurs membres, à la Commission européenne et aux autorités nationales responsables de la sécurité des travailleurs. L'accord est en vigueur pour une période de quatre ans et il sera ensuite prorogé de manière automatique pour des périodes de deux ans. Si une législation européenne relative à la silice cristalline devait être proposée à l'avenir, les signataires de l'accord se réuniraient pour envisager les conséquences sur l'accord.

Quel que soit l'avis sur l'accord, il a innové en matière de suivi car c'est le premier accord volontaire où les procédures de suivi sont si strictes. Ceci étant, on manque de recul pour affirmer qu'elles sont pleinement efficaces ([5]).

---

[5] Pour plus d'informations on peut consulter le site du réseau européen sur la silice http://www.nepsi.eu (uniquement en anglais).

2.2 Les recommandations

Outre ces deux accords, onze textes adoptés ces trois dernières années peuvent être considérés comme des recommandations. Le tableau ci-dessous en présente les principales caractéristiques.

Recommandations 2005-2007

Titre	Secteur	Thème	Date	Destinataire
Déclaration commune sur la violence au travail	Gaz	Conditions de travail	15/11/2007	Organisations nationales
Déclaration commune sur le harcèlement et la violence au travail	Électricité	Conditions de travail	11/2007	Organisations nationales
Déclaration commune sur le stress	Électricité	Conditions de travail	11/2007	Organisations nationales
Recommandations conjointes pour une meilleure représentation et une meilleure intégration des femmes dans le secteur des chemins de fer	Chemins de fer	Non-discrimination	12/06/2007	Organisations nationales
Accord FERCO-EFFAT sur la responsabilité sociale des entreprises (RSE) dans le secteur de la restauration collective concédée	Restauration collective	Responsabilité sociale des entreprises	31/01/2007	Organisations nationales
Lettre d'intention signée par les partenaires sociaux – Formation certifiée européenne BeQuaWe	Commerce	Formation	26/11/2006	Organisations nationales
Recommandations communes de l'IRU et de la FET / ETF sur l'emploi et la formation dans le secteur de la logistique	Transports routiers	Formation	31/03/2006	Organisations nationales
Déclaration commune des partenaires sociaux européens du secteur postal concernant la responsabilité sociale des entreprises	Postes	Responsabilité sociale des entreprises	23/11/2005	Organisations nationales

Déclaration commune des partenaires sociaux du secteur bancaire européen. Certains aspects liés à la RSE	Banques	Responsabilité sociale des entreprises	18/05/2005	Organisations nationales
Accord européen sur la réduction de l'exposition des travailleurs aux risques de troubles musculo-squelettiques d'origine professionnelle en agriculture	Agriculture	Santé-Sécurité	21/11/2005	Organisations nationales
Convention des Partenaires sociaux européens dans le secteur de la coiffure sur la santé et la sécurité, en particulier sur l'usage et la manipulation des produits cosmétiques et leurs agents chimiques	Services aux personnes	Santé-Sécurité	21/09/2005	Organisations nationales

Sur ces onze textes, trois concernent la responsabilité sociale des entreprises: banques, postes et restauration collective. Des trois, celui sur la restauration collective est le plus complet, couvrant notamment les droits fondamentaux au travail, la qualité de l'emploi, la santé, la sécurité, la formation, l'information et la consultation, l'équilibre vie privée-vie professionnelle, l'égalité des chances, la non-discrimination et l'intégration des personnes handicapées, les salaires équitables, les restructurations, la lutte contre l'obésité, l'adjudication de contrats, le choix des fournisseurs… Des trois, il est aussi celui qui contient des procédures relativement claires quant à sa mise en œuvre. Il est à noter qu'il s'inspire largement, dans sa structure, du code de conduite dans le secteur du sucre.

Deux textes concernent la formation (commerce et transport routier). Deux portent sur la santé/sécurité (agriculture et service aux personnes/coiffure). Celui du secteur coiffure comprend deux parties: la première demande à la Commission d'adopter une directive pour les coiffeurs qui utilisent des produits cosmétiques de manière professionnelle. Dans ce cadre, il est nécessaire d'avoir un système de certification en matière de santé/sécurité concernant les produits cosmétiques. La seconde partie s'accorde sur des objectifs communs qui,

en aucun cas, ne doivent affecter négativement les lois nationales ou être la cause d'une régression dans la protection.

Les chemins de fer ont adopté un texte sur la non-discrimination. Enfin, les secteurs de l'électricité et du gaz ont repris le texte interprofessionnel sur la violence au travail en demandant son application au secteur (l'électricité a aussi repris celui sur le stress). Un aspect qui mérite d'être souligné est celui d'une interaction croissante verticale (entre l'interprofessiomnel et le sectoriel) et horizontale (entre secteurs). De manière générale, les secteurs couverts par EPSU sont généralement les plus enclins à prolonger les accords interprofessionnels au niveau sectoriel. Il se dégage ainsi une plus grande interrelation entre les accords volontaires interprofessionnels et sectoriels. Le télétravail a été le premier exemple de cette articulation. Le commerce a été le premier à signer un accord, l'accord interprofessionnel a ensuite été reproduit dans différents secteurs. Néanmoins, on possède peu d'information sur l'impact au plan sectoriel de la reprise de textes signés au niveau interprofessionnel.

Suite à l'accord interprofessionnel sur la violence au travail ([6]), la Commission a rassemblé les partenaires sectoriels qui pourraient être intéressés de compléter cet accord en couvrant la violence des tiers (extérieurs à l'entreprise), problématique qui est importante dans des secteurs comme le commerce ou les banques.

Par ailleurs, quatre secteurs ont adopté des codes sur les *Best value*: le textile, le nettoyage industriel, la sécurité privée et la restauration collective. Ils visent tous à éviter que seuls les aspects financiers soient pris en compte lors d'appel d'offres. Par exemple, la qualité, la formation et le paiement de salaires décents devraient également être pris en compte. Ces quatre secteurs ont décidé de travailler en commun pour mettre en avant les principes communs à ces codes et les résultats seront présentés en avril 2008. Ces deux derniers exemples montrent le développement d'une dimension horizontale entre secteurs ce qui est nouveau.

---

[6] CES, BusinessEurope, UEAPME et CEEP (2007), Accord-cadre sur le harcèlement et la violence au travail, Bruxelles, 26 avril 2007.

Enfin, pour terminer notre tour d'horizon des développements sectoriels, on peut mentionner l'accord tripartite dans le secteur de l'automobile, qui touche la question sensible des restructurations. Le partenariat, signé par tous les acteurs économiques et sociaux du secteur – y compris l'UE, les gouvernements, les entreprises, les syndicats et les régions – poursuit trois objectifs essentiels :

- la mise sur pied d'un nouvel observatoire chargé d'étudier les changements dans l'industrie automobile et les compétences requises pour l'emploi et le travail;
- la collecte et l'échange des meilleures pratiques en matière de restructuration socialement responsable;
- la meilleure utilisation des structures existantes de soutien comme le Fonds social européen (FSE) et le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM).

Le développement des recommandations sectorielles fait donc apparaître une grande spécificité de chaque secteur. Des avancées sont réalisées qui sont *ad hoc* et ne se généralisent pas. Pour autant, on constate un début de coordination horizontale sectorielle qui dépasse les limites des fédérations syndicales européennes, et verticale entre les partenaires sectoriels et interprofessionnels.

Conclusion

Au niveau européen, le dialogue social sectoriel ne s'est pas développé de la même manière que le dialogue social interprofessionnel. Ce dernier avait commencé par des textes non contraignants, principalement dans des domaines où existe un consensus, et adressés à la Commission (formation et apprentissage tout au long de la vie). Il y eut ensuite une évolution vers des « accords » élargis *erga omnes* au moyen de directives du Conseil, et qui ont finalement abouti à ce qu'on appelle des accords volontaires et des instruments plus flexibles (cas de l'apprentissage tout au long de la vie).

Notre analyse quantitative du dialogue social sectoriel a mis en évidence une pléthore de documents inégalement répartis dans le temps mais dont le nombre va croissant. La plupart de ces documents sont des « positions communes » adressées aux institutions européennes dans le but

d'influencer les politiques de l'Union. Autrement dit, une fonction importante du dialogue social consiste à exercer un *lobbying* commun pour influencer les politiques de l'UE.

On n'observe pas de signes tangibles, au niveau sectoriel, d'une dynamique allant de documents « outils » ou « faibles » (dans le sens où ces documents sont imprécis ou purement rhétoriques) vers des accords plus contraignants. On ne part pas non plus nécessairement de questions générales où on pourrait penser qu'il existe *a priori* un consensus. C'est pourquoi la formation, qui était si importante dans le dialogue social de Val Duchesse au niveau transsectoriel tout comme dans le dialogue social volontaire après 2000 (Heyes, 2007; Winterton, 2007), n'a pas toujours occupé les premières loges du dialogue sectoriel. Néanmoins, elle est devenue une question plus importante au niveau sectoriel au cours de ces dernières années (Léonard *et al.*, 2007b).

Dans une perspective quantitative, la conclusion est claire: moins de 2 % des textes adoptés au niveau sectoriel sont des accords ayant un effet contraignant, et moins de 10 % sont supposés avoir un certain impact au niveau national. La tentative de la Commission (2004) de clarifier la nature des documents signés pour améliorer leur qualité et le processus de mise en œuvre n'a pas encore rencontré un plein succès.

On observe des tendances différentes entre les secteurs: certains sont davantage portés à la consultation et à l'adoption de « positions communes », alors que d'autres sont plus enclins à l'usage interne et aux « engagements mutuels ». Néanmoins, il n'y a pas de différence clairement établie entre les secteurs, et l'on observe aussi des évolutions internes dans des directions variées (par exemple, les secteurs du transport maritime et de l'aviation civile ont signé des accords contraignants sur le temps de travail, mais n'ont pas été en mesure de négocier ensuite d'autres accords contraignants).

La diversité des situations, des problèmes et des dynamiques est une des explications de la difficulté de construire un système bien structuré de relations industrielles au niveau communautaire. Il semble néanmoins que plusieurs secteurs sont parvenus à un point critique. Dans certains secteurs, le dialogue social apparaît purement formel sans le moindre

impact au niveau de l'UE et au niveau national. Ceux qui ont signé une recommandation, qui peut également être qualifiée de *soft law* (moins de la moitié des 35 comités ont signé un tel texte au cours des dix dernières années), sont tous confrontés aux mêmes problèmes : comment ces textes doivent-ils être mis en œuvre au niveau national et suivis au niveau de l'UE ? Quel lien faut-il établir entre les niveaux sectoriels européen et national (et entre le dialogue sectoriel et interprofessionnel) ? Les objectifs du dialogue social doivent donc encore être clarifiés. Le récent accord sur la silice montre un suivi très sophistiqué qui pourrait inspirer d'autres secteurs.

Notre conclusion générale, toutefois, est que le dialogue social sectoriel et le dialogue social interprofessionnel – quoique de manière très différente – sont en train de converger vers la production de textes qui ne sont pas juridiquement contraignants (dans le sens où tous les travailleurs devraient être couverts et où il serait possible de demander à un tribunal de vérifier le respect de l'accord), mais moralement contraignants et *process-oriented* (voir Visser et Ramos Martin, 2008 sur ce point). Ces textes ressemblent de plus en plus à des codes de conduite ou à des directives optionnelles. La mise en œuvre est donc l'affaire des acteurs concernés au niveau décentralisé, avec peut-être une pression morale exercée sur ceux qui manquent à leur obligation. L'autre pression réside dans le fait que si la mise en œuvre est inexistante ou insuffisante, la Commission pourrait décider de légiférer pour élargir les dispositions essentielles *erga omnes* (voir la communication de 2004).

Si c'est le cas, cela entraîne des conséquences importantes. Tout d'abord, cela signifie un estompement de l'instrument communautaire. Le dialogue social était considéré comme une manière autonome (ou semi-autonome, « à l'ombre de la loi ») de parvenir à des accords contraignants. L'évolution vers une approche plus *soft* n'était pas uniquement la conséquence d'un choix mais plutôt, dans une perspective syndicale, une solution de rechange. Une telle évolution résulte de l'absence de pression de la part de la Commission et des États membres pour développer un programme social ambitieux, et du manque d'intérêt des employeurs pour négocier en l'absence de pression.

Le but assigné au dialogue social dépend en partie de notre vision de l'Europe. Dans une vision fédéraliste classique, ce but consiste à établir ou coordonner les éléments essentiels des objectifs des syndicats nationaux et de développer un système de relations industrielles à des niveaux multiples (Falkner, 1998). Suivant une vision plus expérimentale, le dialogue social européen vise davantage à l'innovation, à la fois en termes de thèmes et d'instruments (Pochet, 2003; Visser et Ramos Martin, 2008). À l'heure actuelle, les dialogues sociaux sectoriels et intersectoriels européens suivent manifestement la seconde de ces deux approches possibles, qui ne constitue pas le premier choix des syndicats: ceux-ci auraient préféré disposer d'instruments plus classiques, plus contraignants, et souhaiteraient que les effets ne soient pas limités à quelques réunions de représentants à Bruxelles.

Au départ, le dialogue social et les conventions collectives de l'UE ont été conçus comme une voie alternative au droit de l'UE et comme un moyen de créer un système de relations industrielles à des niveaux multiples. Vingt ans après l'Acte unique et les premières mesures visant au développement du dialogue social, les résultats ressemblent beaucoup à la méthode ouverte de coordination (MOC) ou à la stratégie européenne pour l'emploi (SEE), et connaissent les mêmes problèmes de mise en œuvre et de participation au niveau de l'UE et au niveau national.

Références

Arcq, E., Dufresne, A. et Pochet, P. (2003), « The Employers: Hidden Face of European Industrial Relations », *Transfer*, Vol.9, n° 2, pp.302-321.

Benedictus, H., de Boer, R., van der Meer, M., Salverda, W., Visser, J. et Zijl, M. (2003), *The European Social Dialogue: Development, Sectoral Variation and Prospects*, Reed Business Information, Doentinchem.

Branch, A. (2005), « The Evolution of the European Social Dialogue towards Greater Autonomy: Challenges and Potential Benefits », *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, n° 21, pp.321-346.

Branch, A. et Greenwood, J. (2001), « European Employers: Social Partners ? », in Compston, H. et Greenwood, J. (eds.), *Social Partnership in the European Union*, Palgrave, Houndmills, pp.41-70.

CCE (1996), Communication de la Commission concernant le développement du dialogue social au niveau communautaire, COM (96) 448 final du 18 septembre 1996.

CCE (1998), Décision de la Commission du 20 mai 1998 concernant l'institution de comités de dialogue sectoriel destinés à favoriser le dialogue entre les partenaires sociaux au niveau européen, JO L 225 du 12 août 1998, pp.0027-0028.

CCE (2004), Communication de la Commission « Partenariat pour le changement dans une Europe élargie » - Renforcer la contribution du dialogue social européen, COM (2004) 557 final du 12 août 2004.

de Boer, R., Benedictus, H. et van der Meer, M. (2005), « Broadening Without Intensification: The Added Value of the European Social and Sectoral Dialogue », *European Journal of Industrial Relations*, Vol.11, n° 1, pp.51-70.

Didry, C. et Mias, A. (2005), *Le Moment Delors. Les syndicats au cœur de l'Europe sociale*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles.

Dufresne, A., Degryse, C. et Pochet, P. (eds.) (2006), *The European Sectoral Social Dialogue. Actors, Developments and Challenges*, PIE-Peter Lang, Bruxelles.

Transfer (2005), « Sectoral Social Dialogue », Transfer, Numéro spécial sur le dialogue social sectoriel, Vol.11, n° 3, automne 2005.

Falkner, G. (1998), EU *Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*, European Public Policy Series, Routledge, Londres.

Heyes, J. (2007) « Training, Social Dialogue and collective Bargaining in Western Europe », *Economic and Industrial Democracy*, Vol.28, n° 2, pp.239-258.

Hilal, N. (2005), « La naissance d'une coordination syndicale européenne : les mobilisations sociales dans le secteur des transports ferroviaires et routiers », *Thèse de doctorat*, mai 2005.

Keller, B. (2005), « Europeanisation at Sectoral Level. Empirical Results and Missing Perspectives », *Transfer*, Vol.11, n° 3, automne 2005, pp.397-408.

Léonard, E., Erne, R., Marginson, P. et Smismans, S. (2007a), *New structures, forms and processes of governance in European industrial relations*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Dublin (http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/94/en/1/ef0694en.pdf).

Léonard, E., Perin, E., Vandenbussche, I., Pochet, P., Maroy, C. et De Wilde, J. (2007b), « CEDEFOP and the social partners », Executive Summary, Institut des sciences du travail, Université catholique de Louvain.

Marginson, P. et Sisson, K. (2004), *Europeanisation, Integration and Industrial Relations. Multilevel Governance in the Making*, Palgrave Macmillan, Houndmills.

OSE (2004), « Dialogue social sectoriel 1997-2004 », Rapport final réalisé pour la Commission européenne, DG Emploi et Affaires sociales, Bruxelles, mars 2004 (http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_dialogue/docs/rapport_final_dss_fr.pdf).

Pochet, P. (2003), « Subsidiarity, Social Dialogue and the Open Method of Co-ordination: The Role of the Trade Unions », in Foster, D. et Scott, P. (eds.), *Trade Unions in Europe. Meeting the Challenges*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, pp.87-113.

Pochet, P. (2006), « A Quantitative Analysis », in Dufresne, A., Degryse, C. et Pochet, P. (eds.) (2006), *The European Sectoral Social Dialogue. Actors, Developments and Challenges*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, pp.83-108.

Pochet, P., Degryse, C. et Dufresne, A. (2006), « A Typology » in Dufresne, A., Degryse, C. et Pochet, P. (eds.) (2006), *The European Sectoral Social Dialogue. Actors, Developments and Challenges*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, pp.109-130.

Schulten, T (2004), « Foundations and Perspectives of Trade Union Wage Policy in Europe », *WSI-Discussionspaper*, n° 129, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, août 2004.

Smismans, S. (2007), « The European social dialogue between constitutional and labour law », *European Law Review*, Vol.32, n° 3, pp.341-364.

Turner, L. (1996), « The Europeanization of Labour: Structure before Action », *European Journal of Industrial Relations*, Vol.2, n° 3, novembre 1996, pp.325-344.

Visser, J. and Ramos Martin, N. (2008), Expert Report on the Implementation of the Social Partner's Framework Agreement on Telework, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, Amsterdam.

Winterton, J. (2006), « Social dialogue and vocational training in Europe Are we witnessing the emergence of a European model », *Journal of European Industrial Training*, Vol.30, n° 1, pp.65-76.

Annexe: Dialogue social sectoriel - décembre 2007 (d'après le tableau de la Commission) 35 secteurs - 481 accords

Secteurs	Organisations de travailleurs	Organisations d'employeurs	Date de création	
Acier	EMF	EUROFER	2006/06/21	32ème
Agriculture	EFFAT	GEOPA/COPA	1999	
Ameublement	FETBB	UEA	2001	
Audiovisuel	EURO-MEI, FIA, FIM, FEJ	UER, FIAPF, CEPI, AER, ACT	2004	
Assurances	UNI-Europa	CEA; BIPAR; ACME	1999	
Aviation Civile	ETF; ECA	AEA; CANSO; ERA; ACI-EUROPE; IACA	2000	
Banques	UNI-Europa	FBE; ESBG; GEBC	1999	
Bois	FETBB	CEI-Bois	2000	
Chantiers navals	EMF	CESA	1999	
Chaussure	FSE:THC	CEC	1999	
Chemins de fer	ETF	CER; EIM	1999	
Commerce	UNI-Europa	Eurocommerce	1999	
Construction	FETBB	FIEC	1999	
Électricité	FSESP; EMCEF	Eurelectric	2000	
Gaz	EMCEF; EPSU	EUROGAS	2007/03/16	34ème
Gouvernement	FSESP	CCRE	2004/01/13	
régional et local				
Horeca	EFFAT	Hotrec	1999	
Hôpitaux	EPSU	HOSPEEM	2006/09/20	33ème
Industrie chimique	EMCEF	ECEG	2004	
Industrie extractive	EMCEF	APEP; Euracoal;	2002	
		Euromines; IMA		
Navigation intérieure	ETF	UENF; OEB	1999	
Nettoyage industriel	UNI-Europa	FENI	1999	
Pêche	ETF	Europeche/Cogeca	1999	
Postes	UNI-Europa	Posteurop	1999	
Sécurité privée	UNI-Europa	CoESS	1999	
Services aux personnes	UNI-Europa	EU Coiffure	1999	
Restauration collective	EFFAT	FERCO	2007/10/09	35ème
concédée				
Spectacle vivant	EAEA	Pearle	1999	
Sucre	EFFAT	CEFS	1999	
Tannerie et Cuir	FSE:THC	Cotance	2001	
Textile et Habillement	FSE:THC	Euratex	1999	
Télécommunications	UNI-Europa	ETNO	1999	
Transport maritime	ETF	ECSA	1999	
Transports routiers	ETF	IRU	1999	
Travail intérimaire	UNI-Europa	Eurociett	2000	

Éric Van den Abeele

L'ouverture totale des services postaux à la concurrence : un jeu de dupe ?

Le secteur postal est une activité économique non négligeable. En 2000, les revenus postaux de l'Union européenne (UE) s'élevaient à environ 85 milliards d'euros, soit quelque 1 % du PIB de l'UE. Le marché postal représente 5 millions d'emplois ([1]) en Europe dont 1,71 million d'emplois directs et le reste d'emplois indirects ou induits (industrie du *marketing direct*, impression, enveloppes, transport, etc.). Les services postaux constituent un marché concentré. Selon la Commission, près de 88 % du courrier concerne les entreprises (courriers envoyés à des clients ou à d'autres entreprises). À titre d'exemple, en Belgique, les 300 plus gros clients représentent 35 % du volume (2 500 clients pour 70 % du volume). Il est donc tentant pour les opérateurs concurrents aux monopoleurs nationaux de cibler les clients les plus rentables et d'écrémer le marché.

Malgré le fait que le secteur postal est assimilé aux autres industries de réseau, il se distingue des opérateurs de réseau à forte intensité de capital (télécommunications, par exemple). En effet, le secteur postal ne se structure pas autour d'un réseau physique unique (comme les chemins de fer), mais au travers d'une multitude d'infrastructures organisées autour d'un capital essentiellement humain. Les services postaux sont considérés comme un vecteur très important de cohésion économique, sociale et territoriale.

---

[1] Eurostat, « Les services postaux en Europe », n° 2/2007, 21 mars 2007.

Les services postaux font l'objet d'une diversité de situations. Dans l'Union, le marché a suivi le mouvement de libéralisation lancé au début des années 1990. Dans certains pays, tels la Suède, les Pays-Bas, la Finlande, l'Estonie ou le Royaume-Uni, le marché est entièrement ouvert à la concurrence depuis longtemps (la Suède dès 1993; plus récemment, le Royaume-Uni en 2006).

Statut actuel des opérateurs de services postaux

Gestion par l'administration postale	Entreprises publiques détenues à 100 % par l'État	Entreprises publiques détenues à plus de 50 % par l'État	Entreprises publiques détenues à moins de 50 % par l'État
Chypre	France, Espagne, Pologne, Grèce, République tchèque, Luxembourg	Danemark (75 %) Malte (65 %) Autriche (51 %) Belgique (50 % plus une action)	Allemagne (45 %) Pays-Bas (10 %) Suède (0 %)

Source: Postal Eurothermometer, 2007.
(http://www.fse-esf.org/IMG/pdf/Postal_Eurothermometer.pdf).

1. Les étapes préliminaires au lancement de la libéralisation

Le secteur postal n'est entré que tardivement dans le champ des préoccupations des institutions communautaires: les services postaux ne sont en effet pas mentionnés dans le traité de Rome. Ils font partie des services d'intérêt économique général (SIEG) qui obéissent à l'article 86, § 2 du traité ([2]). Le développement et la transformation de ce secteur, ainsi que l'apparition de nouveaux segments de marché concurrentiels et à plus forte valeur ajoutée, ont progressivement appelé une intervention au niveau européen.

[2] L'article 86 § 2 du traité dispose que: « 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. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté ».

Cette intervention a d'abord été contentieuse ([3]). Elle a, dans un premier temps, concerné le respect, dans le secteur postal, des règles de concurrence posées par le traité de l'Union européenne. Après plusieurs décisions dans les années 1980 et 1990, un célèbre arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes sur l'étendue du monopole postal en Belgique ([4]) considérait d'ailleurs, en 1993, que les dispositions du traité en matière de concurrence permet(tent) « aux États membres de conférer à des entreprises qu'ils chargent de la gestion de services d'intérêt économique général, des droits exclusifs qui peuvent faire obstacle à l'application des règles du traité sur la concurrence, dans la mesure où des restrictions à la concurrence, voire une exclusion de toute concurrence, de la part d'autres opérateurs économiques, sont nécessaires pour assurer l'accomplissement de la mission particulière qui a été impartie aux entreprises titulaires des droits exclusifs ». Il est intéressant de noter que pendant plus de 30 ans, le monopole des services postaux n'a été remis en cause ni par les institutions communautaires (Commission, Conseil, Parlement européen), ni par la Cour de justice des Communautés européennes.

Le débat sur l'ouverture des services postaux à la concurrence a été lancé en décembre 1989, lors d'un Conseil des ministres des Postes et des Télécommunications, à Antibes, sous Présidence française. Les Douze ont alors recherché entre eux un consensus sur les grands principes devant régir une Europe postale. Décision fut prise de constituer un groupe de hauts fonctionnaires des postes (*Senior Official's Group for Post* – SOGP) pour défricher le terrain. Ce groupe jouera un rôle important auprès de la

---

[3] Voir notamment les décisions 90/16 du 20 décembre 1989, Courrier rapide aux Pays-Bas; 90/456 du 1er août 1990, Courrier rapide international en Espagne et l'arrêt du 12 février 1992 de la CJCE Pays-Bas/Commission.

[4] CJCE, affaire C-320/91, *Paul Corbeau*, arrêt de la Cour du 19 mai 1993.

Commission européenne ([5]).

1.1 Le Livre vert de 1992 sur le marché intérieur pour les services postaux

La Commission lance un Livre vert sur le développement des services postaux (CCE, 1991), qui sera adopté le 13 mai 1992 et présenté au Conseil des ministres, le 5 juin 1992. Partant du constat que « le principe politique le plus fondamental est le besoin d'assurer la poursuite du service universel et donc de garantir que la mission de service public qui incombe aux administrations postales s'exerce dans de bonnes conditions économiques et financières », le Livre vert :

- exclut la libéralisation complète du secteur comme le maintien du *statu quo* (synonyme, aux yeux de la Commission, d'une absence d'harmonisation européenne et donc de marché unique postal);
- propose une solution « d'équilibre », combinant ouverture accrue du marché et renforcement du service universel *via* le maintien sous monopole d'un portefeuille de services (les services « réservés ») destinés à en assurer le financement. La Commission indiquait ainsi que « cette option part du principe qu'en vue d'assurer le service universel, il est nécessaire d'apporter certaines restrictions au marché libre. (...) L'objectif d'un service universel peut justifier l'établissement d'un ensemble de services réservés, lesquels aideraient à garantir la viabilité financière du réseau du service universel »;
- met au fronton la qualité du service concernant le délai de livraison à un prix abordable.

[5] Dès octobre 1989, le SOGP se met à l'œuvre. Quatre groupes de travail sont constitués dans les domaines suivants : réglementation; harmonisation; qualité du service; frais terminaux et tarifs. L'objectif affiché en 1989 était la définition d'un cadre réglementaire européen en matière postale.

L'élément déterminant fut l'apparition, pour la première fois en droit communautaire, de la notion de « service universel » appliquée au secteur postal et des télécommunications ([6]). Ce qui apparaîtra par la suite comme un accord inégal sera fixé dans le *deal* suivant : ouverture du secteur postal à la concurrence en échange d'un service postal universel fort. Comme nous le verrons ci-dessous, nous aurons l'ouverture totale sans garantie réelle d'un service postal universel conséquent. La publication du Livre vert fut suivie par un processus de consultation, et présentée au Parlement européen et au Conseil. Mais le débat qui s'engage au Conseil concernant ce document fait apparaître d'emblée une opposition marquée entre deux camps irréductibles : les partisans de l'ouverture totale et immédiate des services postaux et les tenants du maintien d'un service public fort. Sur fond de débat entre les modernes (qui seraient pour l'évolution « naturelle » des services postaux) et les conservateurs (qui privilégieraient le *statu quo*), un clivage fondamental s'est cristallisé sur les modalités de financement des obligations qui seraient imposées aux opérateurs postaux. Devant l'impossibilité de réconcilier les antagonismes, une troisième option va émerger : ouvrir par étapes les services réservés à la concurrence.

1.2 La communication de la Commission de 1993 sur les lignes directrices pour le développement des services postaux et les résolutions du Parlement européen

Le 22 janvier 1993, le Parlement européen adopte une résolution dans laquelle il confirme la nécessité d'un service postal universel et exprime le souhait d'être largement associé à l'adoption du futur cadre réglementaire européen. Le 2 juin 1993, la Commission publie des lignes directrices pour le développement des services postaux, deux semaines à peine après que la Cour ait rendu son fameux arrêt « Corbeau » (19 mai 1993) (CCE, 1993). Cet arrêt reconnaît l'exigence de services réservés,

---

[6] Il y aurait beaucoup à dire sur cette notion, qui apparaît à la fois comme une forme appauvrie de service public et une contrepartie au lancement de la libéralisation. Nous renvoyons le lecteur à notre article dans l'édition 2005 du Bilan social (Van den Abeele, 2006).

dissociables du service d'intérêt général, et la possibilité de les offrir dans un contexte concurrentiel, dans la mesure où l'ouverture de ces services ne met pas en cause l'équilibre économique du SIEG assumé par le titulaire du droit exclusif, notamment du fait du contexte géographique dans lequel ils interviennent.

Le 7 février 1994, c'est au tour du Conseil d'adopter une résolution sur le développement des services postaux dans laquelle il déclare que les principaux objectifs du développement des services postaux consistent à assurer un service universel correspondant à l'ensemble minimal des services de qualité devant être fournis dans chacun des États membres à un prix raisonnable pour tous les utilisateurs. Il invite la Commission à déposer des propositions pour développer un marché unique pour les services postaux, à présenter une définition commune du service universel et du secteur réservé et à définir des mesures pour mener une politique communautaire sur les services postaux.

Le 26 juillet 1995 ([7]), la Commission présente deux textes devant le Conseil des ministres européens des Postes et Télécommunications : une communication sur l'application des règles de la concurrence au secteur postal et, notamment, sur l'évaluation de certaines mesures d'État relatives aux services postaux, et une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le développement des services postaux communautaires et l'amélioration de la qualité de service.

---

[7] Les deux textes présentés le 26 juillet 1995 sont publiés au Journal officiel des Communautés européennes le 2 décembre 1995. Il s'agit de la communication de la Commission sur l'application des règles de la concurrence au secteur postal et notamment sur l'évaluation de certaines mesures d'État relatives aux services postaux (CCE, 1995a) et de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le développement des services postaux communautaires et l'amélioration de la qualité de service (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, 1995).

Lors du Conseil des ministres européens des Postes et Télécommunications (27 novembre 1995), la France, la Belgique et le Luxembourg défendent âprement l'idée d'un service universel de qualité, qui soit très proche de la notion de service public. Après de longs mois de concertation, le Conseil du 27 novembre 1995 marque la première étape du processus d'adoption du cadre réglementaire de l'Europe postale en accouchant d'un compromis qui consacre le lancement de la libéralisation du secteur postal en échange de la garantie d'un service postal universel fort. Finalement, après plus de deux ans de discussion dans le cadre de la procédure de codécision impliquant une participation active du Parlement européen, la première directive postale concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service est adoptée le 1er décembre 1997 (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, 1997).

2. Les trois étapes vers la libéralisation totale

2.1 La première directive postale : service universel contre libéralisation

La directive 97/67/CE fixe un cadre communautaire de principes généraux en laissant aux États membres le soin de fixer les procédures de mise en œuvre. La directive définit les caractéristiques du service postal universel que doivent garantir tous les États membres, établit des normes de qualité pour les services transfrontaliers, ainsi que des principes tarifaires et de transparence des comptes.

2.1.1 Une libéralisation « progressive et contrôlée »

Les États membres sont tenus d'ouvrir à la concurrence les activités de levée, de tri, de transport et de distribution des envois de correspondance intérieure. Les limites maximales communes des services que les États membres peuvent réserver au(x) prestataire(s) du service universel sont fixées à 350 grammes et cinq fois le tarif normal pour un envoi du premier échelon de poids. Précisons que ces prix et les limites de poids au-dessus desquelles la concurrence est permise représentaient environ 3 % du marché postal européen. En deçà des limites poids/prix précitées, les États

étaient autorisés à réserver les services postaux correspondant à une seule entité, mais à condition de démontrer que cela est nécessaire au maintien du service universel postal qui fait désormais l'objet d'une définition communautaire.

2.1.2 L'inscription d'un service postal universel (SPU)

Le droit des citoyens européens à un service universel postal est consacré par la directive. La définition du SPU est établie par l'article 3 de la directive ([8]). Celui-ci doit être garanti par chaque État membre : les services postaux doivent être d'une qualité déterminée, fournis sur l'ensemble du territoire, à un prix abordable pour tous les usagers. Ce qui frappe dans cette définition est son caractère particulièrement vague et imprécis. Qu'est-ce qu'une « qualité déterminée » et « un prix abordable » ? Qui les définit ? Qui en garantira le respect ?

Ensuite, l'opérateur est obligé de fournir un minimum d'une collecte et d'une distribution par jour pour les résidences particulières, au moins cinq jours par semaine. Le SPU inclut la collecte, le tri, le transport et la distribution des envois postaux jusqu'à deux kilos et les colis postaux jusqu'à 10 kg, de même que les recommandés et les envois à valeur déclarée. Ceci concerne à la fois les services nationaux et transfrontières. Il est par ailleurs précisé que l'ensemble de ces prestations doit respecter les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination des usagers, de continuité du service et d'adaptabilité aux évolutions techniques et aux horaires des utilisateurs. Les États membres peuvent exclure de la concurrence un service en prouvant qu'il est nécessaire pour maintenir le SPU. Pour ce qui concerne le service postal libre pour les aveugles et les personnes partiellement handicapées, des exceptions aux restrictions concernant le poids et le prix sont permises. Cela fut également le cas pour le courrier transfrontalier.

---

[8] Article 3 : « Les États membres veillent à ce que les utilisateurs jouissent du droit à un service universel qui correspond à une offre de services postaux de qualité déterminée fournis de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs ».

Le SPU va voir le jour sous la forme d'un fonds de compensation. Pour le financement du SPU, la directive propose deux outils, qui ne sont pas exclusifs l'un de l'autre:

- celui de l'article 7: dans la mesure où cela est nécessaire au maintien du SPU, des services postaux sont susceptibles d'être « réservés » au prestataire du service universel postal;
- celui de l'article 9: afin d'assurer la sauvegarde du SPU, lorsqu'il découle de ce service une charge financière inéquitable pour le prestataire du service universel, un fonds de compensation peut être mis en place ([9]).

Seuls les prestataires de service universel pourraient bénéficier du soutien du fonds, mais ils doivent, pour ce faire, apporter la preuve d'un tel besoin de financement ([10]).

2.1.3 La transparence financière

La directive exige que les prix soient orientés sur les coûts, soient transparents et non discriminatoires. Par transparence, il faut entendre une comptabilité analytique des comptes séparés au moins pour chacun des services compris dans le secteur réservé, d'une part, et pour les services non réservés, d'autre part. La répartition des coûts entre ces deux catégories fait l'objet d'exigences harmonisées. La directive fixe également des principes devant régir les procédures d'autorisation de la prestation de services postaux non réservés, de même que la séparation des

---

[9] Plusieurs pays ont déjà prévu, dans leur législation, la mise en place d'un tel fonds de compensation (Allemagne; Belgique; Espagne; Finlande; Grèce; Italie), qui n'est toutefois entré en application qu'en Belgique, Espagne et Grèce.

[10] En effet, l'article 9, point 4 de la directive encadre strictement la possibilité d'instaurer ce fonds de compensation: son existence doit être nécessaire à la *« sauvegarde du service universel »*; le prestataire du service universel doit subir une *« charge financière inéquitable »*; les principes de transparence, de non discrimination et de proportionnalité doivent s'appliquer.

compétences réglementaires et des fonctions opérationnelles dans le secteur postal.

2.1.4 La qualité du service

La qualité du service est mentionnée: plus que l'obligation pour chaque État membre de publier des règles concernant la qualité du service postal dans le territoire national, les standards de qualité pour la poste transfrontière intra-communautaire sont fixés au niveau communautaire par le Parlement et le Conseil ([11]). Des objectifs quantitatifs sont fixés dans l'annexe de la directive: au moins 85 % des envois doivent être délivrés dans un délai de D + 3 et 97 % endéans les 5 jours.

2.1.5 La régulation du secteur postal

Le dernier élément de la directive réside dans le contrôle du cadre réglementaire qui est renforcé par la désignation par les États membres d'Autorités réglementaires nationales (ARN) pour le secteur postal. Celles-ci doivent être « juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes » des opérateurs postaux ([12]). Elles doivent assurer le respect des obligations de la directive et rendre possibles les règles de concurrence dans le secteur postal. Enfin, la première directive postale

---

[11] Les normes de qualité pour le courrier transfrontière intracommunautaire dans chaque pays doivent être définies par rapport à la durée d'acheminement des envois de la catégorie normalisée la plus rapide, calculée de bout en bout (le temps d'acheminement calculé de bout en bout est celui qui s'écoule entre le point d'accès au réseau et le point de remise au destinataire) selon la formule J + n, J représentant la date de dépôt et n le nombre de jours ouvrables qui s'écoulent entre cette date et celle de la remise au destinataire. Les normes doivent être atteintes non seulement pour l'ensemble des flux dans le cadre global du trafic intracommunautaire, mais également pour chaque flux bilatéral entre deux États membres.

[12] La Commission indique d'ailleurs, dans l'exposé des motifs de la proposition de directive, que les modalités de la séparation juridique et fonctionnelle de la régulation demeurent problématiques dans le secteur postal, même si la Commission ne cite pas d'État membre en particulier.

fixe un calendrier pour la poursuite du processus d'ouverture à la concurrence :

- la Commission présentera, pour le 31 décembre 1998, une proposition concernant la poursuite progressive et contrôlée de l'ouverture du marché postal, en vue notamment de libéraliser le courrier transfrontière et le publipostage et de revoir à nouveau les limites de prix et de poids;
- le Conseil et le Parlement devront se prononcer sur cette proposition avant le 1er janvier 2000;
- les mesures décidées devront entrer en vigueur le 1er janvier 2003.

2.2 La deuxième directive postale : la directive 2002/39 (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, 2002a)

En mai 2000, avec un peu de retard sur le calendrier, la Commission adopte une proposition de directive amendant la directive 97/67 (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, 2000). Le texte initial prévoyait à partir de 2007 une ouverture totale du marché. Ce deuxième objectif fut réévalué suite au refus du Conseil et du Parlement européen ([13]) de s'engager dans un agenda trop rapide. La directive 2002/39/CE constitue le cadre juridique actuel de l'UE pour les services postaux. Elle prévoit un nouveau calendrier pour l'ouverture des services postaux à la concurrence. À partir du 1er janvier 2003, seuls sont réservés à des prestataires du service universel des services d'envois de correspondance intérieure et transfrontalière entrante d'un poids maximum de 100 grammes (ou jusqu'à trois fois le tarif public applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie la plus rapide). À partir du 1er janvier 2006, la limite de poids est fixée à 50 grammes (ou deux fois et demie ledit tarif).

[13] La Proposition a été soumise au Parlement européen et au Conseil en juillet 2000.

La Commission s'est engagée à procéder à une étude prospective destinée à évaluer, pour chaque État membre, l'impact sur le service universel de l'achèvement du marché intérieur des services postaux en 2009. Sur la base des résultats de cette étude, la Commission devait présenter, avant le 31 décembre 2006, un rapport au Parlement et au Conseil, assorti d'une proposition confirmant, le cas échéant, la date de 2009 pour l'achèvement du marché intérieur ou définissant toute autre étape. Était également ajoutée l'obligation pour la Commission de présenter tous les deux ans au Parlement et au Conseil un rapport « comprenant notamment les informations utiles sur l'évolution du secteur, en particulier sous les aspects économiques, sociaux et technologiques et en ce qui concerne l'emploi, ainsi que sur la qualité du service ». Le 23 mars 2005, la Commission dresse trois constats dans le deuxième rapport (CCE, 2005) sur l'application de la directive postale :

- la réforme du marché postal a bien progressé et des améliorations considérables ont même pu être observées dans trois domaines : qualité des services, performance des entreprises, et séparation entre les autorités de réglementation et les opérateurs;
- la transposition du cadre communautaire est quasiment achevée. La Commission note que la réduction du secteur réservé et l'ouverture concomitante à la concurrence à la date du 1er janvier 2003 n'ont soulevé aucun problème majeur mais elle attire l'attention sur des aspects plus délicats ou moins bien mis en œuvre : séparation des comptes pour les différents services, allocation des coûts et suivi des prix du service universel;
- les autorités réglementaires nationales ont gagné en indépendance et la réglementation en efficacité, mais le risque reste élevé, selon la Commission, qu'une réglementation inadaptée dans certains pays n'empêche la réalisation du marché unique des services postaux.

La Commission indique également que la situation du marché est très différente d'un État membre à l'autre. Elle pointe particulièrement la situation du SPU qui, dans certains États, continue d'engranger des marges bénéficiaires élevées, alors que dans d'autres, ils connaissent des conditions beaucoup plus difficiles, imputables, selon elle, aux différences

qui existent en ce qui concerne les interventions sur le marché, les types d'actionnariat et les niveaux de prix fixés.

Tonalité différente dans le chef du député européen allemand Markus Ferber (PPE-DE) qui note, dans son rapport parlementaire, que « selon les indications fournies par la Commission, les différences (dans le domaine de l'obligation du service universel) sont à ce point importantes que l'objectif primordial de la directive – garantir au niveau communautaire un service universel qui comporte une offre minimale de services d'une certaine qualité à des prix abordables – pourrait se trouver menacé » (Parlement européen, 2005 : 10).

2.3 La genèse de la troisième directive postale

2.3.1 La nouvelle proposition

La Commission présente, le 9 novembre 2006, une proposition de directive amendant la deuxième directive postale (CCE, 2006) destinée à achever l'ouverture du secteur postal à la concurrence. Pour rappel, la directive 2002/39 envisageait la date du 1er janvier 2009 comme date de la libéralisation concrète ([14]). La Commission demandait au Parlement et au Conseil de confirmer la date de libéralisation à 2009 ou de proposer des étapes intermédiaires ([15]). Deux études ([16]) étaient réalisées à la demande de la Commission, l'une sur l'impact sur le SPU de l'ouverture totale des marchés en 2009 par Price Waterhouse Coopers (PWC) et l'autre par WIK Consult sur les développements du secteur postal entre

---

[14] Pour la Commission, au 1er janvier 2008, 60 % de l'ensemble du courrier postal lettres sera complètement libéralisé.

[15] La Commission avait prévu qu'au cas où aucune décision n'était adoptée avant le début 2009, la directive actuelle cessait d'exister. Les dispositions européennes relatives au service universel auraient disparu et la Commission aurait appliqué l'article 86 du traité pour examiner au cas par cas si les dispositions établies par les États membres créaient des distorsions de concurrence.

[16] Ces documents sont disponibles sur le site de la DG Marché intérieur (http://ec.europa.eu/internal_market/ post/studies_fr.htm) Unité H (Services postaux).

2004 et 2006. Ces études ont servi de base à la proposition de modification de la directive postale présentée par la Commission. En appui de sa proposition, cette dernière estimait que l'ouverture des marchés avait permis d'améliorer la qualité des services, de maintenir un service universel de bonne qualité à un prix abordable et d'améliorer l'efficacité et la profitabilité des entreprises postales. Selon elle, les opérateurs postaux avaient modifié leur façon de fournir un service à la clientèle, de vendre leurs produits et de gérer les attentes des clients. L'ouverture à la concurrence leur aurait fourni des incitants pour améliorer leurs performances.

2.3.2 Les deux études d'impact préalables

L'étude PWC envisage divers scénarios pour l'ouverture des marchés en se basant sur l'environnement réglementaire des États membres, et sur l'évolution statutaire et capitalistique des opérateurs postaux. Étant donné la disparité des situations nationales ([17]), le consultant envisage des mesures d'accompagnement ([18]) qui devraient être décidées par les États membres après accord de la Commission. Mais bien que la Commission n'ait retenu que la seule conclusion positive qui l'intéressait, à savoir le feu vert à l'ouverture totale, plusieurs éléments du rapport auraient dû modérer son enthousiasme. D'une part, les phénomènes de concentration des opérateurs postaux par fusion-acquisition et la constitution de géants postaux sont à l'œuvre. Ils remettent en cause l'objectif même d'une plus grande concurrence entre opérateurs dans la mesure où risquent de se constituer à l'échelle européenne des formes de monopole privé sur les parties les plus rentables du territoire européen. D'autre part, l'impact sur

[17] Ainsi, pour la Belgique, PWC estime qu'il y a de belles opportunités pour la concurrence (qui pourrait s'approprier les marchés les plus rentables) mais que l'ouverture totale risque de mettre en cause la viabilité de l'opérateur postal chargé du service universel.

[18] Les mesures d'accompagnement envisagées incluent la suppression du statut des employés de La Poste ou le financement du service postal universel par le budget de l'État.

l'emploi a été gravement sous-évalué ou sous-estimé. Enfin, l'objectif de « holdings prédateurs » n'était pas la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne mais le profit.

À cet égard, la dernière étude qui a évalué l'impact de la libéralisation sur l'emploi (PLS Ramboll) concluait dans son scénario le moins pessimiste qu'un changement profond des conditions de travail dans le secteur postal était en cours: disparition rapide des emplois statutaires, flexibilité accrue ([19]), recours généralisé au temps partiel ([20]) et au travail intérimaire, sous-traitance massive ([21]) et même au travail des enfants ([22]). À cet égard, le tableau suivant est évocateur de l'évolution dans le domaine de l'emploi.

Évolution de l'emploi dans le secteur postal

Opérateurs	**Pertes d'emploi**
Deutsche Post (Allemagne)	20 000 départs dans la période 2000-2004
La Poste (France)	35 000 départs dans la période 2002-2006
Royal Mail (Royaume-Uni)	Plus de 50 000 emplois perdus entre 2000-2005
Poste Italiane (Italie)	128 000 entre 1993-2002 (dont 153 000 équivalents pleins temps)
Posten (Suède)	17 000 départs entre 1991 et 2002

Source: Postal Eurothermometer, 2007 (http://www.fse-esf.org/IMG/pdf/Postal_Eurothermometer.pdf).

---

19 Correos de España a mis au point un système où les travailleurs acceptent d'être disponibles 24 heures sur 24 sur simple appel téléphonique.

20 Chez TNT Pays-Bas, plus de 30 % de la force de travail est constitué de travailleurs à temps partiel. Ce taux est de 20 % chez Royal Mail qui caresse l'objectif de 40 % et de 25 % chez Deutsche Post.

21 Les activités de transport, de postal outlet, de distribution des journaux et du courrier non adressé sont les activités les plus souvent sous traitées.

22 Ainsi l'opérateur allemand TNT a eu recours au travail des enfants (source: Europress, 27 novembre 2006).

2.3.3 *L'analyse d'impact sur l'emploi*

Le 15 mars 2007, la Commission résume l'impact sur l'emploi de l'ouverture du marché postal, sur la base de diverses études effectuées par des consultants extérieurs. Les changements qui concernent la demande, les habitudes ou le recours à des technologies nouvelles auraient un impact sur la structure du secteur mais ne peuvent pas, en tant que tels, être attribués à la seule ouverture du marché postal. D'une façon générale, elle a constaté une diminution de l'emploi chez les fournisseurs de service universel dans les années 1990 mais une stabilisation depuis (- 7,38 % entre 1990 et 1995; -1,13 % entre 1995 et 2000 et – 0,7 % entre 2002 et 2004); les fournisseurs de service universel ont eux aussi développé le temps partiel et la flexibilité. Le secteur en concurrence représentait 461 000 emplois en 1995 et 500 000 en 2002, soit une augmentation de 19,7 %; on estime qu'il représentera 720 000 emplois en 2010. La Commission a cité le cas de l'Allemagne qui a perdu 29 000 emplois dans le secteur postal sous licence mais dont les pertes ont été d'une certaine façon compensées par la création de 29 000 nouveaux emplois dans le secteur postal en concurrence. Ces emplois créés sont à la fois à temps plein et à temps partiel; l'emploi à temps partiel représentait en Europe 18,2 % en 2002 et 18,9 % en 2004. Les travailleurs disposant d'un statut de fonctionnaire ont diminué de 10,4 % entre 2002 et 2004. Les opérateurs recourent beaucoup au temps partiel dans certains pays (Pays-Bas, Lituanie) et très peu dans d'autres (Malte, Lettonie, Portugal, Grèce, Espagne). Les fournisseurs de service universel tendent à sous-traiter un certain nombre de leurs activités (restauration, nettoyage, TIC, etc.), ce qui entraîne une diminution de l'emploi chez ces opérateurs.

La Commission a étudié les interactions entre les différents éléments qui ont une influence sur l'emploi sur le plan quantitatif et qualitatif: la technologie, la demande du marché, le cadre réglementaire, les choix stratégiques de l'opérateur. Parmi ces éléments, elle note que c'est la demande du marché qui a le plus d'impact direct rapide; les autres ayant un impact plus étalé dans le temps. La pression à la restructuration, à la modernisation et au renforcement de l'efficacité continuera pour les opérateurs postaux ainsi que celle des substitutions (recours à l'électronique, etc.); ce qui causera des pertes d'emploi éventuellement

compensées par les emplois créés dans la diversification des services par les opérateurs postaux et par les activités des opérateurs en concurrence.

La Commission a examiné trois scénarios de libéralisation et leur impact sur l'emploi : selon elle, l'ouverture totale du marché postal en 2009 déboucherait sur une augmentation de l'emploi global (direct, indirect, induit) de 11,71 %, l'ouverture totale du marché accompagnée d'une substitution accélérée du courrier par les moyens électroniques verrait une augmentation de 3,88 %, tandis qu'un marché qui ne serait pas complètement concurrentiel et dont on reporterait l'ouverture verrait une diminution de l'emploi global de 2,10 %. Elle conclut donc que l'emploi dans le secteur postal est un élément de la restructuration à long terme du secteur et qu'il est plus influencé par les modifications technologiques et les modifications de la demande que par l'ouverture du marché qui, elle-même, apporterait de nouvelles opportunités d'emploi. Pour la Commission, les marchés concurrentiels sont plus à même de maintenir l'emploi que les monopoles. Elle note que le cadre réglementaire n'a pas mis en danger l'emploi dans le secteur postal.

Face à ce constat idyllique, la situation doit être nuancée. On a observé, en Grèce par exemple, que les nouveaux entrants proposaient souvent des emplois mal payés et pratiquaient un *dumping* social ([23]) qui obligeait les opérateurs historiques à les suivre. D'autres font remarquer que, au contraire, les emplois à temps partiel n'étaient pas forcément des emplois de moindre qualité mais qu'ils étaient utiles et répondaient parfois aux demandes de certains travailleurs.

2.3.4 La difficulté de pérenniser le financement du SPU

Une récente étude réalisée par Oxera Consulting, un cabinet anglais d'expertise économique (Oxera, 2007), révèle la complexité du

[23] En Suède et au Danemark, les travailleurs postaux sont couverts par la même convention collective que les travailleurs de l'opérateur historique et il n'y a donc pas de dumping social de la part des opérateurs en concurrence.

financement du service universel postal. Les neuf opérateurs postaux signataires (La Poste, De Post-La Poste, Hellenic Post, Poste Italiane, P&T Luxembourg, Correos, Magyar Posta, Cyprus Post, et Poczta Polska) ont demandé qu'un travail approfondi soit réalisé pour que les options soient suffisamment analysées au sein de chaque État membre. Les opérateurs postaux de Belgique, Chypre, France, Grèce, Italie, Hongrie, Luxembourg, Malte, Pologne, avaient déjà signalé en juillet et octobre 2006 que les méthodes de financement proposées dans le projet de troisième directive postale n'apportaient pas de garantie de financement du SPU et comportaient donc un risque grave pour sa pérennité.

Cette étude révèle combien il est difficile d'identifier et de mettre en œuvre un mécanisme de financement assurant la pérennité du service universel et répondant à des exigences telles que l'efficacité économique, la neutralité concurrentielle, l'équité sociale, la compatibilité avec la réglementation sur les aides d'État, la proportionnalité, la sécurité de financement sur le long terme. Ainsi, le rapport Oxera note : « (…) Si les autorités de régulation font passer la certitude avant toute autre considération, le secteur réservé obtiendra sans doute un score particulièrement élevé; à l'inverse, des mécanismes tels que les fonds de compensation financés par une taxation des bénéfices, l'accès uniforme avec contournement autorisé, et les formes d'appels d'offres concurrentiels présidant à l'attribution de l'obligation de service universel (OSU) sur une base nationale ou régionale, devraient obtenir un score peu élevé. En outre, si la prévisibilité constitue une considération essentielle pour les autorités, le secteur réservé, les charges d'accès et, dans une certaine mesure, le financement public pourraient offrir une solution séduisante » (traduction) (Oxera, 2007 : 95). Face à la problématique du financement du SPU, Oxera estimait donc que la proposition de directive n'apportait pas de réponses suffisamment solides au plan économique et juridique. La suppression de la zone réservée en tant que méthode de financement – sans mesure de financement alternative efficace – apparaissait donc comme prématurée pour la survie même du service universel. Enfin, l'étude notait que le système retenu par la Commission, et confirmé par les colégislateurs (Parlement et Conseil), risquait de créer une situation qui différerait de pays à pays, ce qui serait contradictoire avec l'objectif

recherché par la Commission, à savoir créer une harmonisation du secteur postal au plan communautaire.

2.4 La position des colégislateurs

2.4.1 Le vote en première lecture du Parlement européen

Le 10 juillet 2007, à la veille du vote en séance plénière, le Parlement européen tient un débat sur l'achèvement de la libéralisation postale. Celui-ci confirme les positions des groupes politiques exprimées en commission parlementaire des transports et du tourisme. Le Commissaire Charlie McCreevy réitère sa position favorable à une ouverture, dès 2009, du dernier segment de marché postal pouvant encore être réservé à un opérateur public, à savoir le traitement du courrier inférieur à 50 grammes. « La proposition de directive n'a pas été préparée dans une tour d'ivoire », déclare M. McCreevy en rappelant les principaux éléments : ouverture à la concurrence du dernier domaine réservé, maintien d'un service postal universel (SPU) « de toute première qualité » et « pour tous les utilisateurs », « vaste gamme de mécanismes financiers pour faire face au fardeau du SPU », introduction d'une flexibilité accrue permettant aux prix de mieux refléter la nature du service tout en laissant la porte ouverte à « un tarif unique ». Le Commissaire estime que l'ouverture totale à la concurrence dans le secteur postal sera « bonne pour l'ensemble de l'économie ». Selon lui, il convient aussi de réduire les restrictions injustifiées à l'accès au marché et d'apporter « plus de clarté » au rôle du régulateur national. Rappelant la nécessité pour les services postaux de s'adapter à « la révolution » des nouvelles technologies de communication, M. McCreevy insiste sur les opportunités qui se dessinent à l'horizon : l'idée n'est pas de se partager le gâteau existant, mais d'augmenter la taille du gâteau pour que l'ensemble des opérateurs en profitent. Et de s'en tenir à la position initiale de la Commission favorable à une ouverture du marché dès 2009, notamment parce que « beaucoup d'États membres » acceptent ce calendrier.

« Il est important que le Parlement européen lance un message clair ! », lance de son côté Markus Ferber (PPE-DE, Allemand), pour qui le défi posé consiste à faire en sorte que la poste soit « axée sur la demande et pas sur l'offre ». Et d'ajouter : « les problèmes aujourd'hui ne peuvent être

réglés que s'il y a une concurrence équitable – et j'insiste sur le mot équitable – qui respecte les droits des travailleurs et permet néanmoins à la concurrence de s'épanouir». Le rapporteur rappelle les éléments principaux du compromis sur la table:

- ouverture à la concurrence fin 2010 avec une dérogation de deux ans supplémentaires pour les États membres ayant adhéré à l'UE après 2004 ou disposant d'une faible population et d'une superficie limitée, ou dont la topographie est particulièrement difficile, notamment les îles;
- introduction d'une clause de réciprocité empêchant les opérateurs en charge du domaine réservé de conquérir des marchés dans les États membres ayant déjà ouvert leur marché. Sur ce dernier point, M. Ferber rappelle la dizaine de «procédures d'infraction» déjà lancées contre des États membres sur cette base.

Quant aux mécanismes du financement du SPU dans un environnement concurrentiel, il estime «adéquate» la formule du compromis qui permet aux États d'utiliser au choix «cinq dispositifs» pouvant eux-mêmes être panachés. Le compromis du Parlement ne modifie pas les mécanismes de financement figurant dans la proposition de la Commission. Ceux-ci comprennent notamment les subventions publiques, la création de fonds nationaux de compensation financés par les opérateurs n'obéissant pas à des obligations de service public et/ou par les usagers eux-mêmes, et l'attribution de marchés publics.

Parmi les réactions au rapport Ferber, notons celle du travailliste britannique Brian Simpson. Pour lui, la question n'est pas de savoir s'il faut ou non ouvrir la poste à la concurrence mais elle est de définir les instruments de régulation qui contrôleront cette ouverture. «Dire qu'il faut conserver le secteur monopolistique, c'est être à côté du monde dans lequel on vit», estime-t-il, tout en regrettant la faiblesse des dispositions relatives au financement du SPU. Pour le groupe Verts/ALE, l'Autrichienne Eva Lichtenberger estime que la dernière ouverture du service postal avait entraîné «une détérioration des services surtout dans les zones rurales». Selon elle, la création de fonds de compensation pourrait marcher dans les grands États membres mais pas dans les petits,

car leur marché ne le permettra pas. Selon Pierre Jonckheer (Verts/ALE, Belge), la question posée est de savoir si la libéralisation postale permet une baisse relative des prix et, si oui, à qui elle bénéficie. « En Allemagne, nous avons enregistré des pertes nettes de 29 000 emplois au sein de la *Deutsche Post*, dont 15 000 n'ont pas été compensées par des créations d'emplois par les nouveaux opérateurs », tandis qu'« en Suède les baisses de prix ont bénéficié uniquement aux grandes entreprises, aux dépens des consommateurs particuliers et des PME », déclare-t-il. Et d'insister : « Les résultats ne sont pas au rendez-vous. Cela devrait nous faire réfléchir ». Favorable au rejet de la directive, le communiste français Francis Wurtz dénonce quant à lui le « dogmatisme libéral » de la Commission « qui alimente la crise de légitimité du modèle économique et social européen » ainsi que « l'arrogance qui entretient le climat de défiance à l'égard de nos institutions ». Enfin, Christine de Veyrac (PPE-DE, Française) se dit au contraire convaincue que « la concurrence est synonyme d'amélioration des services et de compétitivité pour un secteur dont le chiffre d'affaires est en baisse ». Elle se félicite que le compromis du Parlement prévoie la possibilité de financer l'opérateur en charge de tout ou partie du SPU par « des prélèvements sur l'activité de ses concurrents non soumis aux mêmes obligations » ou « des subventions publiques ». Et elle demande à la Commission de publier des « lignes directrices sur le calcul du coût du service universel » afin de savoir ce qui relève du service universel ou non.

2.4.2 La première lecture du PE (juillet 2007)

Le Parlement européen a adopté le 11 juillet son avis en première lecture sur la proposition de directive, avec une confortable majorité (512 voix pour, 156 contre et 18 abstentions). Il a toutefois posé un certain nombre de conditions à cette libéralisation, notamment concernant le calendrier et le respect de conditions de travail pour les employés. La libéralisation totale du secteur postal devra se faire selon les modalités suivantes :

- maintien inchangé du SPU qui prévoit une levée et une distribution du courrier au moins cinq fois par semaine pour tous les usagers;
- ouverture totale fixée au plus tard le 1er janvier 2011 du dernier domaine réservé à un opérateur public, à savoir le traitement du courrier inférieur à 50 grammes;

- octroi d'un report de deux années aux États membres ayant adhéré à l'UE après 2004, ou ayant une faible population et étant de petite taille, ou présentant une topographie difficile, en particulier un grand nombre d'îles;
- introduction d'une clause de réciprocité empêchant les détenteurs d'un monopole de traitement du courrier de conquérir des marchés dans les pays de l'UE où le marché est déjà totalement concurrentiel;
- possibilité pour les États membres de financer les obligations de service public en choisissant dans une liste non exhaustive de mécanismes (marchés publics, fonds de compensation alimenté par les prestataires de services et/ou les utilisateurs, subventions directes…);
- notification par les États membres à la Commission, avant le 1er janvier 2010, de leurs plans nationaux de financement du SPU; élaboration par la Commission de lignes directrices sur le calcul du coût net des obligations de service public;
- clarification de la procédure d'autorisation des opérateurs postaux;
- possibilité pour les États membres d'imposer des conditions à la fourniture de services postaux pour des raisons non économiques d'ordre général telles que le respect des conditions d'emploi et des régimes de sécurité sociale.

Parmi les amendements adoptés par le Parlement, figurent notamment celui du socialiste belge Saïd El Khadraoui selon lequel « chaque État membre s'assure que le financement du service universel est garanti à tout moment dans un marché postal totalement libéralisé », et celui du groupe Verts/ALE autorisant les États membres à exiger des opérateurs postaux « qu'ils respectent pleinement les législations du travail auxquelles ils sont soumis », « la législation en matière de sécurité sociale » ainsi que « les conventions collectives conclues entre les partenaires sociaux ». A également été adopté l'amendement d'Olle Schmidt (PPE-DE, Suédois) estimant que « les coûts communs nécessaires pour assurer à la fois les services universels et non universels ne peuvent pas être imputés entièrement aux services universels ».

Les Verts n'ont pas soutenu le compromis parce qu'ils souhaitent « maintenir des services (postaux) dans les régions reculées sans nécessiter d'énormes aides d'État et restaurer des conditions de travail équitables pour les employés des services postaux privés », a fait savoir l'Autrichienne Eva Lichtenberger. Différents enjeux importants ont fait l'objet d'un compromis entre les groupes PPE, PSE et ADLE : date, demandes de précisions à la Commission, compensations financières, obligation de service universel et traitement des régions périphériques, ou encore conditions d'emploi et droits sociaux. Le vote s'ouvrait sur la proposition de rejet de la proposition déposée par le groupe GUE. Cette proposition ne fut soutenue que par 82 députés, 588 s'y opposant. Une autre de tentative de renversement des mesures proposées par le rapporteur fut présentée par le député socialiste français Gilles Savary. Elle visait à réintroduire la possibilité d'un financement par le maintien d'un domaine réservé. Cet amendement recueillit 154 votes favorables pour 531 oppositions dont une large partie de la délégation PSE (France, Italie, Luxembourg et Belgique), la GUE et les Verts, soutenus par les députés luxembourgeois du PPE. On notera encore l'adoption en plénière d'un amendement qui prévoit le maintien de la possibilité, en cas de nécessité pour le maintien du SU, d'un « secteur réservé » concernant le publipostage et le courrier international sortant dans la même limite de 50 grammes. Les dispositions en matière de financement des coûts du SPU ont été maintenues dans leur version adoptée en commission parlementaire.

Le point principal du compromis concerne le report de la libéralisation totale du marché au 31 décembre 2011 (soit un report de deux ans) pour l'ensemble des États membres. À ce report s'ajoute une dérogation supplémentaire de deux années (jusqu'au 31 décembre 2012) pour les douze États membres entrés dans l'Union après 2002 auxquels s'ajoutent deux catégories d'États membres : les pays ayant une situation topographique difficile (Grèce) et les États membres « qui ont une faible population ou une taille géographique limitée », disposition taillée sur mesure pour le Luxembourg dont les députés souhaitaient, tous partis confondus, le maintien du domaine réservé. Les députés ont par ailleurs

confirmé en plénière le maintien d'une clause de réciprocité permettant aux États membres ayant libéralisé leur marché de refuser l'accès de leur marché aux opérateurs étrangers qui bénéficient encore d'un secteur réservé dans leur pays d'origine. En matière sociale, soulignons l'adoption d'un amendement important (n° 81) déposé par le groupe des Verts et adopté par 391 députés contre 297 en séance plénière. Celui-ci prévoit que « les États membres exigent de tous les opérateurs qu'ils respectent pleinement les législations du travail auxquelles ils sont soumis » (conditions d'emploi, de travail, de santé et de sécurité, de relations entre employés et employeurs). Les États membres pourront également exiger de l'opérateur choisi « qu'il respecte pleinement la législation en matière de sécurité sociale [...] ainsi que les conventions collectives conclues entre partenaires sociaux ».

Tout comme dans d'autres dossiers importants et délicats (directive « services » et règlement REACH notamment), le Parlement a proposé une voie de compromis pour la suite des débats au Conseil. Le rapporteur Markus Ferber a réussi à rassembler bien au-delà du groupe politique du PPE pour tracer la voie d'un compromis. Comme pour la directive sur les services, une minorité de députés a plaidé pour le maintien du secteur réservé mais elle est restée cantonnée à quelques nationalités et n'a pas réussi à s'imposer au-delà des clivages de groupes si ce n'est auprès des députés luxembourgeois. Les Verts et la GUE se sont en large majorité opposés au compromis final, de même que les délégations françaises et belges du PSE.

2.4.3 La position commune du Conseil du 1er octobre 2007

Le Conseil TRAN est parvenu à un large consensus sur les éléments essentiels de la proposition présentée par la Commission et a tenu dûment compte de l'avis rendu en première lecture par le Parlement européen ([24]).

[24] Les points sur lesquels un accord de principe a été dégagé avec les amendements du PE sont signalés par des parenthèses (amend. x). dans le texte de la présidence.

Les discussions se sont focalisées sur la portée du SPU et sur les dates butoir d'ouverture complète du marché. Le texte maintient l'approche et l'architecture juridique proposées par la Commission en vue d'adapter le règlement relatif au secteur postal aux nouvelles conditions liées à l'achèvement du marché intérieur avant la fin de 2010.

Compte tenu de ce qui précède, des précisions et des ajustements ont été apportés au texte, notamment en ce qui concerne les définitions pertinentes de la proposition, les garanties applicables à la prestation du service universel, y compris son financement, le régime d'autorisation, le rôle des autorités nationales et la fourniture d'informations par tous les prestataires de services postaux.

Date butoir d'ouverture complète du marché: le Conseil a offert à un certain nombre d'États membres la possibilité de demander une dérogation (applicable jusqu'au 31 décembre 2012 au plus tard) pour ce qui est de la date de mise en œuvre de la nouvelle directive, afin de répondre aux besoins structurels particuliers de leur marché postal national. Le Luxembourg et la Grèce ont fait appel à cette disposition pour repousser l'ouverture totale de leur marché postal.

Prestation de service universel: la position commune repose sur le principe selon lequel la prestation du service universel est un élément clé de l'achèvement du marché intérieur des services postaux et joue un rôle capital en termes de cohésion sociale et territoriale. Dans ce contexte, le Conseil accorde aux États membres une certaine souplesse quant à la désignation du ou des prestataires du service universel et aux conditions dans lesquelles ils opèrent, tout en veillant cependant à un réexamen périodique de leur conformité avec les principes énoncés dans la directive et à ce que la durée de la désignation soit suffisante pour permettre la rentabilité des investissements. En outre, la position commune indique clairement que le ou les prestataires du service universel fournissent des informations suffisamment précises et actualisées sur les caractéristiques du service universel offert, en particulier pour ce qui est des conditions générales d'accès à ces services, des prix et du niveau des normes de qualité. Enfin, la position commune reconnaît que la poursuite de la

fourniture de certains services gratuits destinés aux aveugles et aux malvoyants introduits par les États membres ne devrait pas être entravée.

Financement du service universel : le Conseil souscrit de manière générale aux moyens proposés par la Commission, en se fondant sur les principes de subsidiarité et des conditions du marché national. À cette fin, les États membres peuvent choisir une mesure d'habilitation appropriée, en fonction des spécificités de leur marché national. Pour répondre aux préoccupations exprimées par certains États membres en ce qui concerne le calcul du coût net et pour fournir des orientations sur la base d'une méthodologie commune indicative, la position commune ajoute une nouvelle annexe à la directive qui s'inspire largement de l'annexe IV de la directive « service universel » (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, 2002b).

Respect des conditions d'emploi et des régimes de sécurité sociale : la position commune inclut dans la liste des exigences essentielles le respect des conditions de travail et des dispositions relatives à la sécurité sociale, conformément au droit communautaire et à la législation nationale. En outre, les considérations sociales sont prises en compte dans les dispositions concernant les conditions d'octroi des autorisations, en vertu desquelles l'octroi peut, le cas échéant, être subordonné à l'obligation de respecter les conditions de travail prévues par la législation nationale ou imposer le respect de ces conditions.

2.4.4 Le vote en deuxième lecture de la commission parlementaire

Le 18 décembre 2007, la commission Transports et Tourisme du Parlement européen adopte en deuxième lecture le rapport Ferber sur la libéralisation du secteur postal par 37 voix pour, 2 voix contre et 6 abstentions. Le résultat du vote l'atteste : il n'y a pas vraiment eu de débat. Markus Ferber est le premier à s'exprimer pour rappeler les principes de base de son rapport. Il propose de suivre la position commune du Conseil. Sur la forme, il s'appuie sur trois éléments pour justifier sa position. Premièrement, toutes les questions posées en première lecture ont reçu une réponse avec la position commune. Deuxièmement, « il ne faut pas délier ce qui a été fait et toute remise en cause du compromis du Conseil conduirait à s'engager dans une

procédure de conciliation hasardeuse». Enfin, il appelle à ne pas rechercher la conciliation comme un but en soi, mais uniquement si un «saut qualitatif» net peut être obtenu. Sur le fond du dossier, il considère que l'annexe 1 ([25]) de la directive donne vie au calendrier de libéralisation du secteur postal. Pour le rapporteur, «l'époque des monopoles est révolue et les États membres devront accepter et adopter des mesures identiques» et pour lui, l'article 9 permet aux États membres qui le souhaitent de conditionner l'octroi des autorisations notamment par des obligations liées au service universel.

Dans le débat qui va suivre, les différents groupes politiques vont s'exprimer parfois sans nuance, souvent sans surprise, mais rarement avec l'espoir de modifier la position du rapporteur. Comme le vote en première lecture a pu le démontrer, les socialistes sont loin d'avoir une position unanime. Brian Simpson, socialiste britannique, est largement d'accord avec Markus Ferber même s'il précise qu'il aurait «préféré que le public conserve le service en reconnaissant que c'est impossible». Il regrette que le service universel ne soit pas suffisamment garanti et se dit inquiet des conséquences sociales de l'accord en admettant que le financement du service universel soit garanti. Saïd El Khadraoui, socialiste belge, ne partage pas cet enthousiasme et souhaite déposer avec le socialiste français, Gilles Savary, quelques amendements principalement sur la question du financement en se basant sur la position adoptée en première lecture par le Parlement à savoir que «chaque État membre, avant de supprimer les droits exclusifs, s'assure que le financement du service universel est garanti à tout moment». Ines Ayala Sender, socialiste espagnole, signataire des amendements, reconnaît que la position commune améliorait la communication de la Commission en redonnant aux États membres une certaine marge de manœuvre. Elle invite Markus

[25] Orientations pour le calcul du coût net éventuel du service universel.

Ferber à accepter les amendements pour répondre aux risques d'incertitude juridique. Enfin, Willy Piecyk, socialiste allemand, pense qu'« il vaut mieux éviter de perdre la conciliation », mais qu'il faut réclamer un bon financement du service universel et s'impliquer socialement dans le secteur postal en « exigeant des nouveaux opérateurs le respect des normes sociales » pour éviter les problèmes. On notera moins de nuance du côté des démocrates-chrétiens qui suivront sans hésitation le choix du rapporteur. Georg Jarzembowski, PPE Allemand, annonce que le PPE va rejeter tous les amendements. « Dans 95 % des cas, le Conseil a repris la position du Parlement européen et il serait illusoire de penser que la conciliation va améliorer ». Luigi Cocilovo, le porte-parole des libéraux européens sur le dossier postal, trouve des éléments positifs à la position commune et considère que modifier le compromis du Conseil par une conciliation difficile est risqué. Il introduit toutefois des amendements relatifs au prestataire de service universel et un amendement qui aurait pu être revendiqué par la gauche dans lequel il demande que « les États membres exigent de tous les opérateurs qu'ils respectent pleinement la législation du travail… et la législation en matière de sécurité sociale y compris les conventions collectives conclues entre les partenaires sociaux ». Dans son groupe, il est isolé comme en témoigne l'intervention de Dirk Sterckx, libéral belge, qui considère qu'il ne pourrait y avoir un meilleur compromis et que le Parlement devrait accepter la position commune. Arunas Degutis, député libéral lituanien, se félicite de la bonne orientation du Conseil, mais regrette une libéralisation trop tardive. Il ne souhaite pas « maintenir le service universel dans des conditions identiques d'utilisation ». Notons encore la position de la députée néerlandaise Jeanine Hennis-Plaaschaert pour qui le compromis accepté n'est pas un cadeau pour les libéraux. « Je suis favorable à une libéralisation accélérée et je regrette que le compromis offre trop de possibilités aux États membres d'intervenir dans le secteur postal ». La députée néerlandaise propose même un amendement qui vise à supprimer les obligations de service universel aux nouveaux opérateurs. Pour les Verts, la députée autrichienne Eva Lichtenberger dépose des amendements déjà adoptés par le Parlement en première lecture pour renforcer les normes sociales dans le texte de

compromis, en particulier le maintien des normes sociales, des conventions collectives, des garanties d'accès pour tous les citoyens aux mêmes services. Enfin, pour la GUE, le Néerlandais Érik Meijer, apporte un jugement sans nuance en invitant le Parlement à rejeter la position commune. Il rappelle que pour son groupe, « les services postaux ne sont pas des entreprises commerciales, mais des services publics et ce n'est pas une bonne chose ni pour les consommateurs, ni pour les employés ».

2.4.5 Le vote en séance plénière (31 janvier 2008) ([26])

En séance plénière, sans surprise, un vote de soutien à la position commune est adopté par les groupes PPE-DE, ADLE, PSE (en grande partie). La GUE continue de s'opposer au texte. Les Verts plaident aussi le rejet mais, pour certains d'entre eux, préfèrent l'abstention.

2.4.6 Évaluation de l'échange SPU contre ouverture totale

Par rapport à la définition floue de l'article 3 de la directive de 1997, le texte adopté le 31 janvier 2008 ne prévoit aucun renforcement de la définition d'« obligations de service universel » en échange de la libéralisation totale du secteur. Au contraire : la péréquation tarifaire est optionnelle ([27]). Ensuite, le contenu des obligations de service universel (OSU) est fragilisé. Certes, certaines obligations spécifiques de service universel pourront être ajoutées à la liste des obligations de service

---

[26] La directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté a été publiée au JO L 52 du 27 février 2008, pp.3-20.

[27] L'annexe 1 introduite par la position commune du Conseil dispose qu'« on entend par 'obligations de service universel' les obligations (…) qu'un État membre a imposées à un prestataire de services postaux pour qu'il fournisse un service postal dans une zone géographique donnée en y appliquant, *le cas échéant* (c'est nous qui soulignons - NDLR), des tarifs uniformes en échange de la fourniture de ce service ou la fourniture de certains services gratuits pour les aveugles et les malvoyants ».

universel. Mais le texte stipule que « accessibility to access points, le caractère abordable, l'uniformité des tarifs 'peuvent' se trouver dans la liste, qui sera donc laissée à l'appréciation des autorités ». S'agissant du calcul du coût net du SPU, il est indiqué à l'annexe 1 que « les autorités réglementaires nationales *envisagent* tous les moyens possibles pour inciter les prestataires de services postaux à remplir leurs obligations de service universel de *manière rentable* » (c'est nous qui soulignons). On aura noté le caractère peu contraignant de la mesure et la conditionnalité de la prestation des OSU au critère de rentabilité.

S'agissant des coûts nets imputables aux OSU, ceux-ci pourront être couverts ou financés en accordant aux prestataires une indemnisation en échange des services fournis à des *conditions non commerciales*. Enfin, il est stipulé que « les États membres *devront* garantir que les transferts financiers soient effectués de manière objective, transparente, non discriminatoire et proportionnée : ces transferts devront entraîner la distorsion la plus faible possible de la concurrence et de la demande des utilisateurs » (c'est nous qui soulignons) (annexe 1). La suppression du domaine réservé mettra-t-elle en péril le SPU et la santé financière des entreprises publiques ? Telle a été la lancinante question qui a taraudé tous les États membres dont les opérateurs postaux sont détenus à plus de 50 % par l'État. Cette question n'est pas que théorique ou idéologique. Nous en voulons pour preuve plusieurs études nationales qui ont posé la question. En Hongrie, par exemple, l'impact de la suppression du domaine réservé a été chiffré à une perte nette comprise entre 8 et 120 millions d'euros (chiffre avancé par Magyar Posta), soit, en cas de libéralisation complète en 2009, par rapport aux bénéfices nets engrangés ces dernières années (30 millions d'euros en 2005 et 20 millions d'euros en 2006) ([28]).

[28] Magyar Posta ne pourra pas faire face à la suppression du domaine réservé, tout en assurant les missions de service universel, avant 2012. Cinq ans, c'est le délai nécessaire pour augmenter de manière suffisante la productivité de l'entreprise, par la modernisation, l'automatisation, la rationalisation du réseau et la réduction des effectifs.

2.5.7 Le positionnement des acteurs

La position des États membres

En ce qui concerne l'attitude des États membres par rapport à la libéralisation totale, deux attitudes opposées se sont fait jour. D'une façon générale, la réaction s'est focalisée sur le financement du SPU par d'autres moyens que le secteur réservé. Certains États membres (Luxembourg, Slovaquie, Chypre, Grèce, Pologne, Italie et Belgique) entendaient conditionner la date de la libéralisation totale du secteur et la suppression du secteur réservé à la fixation de garanties pour le financement du SPU et de lignes directrices claires quant au calcul du coût net du service universel. Ces États membres plaidaient en faveur de lignes directrices ([29]) sur les principes de comptabilité à appliquer et sur le calcul du coût net du SU. D'autres États membres et, parmi eux, les tenants d'une libéralisation rapide (Pays-Bas, Autriche, Suède et Finlande) estimaient, au contraire, que la suppression d'un secteur réservé pouvait servir d'incitant pour renforcer l'efficacité du fournisseur de service qui, plus efficace, n'aurait pas besoin d'un financement supplémentaire pour assurer la fourniture du SPU.

L'expérience des États membres

Les récents développements autour de la directive postale ont provoqué une série de réactions chez les opérateurs européens, sous la houlette de leurs tutelles gouvernementales. La Suède a été le premier pays à ouvrir totalement son marché postal à la concurrence, en 1993. Jusqu'alors, Sweden Post était l'unique opérateur sur le marché du transport des lettres en Suède. Avec l'apparition de concurrents sur certains segments du marché, l'environnement concurrentiel de la nouvelle entité, Posten

[29] Suite à l'insistance de certains ÉStats membres (notamment la Belgique mais également le Royaume-Uni), la Commission a fini par accepter de publier des lignes directrices ou de guidance pour le calcul du coût net du SPU mais elle soulignait la difficulté de l'exercice si on voulait éviter de toucher à la subsidiarité et a rappelé que le Comité des régulateurs postaux (CERP) ne parvenait pas à s'accorder sur la question.

AB, s'est sensiblement modifié. Il existe une trentaine de petites entreprises de courrier postal, qui ont une implantation locale et un gros concurrent qui détient 40 % du marché du courrier de masse « bulk » dans les trois grandes zones urbaines. Les personnes très isolées sont desservies par le « facteur rural » qui est une sorte de bureau de poste mobile. Où qu'ils se trouvent, les opérateurs locaux offrent des prix plus bas que Posten AB, car l'opérateur national doit maintenir des prix uniformes qui rendent impossible la concurrence sélective dans des zones précises. Il serait erroné de croire, cependant, que la dérégulation du service postal en Suède s'est déroulée sans heurt. Premièrement, l'Autorité suédoise de la concurrence a dû arbitrer un grand nombre de conflits dans le secteur postal. Deuxièmement, le prix des services postaux a été affecté par la concurrence. Dans le segment des envois groupés non urgents, déposés en grandes quantités, pré-triés à destination des zones denses (qui représente plus de 70 % du total du marché postal), le niveau des prix a, certes, diminué en moyenne de 30 % sur une période de dix ans. Cependant, le courrier urgent égrené et déposé en boîte aux lettres sur la voie publique a vu ses prix croître fortement même si, depuis 1998, obligation est faite aux opérateurs de se conformer à l'index du prix à la consommation suédois. L'écart tarifaire entre ces deux extrêmes est supérieur à 2. Dès le départ, le SPU a été circonscrit au courrier égrené, émis en petite quantité. Aujourd'hui, selon les statistiques de Posten AB, les points de vente des produits postaux sont passés d'environ 1800 à plus de 4200. Les grandes surfaces, les stations-services, etc. vendent aujourd'hui des timbres et proposent des services postaux de proximité. Les horaires d'ouverture de ces nouveaux points de poste sont un attrait supplémentaire. Une récente étude a démontré que 96,2 % des courriers envoyés en Suède arrivent au destinataire dans les 24 heures. Le seul problème qui subsiste est le problème de concurrence trop faible dans le secteur postal. L'opérateur historique continue à détenir près de 94 % de part de marché.

La Finlande a connu une expérience similaire à celle de la Suède. Les concurrents qui étaient entrés sur le marché ont rapidement disparu. L'expérience doit toutefois être nuancée. Si les tarifs du courrier commercial ont fortement baissé, ceux du courrier privé ont suivi une

tendance inverse. Il semble que cette libéralisation totale ait plutôt souri aux grands expéditeurs privés, et pas nécessairement aux particuliers ([30]), même si le choix des produits et des services au consommateur s'est accru.

Le marché postal britannique n'est ouvert que depuis janvier 2006 même si le cadre réglementaire organisant cette ouverture était déjà en place depuis 2000. 87 % du courrier sont générés par les entreprises. Après une année d'ouverture, Royal Mail est toujours largement dominant (96 % du marché) et 16 autres opérateurs se partagent les 4 % restants. L'ouverture s'est faite de façon progressive en libéralisant d'abord les envois de masse (soit 30 % du marché). L'ouverture totale a été décidée en février 2005 et a été effectuée en janvier 2006. Londres estime que la qualité du service s'est améliorée mais la marge bénéficiaire de l'entreprise n'est encore que de 2 % et doit donc être améliorée. L'emploi a été réduit de 5 % sans licenciements secs, et le salaire a augmenté de 4 %. Les organisations syndicales sont montées au créneau plusieurs fois au cours de l'année 2007 avec trois grèves de grande ampleur contre le gel des salaires et une remise en cause des « pensions schemes » proposée par Royal Mail.

Un projet de « zonal pricing » est à l'essai depuis le début 2008 afin d'expérimenter les effets de la fin du tarif unique dans certaines zones. Pour l'instant, il ne semble pas nécessaire de financer le SU mais il apparaît que les bureaux de poste sont de moins en moins utilisés et qu'il faudra sans doute envisager des restructurations supplémentaires.

---

[30] L'enquête qualitative Eurobaromètre, publiée en décembre 2003, note à ce propos que « les éléments d'évaluation positifs sont d'abord la densité du réseau des bureaux de poste – et ce sont les fermetures nombreuses qui suscitent fréquemment une levée de boucliers parmi les Suédois, dont beaucoup voient manifestement d'un mauvais œil la libéralisation de ces services » (Les consommateurs européens et les services d'intérêt général, page 25, http://ec.europa.eu/public_opinion/quali/ql_sgi_report_fr.pdf) (European consumers and services of general interest, page 25, http://ec.europa.eu/public_opinion/quali/ql_sgi_report_en.pdf).

Pour « affronter la concurrence » et maintenir la rentabilité de Post Office Ltd, la filiale chargée du réseau des bureaux de poste, une large consultation a été engagée fin 2007 sous les auspices du régulateur POSTCOMM avec une première étape visant à la fermeture de 2 500 franchises, sur à peu près 14 000. En France, le décret relatif au service universel postal publié le 7 janvier 2007 garantit un prix du timbre unique sur tout le territoire. S'agissant des envois en grands nombres – par exemple, le courrier d'entreprises – La Poste peut faire une offre commerciale à ses clients pour prendre en compte le nombre des envois. Ce décret soumet aussi à l'appréciation de l'opérateur du service universel, la possibilité de ne plus distribuer régulièrement les envois en fonction des conditions géographiques et des infrastructures routières. L'ensemble des tarifs relevant du service universel est contrôlé par l'Autorité de régulation des postes et des communications électroniques. L'État français détient 100 % des Postes, qui maintiennent 17 000 points de présence sur l'ensemble de territoire (12 000 points de contacts gérés en propre et 5 000 sous-traités). La Poste réclame des modalités de financement suffisantes et pérennes du service universel pour pouvoir affronter la concurrence à armes égales. Les syndicats craignent également la dé-péréquation tarifaire qui permettra la mise en place de tarifs différenciés selon la destination du courrier et la difficulté d'acheminement. Selon le syndicat Sud-PTT, c'est la fin annoncée du prix unique du timbre et d'inévitables pertes d'emplois (Depuis 2003, l'opérateur public ne remplace plus les départs en retraite, soit 30 000 postes de travail supprimés fin 2007).

L'Italie se situe dans le groupe des pays les plus critiques à l'égard de la proposition. Son problème particulier est non seulement la taille de son territoire mais aussi l'isolement de certaines zones en montagne ou, bien entendu, les îles. L'Italie, qui veut maintenir un service universel de haute qualité sur tout son territoire, craint qu'avec la libéralisation des services postaux un tel service ne soit plus garanti. L'Italie fait partie du groupe des États membres qui ont demandé que le délai d'entrée en vigueur soit postposé.

En Allemagne, le Bundestag a voté le 20 décembre 2007 la loi sur le salaire minimum ([31]) qui est entrée en application en même temps que l'ouverture du marché postal allemand, soit le 1er janvier 2008. L'instauration de ce salaire minimum remet fondamentalement en cause les modèles économiques *low-cost* des compétiteurs de la poste allemande et constitue une barrière à l'entrée très forte pour de nouveaux entrants. Parmi les concurrents de la Deutsche Post World Net (DPWN), TNT Post AG est le mieux armé pour résister, mais a dû revoir à la baisse ses ambitions de progression sur le marché allemand en renonçant au projet d'exploitation du réseau de 13 500 points de contact de la société Hermes Logistik pour distribuer du courrier aux particuliers, aux professions libérales et aux PME. Suite aux manifestations des concurrents de DPWN auprès de la Commission, il est vraisemblable que celle-ci se penche sur cette loi afin d'étudier si elle ne va pas procurer à DPWN un avantage déloyal ([32]).

Une législation du travail trop contraignante est clairement considérée comme un frein à la concurrence (« barriers » in the PWC study annexes may 2006); dans le cas de l'Allemagne elle peut être considérée comme une mesure visant à protéger DPWN, d'autant que l'opérateur postal allemand a recours à des contrats pouvant descendre jusqu'à 5 euros/heure dans sa filiale hollandaise SELEKTMAIL. SANDD, son principal concurrent utilise le même type de contrats, sur 9 500 distributeurs, une

[31] Pour les personnes qui trient, le salaire horaire sera de 8 euros dans la partie Est de l'Allemagne et 8,40 euros dans la partie Ouest. Pour les personnes en charge de la distribution, le salaire sera de 9 euros à l'Est et 9,80 euros à l'Ouest. Par comparaison, aujourd'hui, les distributeurs des concurrents de la DPWN, à savoir Pin Group et TNT Post, sont rémunérés bien en deçà, entre 7 euros et 7,50 euros de l'heure.

[32] En parallèle la Commission va probablement s'intéresser à l'exemption de TVA dont bénéficie DPWN, également dénoncée par les concurrents de la Poste allemande.

bonne moitié est « auto-employée » avec des contrats commerciaux portant sur des volumes de courrier et des routes de distribution.

En Espagne, le gouvernement propose en 2008 un décret dispensant CORREOS de distribuer le courrier chez les destinataires distants de plus de 250 mètres des axes routiers.

Aux Pays-Bas, des plans d'accompagnement de l'ouverture du marché prévoyant un gel des salaires jusqu'en 2010 ont été remis en cause avec des menaces de licenciements secs pouvant atteindre 7 000 emplois (sur environ 40 000).

Position des représentants des travailleurs et des groupes d'intérêt

Les opérateurs publics postaux de douze États membres, dont les huit signataires de l'étude Oxera (Autriche, Belgique, Chypre, France, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Luxembourg, Malte, Pologne, Slovaquie) ont pris acte dans un communiqué « des améliorations apportées » par le Parlement européen qui modifient « de façon significative » la législation. Notamment, ils accueillent favorablement les dispositions visant les « modes de financement du service universel et les risques de dumping social », la demande du « report de la date de réalisation du marché intérieur des services postaux » ainsi que « la référence aux fonctions économiques et de cohésion territoriale et sociale » de la poste en Europe. Insistant néanmoins sur le fait que « le report » de l'ouverture finale des marchés « ne constitue pas une réponse aux nombreuses questions juridiques, économiques et techniques », les douze opérateurs postaux « appellent le Conseil à suivre l'approche prudente adoptée par le PE et à enrichir le projet de directive en répondant (à ces) questions » ([33]).

[33] « 12 opérateurs postaux européens prennent acte des améliorations apportées par le Parlement européen au projet de troisième directive postale », *Communiqué de presse de la Poste*, 11 juillet 2007 (http://www.post.be/site/fr/postgroup/press/releases/2007/20070711_poste_europe_pe.html).

Le comité exécutif de la Confédération européenne des syndicats a adopté dès le 8 décembre 2006 une déclaration relevant les dangers de la dernière mouture de la directive notamment sur les garanties à apporter en terme de service universel et les menaces sur l'emploi, la déclaration se termine sur la nécessité de disposer d'une directive cadre sur les SIEG.

Si la fédération syndicale UNI-Europa se déclarait « déçue » par les résultats du vote en estimant devoir mettre la pression sur les gouvernements européens afin d'inscrire (dans la législation) de meilleures dispositions de sauvegarde, le mouvement *Free and Fair Post Initiative* (FFPI) exprimait sa déception concernant le délai supplémentaire accordé par les députés à la libéralisation totale du secteur postal. Enfin, l'Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME) se réjouissait de son côté du vote du Parlement en faveur de la libéralisation et du renforcement des « garanties pour le service universel ».

Conclusion

Au moment de conclure cette contribution, comment ne pas constater des similarités étonnantes entre ce dossier et la directive sur les services ? Même dramatisation à l'entame des négociations, même mobilisation des acteurs – quoique d'une moindre ampleur – en faveur de la pérennité des missions de service public ou une plus grande compétitivité et… même hésitation du Parlement européen au moment de la deuxième lecture. À part la GUE, les Verts et quelques députés du PSE, essentiellement belges et français, le Parlement européen semble avoir trouvé son point d'équilibre avec cette proposition de libéralisation totale du secteur postal qui ne trouve en contre-partie, finalement, que la possibilité, le cas échéant, de recourir au fonds de compensation du service universel. Et encore, il faut noter que le caractère largement optionnel de ce fonds n'augure pas des meilleures conditions pour son activation future.

Une différence avec la directive services réside cependant dans le fait que le processus de libéralisation postale a débuté il y a plus de dix ans, les expériences domestiques des États membres sont accessibles, notamment en matière d'impact sur l'emploi et la cohésion sociale et territoriale. Ces aspects fondamentaux, à la base des grands principes de la construction

européenne ont été relativement éludés, les chiffres sur l'emploi par exemple reposent sur des données remontant au mieux à 2004, la seule étude de la Commission (PLS Ramboll) reposant elle sur des données de 2000.

Au début des années 1990, le colégislateur estimait que la solution « d'équilibre » combinait ouverture accrue du marché et renforcement du service universel, *via* le maintien sous monopole d'un portefeuille de services (les services « réservés »). En 2008, Parlement et Conseil auront réalisé l'ouverture totale tout en laissant le soin aux États membres de déterminer le contenu du SPU. Le tarif unique et le secteur réservé, seuls garants à ce jour de l'égalité de traitement entre utilisateurs et de son financement, sont les deux options expréssement exclues par la directive. Nous sommes loin de l'harmonisation du secteur postal au plan communautaire qui était souhaitée dans les années 1990. Dans un monde globalisé, en proie à la concurrence d'opérateurs puissants, il est à craindre que cette notion ne se flétrisse. Il conviendra de suivre avec attention l'évolution de la situation du secteur, et particulièrement celle de la qualité du service et de l'emploi. Quelques mois à peine avant de proposer la directive postale qui vient d'être adoptée, la Commission européenne en mai 2006 a proposé dans son « Agenda for European Citizens » un bilan des réalités sociales, préparant un agenda sur le terrain de l'accessibilité et de la solidarité. Cet engagement fut supporté par le Conseil européen en juin 2006 avec un accent sur l'accessibilité et l'opportunité... Une petite différence sémantique, et non des moindres.

Références

CCE (1991), Communication de la Commission «Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux», COM (91) 476 final du 11 juin 1992.

CCE (1993), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Lignes directrices pour le développement des services postaux communautaires», COM (93) 247 final du 2 juin 1993.

CCE (1995), Communication de la Commission sur l'application des règles de la concurrence au secteur postal et, notamment, sur l'évaluation de certaines mesures d'État relatives aux services postaux, JO C 322 du 2 décembre 1995, pp.3-14.

CCE (2005), Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la directive postale (directive 97/67/CE modifiée par la directive 2002/39/CE), COM (2005) 102 final du 23 mars 2005.

CCE (2006), Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté, COM (2006) 594 final du 18 octobre 2006.

Oxera (2007), «Funding universal service obligations in the postal sector», janvier 2007 (http://www.oxera.com/cmsDocuments/Funding%20universal%20services%20obligations%20in%20the%20postal%20sector.pdf).

Parlement européen (2005), Rapport sur l'application de la directive postale (directive 97/67/CE), modifiée par la directive 2002/39/CE, pour la Commission des transports et du tourisme, Rapport A6-0390/2005, 5 décembre 2005.

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (1995), Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le développement des services postaux communautaires et l'amélioration de la qualité du service, JO C 322 du 2 décembre 1995, page 22.

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (1997), Directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, JO L 15 du 21 janvier 1998, pp.14-25.

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2000), Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté, JO C 337E du 28 novembre 2000, pp.220-224.

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2002a), Directive 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 juin 2002 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté, JO L 176 du 5 juillet 2002, pp.21-25.

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2002b), Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive « service universel »), JO L 108 du 24 avril 2002, pp.51-77.

Van den Abeele, E. (2006), « Agenda 'Mieux légiférer' Vers une remise en cause de la méthode communautaire ? », in Degryse, C. et Pochet, P. (eds.), *Bilan social de l'Union européenne 2005*, ETUI-REHS, Saltsa et Observatoire social européen, Bruxelles, pp.161-196.

Dalila Ghailani

Droits syndicaux et libertés économiques dans l'UE : quelle conciliation ? Les cas Laval et Viking

Introduction

La mobilité croissante des services et le détachement accru des travailleurs entre les nouveaux et les anciens États membres suite à l'élargissement en mai 2004 a fait surgir de nombreuses questions sur l'impact de cet élargissement sur la réglementation du marché du travail et ses conditions en Europe. D'un groupe de pays dotés de législations du travail et de régimes de protection sociale élaborés, l'Union européenne (UE) s'est transformée en « un champ clos de 'mondialisation sur un seul continent' » (Dølvik et Eldring, 2006 : 142) bouleversant les conditions de la gouvernance des marchés du travail nationaux. Vu les écarts salariaux existant au sein de l'Europe élargie, la mobilité des prestataires de services et le détachement des travailleurs ont suscité une concurrence impitoyable et ont remis en cause les principes de concurrence loyale. Comment dès lors concilier libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'espace européen et lutte contre la concurrence sociale ? C'est, en toile de fond, la question à laquelle la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) devait répondre dans les cas *Viking* et *Laval*, dont les jugements ont été rendus les 11 et 18 décembre 2007. Ces affaires posaient en effet la question de savoir si les syndicats avaient le droit d'agir (grève, blocus et boycott) contre des entreprises qui utilisent les libertés économiques garanties par le traité CE pour abaisser les salaires ou les conditions de travail. Pour l'essentiel, la Cour a donné satisfaction aux entreprises suscitant l'inquiétude et la déception des organisations syndicales.

1. The International Transport Workers' Federation & The Finnish Seamen's Union / Viking Line ABP & OÜ Viking Line Eesti, 11 décembre 2007 ([1])

L'*International Transport Workers' Federation* (ITF), fédération internationale regroupant 600 syndicats d'ouvriers du secteur des transports de 140 pays, lutte contre les pavillons de complaisance. D'après cette politique de lutte et pour améliorer les conditions de travail des équipages employés sur les navires, seuls les syndicats établis dans le pays où se trouve la propriété effective d'un navire ont le droit de conclure des accords collectifs quel que soit le pavillon sous lequel ledit navire est immatriculé.

Viking Line, société finlandaise de ferries, est propriétaire du Rosella, un ferry battant pavillon finlandais et assurant la liaison entre Tallinn et Helsinki. Les membres de son équipage sont syndiqués auprès du *Finnish Seamen's Union* (FSU), affilié à l'ITF. En octobre 2003, Viking Line fait part au FSU de son intention de changer le pavillon du Rosella et de l'immatriculer en Estonie, où elle avait une filiale, pour employer un équipage estonien rémunéré à un niveau de salaire inférieur à celui pratiqué en Finlande. En novembre 2003, à la demande du FSU, l'ITF a adressé une circulaire à tous ses affiliés leur imposant, sous peine de sanction, de ne pas entamer de négociations avec Viking Line, empêchant ainsi les syndicats estoniens d'entrer en négociations avec Viking Line. Parallèlement, FSU a posé des conditions au renouvellement de l'accord sur les effectifs et a annoncé son intention de faire grève en exigeant, d'une part, le renforcement de l'équipage du Rosella et, de l'autre, la conclusion d'une convention collective prévoyant que, lors d'un changement de pavillon, Viking Line continuerait à respecter le droit du travail finlandais et ne licencierait pas l'équipage. En août 2004, après l'adhésion de l'Estonie à l'Union européenne, Viking Line, résolue à enregistrer le navire déficitaire sous pavillon estonien, saisit les

[1] CJCE, Affaire C-438/05, *International Transport Workers' Federation*, *Finnish Seamen's Union / Viking Line ABP*, *OÜ Viking Line Eesti*, 11 décembre 2007.

juridictions au Royaume-Uni où l'ITF a son siège. Viking Line demande à ce qu'il soit ordonné à l'ITF de retirer la circulaire, et au FSU de ne pas entraver son droit d'établissement au regard du changement de pavillon du Rosella.

La *Court of Appeal*, saisie par le FSU et l'ITF, a déféré à la Cour de justice des Communautés européennes dix questions préjudicielles sur l'application à l'affaire des règles du traité relatives à la liberté d'établissement et sur le point de savoir si les actions de FSU et de l'ITF constituaient une restriction non justifiée à la libre circulation. Ces questions touchent le cœur même du processus d'intégration européenne, la question clé étant de savoir si l'on peut limiter la prépondérance de la liberté garantie de mouvement dans l'UE, et si oui comment (Blanke, 2006).

L'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes

La Cour juge que ni le fait que le droit de grève ou d'action syndicale échappe à la compétence communautaire, ni celui qu'il s'agit de droits fondamentaux faisant partie intégrante des principes généraux du droit communautaire dont la Cour assure le respect, ne signifient que leur exercice soit affranchi du respect du droit communautaire. Les règles du traité relatives à la liberté d'établissement s'appliquent donc à une action collective engagée par un syndicat ou un groupement de syndicats à l'encontre d'une entreprise aux fins de l'amener à conclure une convention collective dont le contenu est de nature à la dissuader de faire usage de cette liberté. Elle reconnaît que, dans le contexte d'une convention visant à régler de façon collective le travail salarié, les dispositions sur la liberté d'établissement confèrent des droits à une entreprise privée qui peuvent être opposés à un syndicat ou à une association de syndicats exerçant le pouvoir autonome dont ils disposent au titre de la liberté syndicale de négocier avec les employeurs ou les organisations professionnelles les conditions de travail et de rémunération des travailleurs.

Selon la Cour, les conditions posées à l'immatriculation des navires ne doivent pas faire obstacle à la liberté d'établissement. Or, une action collective telle que celle envisagée par FSU empêche Viking Line d'exercer son droit au libre établissement, en le privant dans l'État membre

d'accueil du même traitement que les autres opérateurs économiques établis dans cet État. De plus, une action collective menée en vue de mettre en œuvre la politique de lutte contre les pavillons de complaisance poursuivie par l'ITF – qui vise principalement à empêcher les armateurs d'immatriculer leurs navires dans un État autre que celui dont les propriétaires effectifs de ces navires sont les ressortissants – doit être considérée comme étant de nature à restreindre l'exercice par Viking Line de son droit au libre établissement. De telles restrictions peuvent se justifier seulement au titre de la protection d'une raison impérieuse d'intérêt général, telle que la protection des travailleurs, à condition qu'il soit établi qu'elles sont aptes à garantir la réalisation de l'objectif légitime poursuivi et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. La juridiction de renvoi doit dès lors examiner si les emplois des marins finlandais étaient sérieusement menacés par la décision de Viking de changer le pavillon du Rosella et si l'action des syndicats n'a pas été au-delà de ce qui était nécessaire pour atteindre l'objectif de protection des emplois et des conditions de travail de leurs membres. Il y aura donc lieu d'examiner si, en application de la législation nationale et du droit conventionnel qui est applicable à son action, FSU ne disposait pas d'autres moyens, moins restrictifs de la liberté d'établissement, pour faire aboutir la négociation collective engagée avec Viking Line, et si ce syndicat avait épuisé ces moyens avant d'engager une telle action.

Quant au principe imposé par ITF, la Cour laisse sous-entendre qu'il est peut-être un peu trop rigide dans la mesure où dans le cadre de sa politique de lutte contre les pavillons de complaisance, l'ITF est tenue, lorsqu'elle est sollicitée par l'un de ses membres, de déclencher une action de solidarité à l'encontre du propriétaire effectif d'un navire qui est enregistré dans un État autre que celui dont ledit propriétaire est un ressortissant, indépendamment de la question de savoir si l'exercice par ce dernier de son droit de libre établissement est susceptible ou non d'avoir des conséquences préjudiciables sur l'emploi ou les conditions de travail de ses salariés. Ainsi, la politique consistant à réserver le droit de négociation collective aux syndicats de l'État dont le propriétaire effectif d'un navire est un ressortissant, trouve à s'appliquer également lorsque ce navire est enregistré dans un État garantissant aux travailleurs une

protection sociale plus élevée que celle dont ils bénéficieraient dans le premier État. Il reviendra également au juge national de vérifier si l'action menée par ITF ne va donc pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but poursuivi.

2. Laval un Partneri Ltd/Svenska Byggnadsarbetareförbundet, 18 décembre 2007 ([2])

En mai 2004, la société lettonne Laval a détaché des travailleurs sur des chantiers en Suède. Les travaux de rénovation et d'extension d'un établissement scolaire dans la ville de Vaxholm ont été entrepris par une société filiale, *L&P Baltic Bygg AB*. En juin 2004, Laval et Baltic Bygg et le syndicat suédois des travailleurs du secteur du bâtiment et des travaux publics, *Svenska Byggnadsarbetareförbundet*, ont entamé des négociations sur les taux de salaire des travailleurs détachés et sur l'adhésion de Laval à la convention collective du bâtiment. Aucun accord n'a été conclu mais Laval a signé, en septembre et en octobre, des conventions collectives avec le syndicat letton du bâtiment, auquel appartenaient 65 % des travailleurs détachés. Le 2 novembre 2004, le syndicat suédois du bâtiment a entamé une action collective sous forme d'un blocus sur l'ensemble des chantiers de Laval en Suède, à laquelle s'est joint par solidarité le syndicat suédois des électriciens, empêchant ainsi les installateurs électriques de fournir des services à Laval. Ces syndicats ne comptaient aucun de leurs membres parmi le personnel de Laval. Suite à l'interruption prolongée des travaux, *Baltic Bygg* a été déclarée en faillite et les travailleurs détachés sont retournés en Lettonie.

L'*Arbetsdomstolen*, saisi par Laval d'un recours portant sur la légalité des actions collectives et sur la réparation du préjudice subi, pose à la Cour de justice des CE deux questions préjudicielles : les dispositions du traité CE sur la libre prestation de services et de la directive 96/71 (Conseil de l'Union européenne, 1997) autorisent-elles les organisations syndicales à mener une action collective sous forme de grève pour obliger un

[2] CJCE, Affaire C-341/05, *Laval un Partneri Ltd / Svenska Byggnadsarbetareförbundet*, 18 décembre 2007, inédit.

prestataire étranger temporaire à signer une convention collective portant sur les conditions de travail alors que la loi transposant la directive dans l'État d'accueil ne contient aucune disposition expresse concernant l'application des termes et conditions d'emploi dans la convention collective ? Ces mêmes dispositions constituent-elles un obstacle à l'application de la *Lex Britannia* ([3]) aux actions collectives entreprises par des organisations syndicales suédoises à l'encontre d'un prestataire de services temporaire étranger ?

L'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes

La Cour non seulement confirme que le droit de mener une action collective doit être reconnu en tant que droit fondamental faisant partie intégrante des principes généraux du droit communautaire dont la Cour assure le respect, droit dont l'exercice peut être soumis à certaines restrictions. Elle rappelle comme elle l'a fait dans l'arrêt Viking qu'en vertu de l'article 3 du traité de Rome l'action de la Communauté comporte non seulement un marché intérieur caractérisé par l'abolition, entre États membres, des obstacles à la libre circulation mais également une politique dans le domaine social. Dès lors que la Communauté a non seulement une finalité économique mais également une finalité sociale, les droits résultant des dispositions du traité relatives à libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux doivent être mis en balance avec les objectifs poursuivis par la politique sociale, parmi lesquels figurent, ainsi qu'il ressort de l'article 136 CE, notamment, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate et le dialogue social. Elle rappelle dans des termes identiques à l'arrêt Viking que le

[3] La Loi sur la participation des salariés aux décisions négociées prévoit les règles applicables en matière entre autres de droit de négociation, de conventions collectives, de médiation de conflits collectifs de travail et d'obligation de paix sociale et contient des dispositions limitant le droit des organisations sociales de mener des actions collectives. L'article 42 interdit de mener une action collective pour obtenir l'abrogation ou la modification d'une convention collective conclue par des tiers. La Lex Britannia supprime cette interdiction d'actions collectives à l'encontre des employeurs exerçant temporairement une activité en Suède.

droit de mener une action collective ayant pour but la protection des travailleurs de l'État d'accueil contre une éventuelle pratique de dumping social peut constituer une raison impérieuse d'intérêt général justifiant une restriction à l'une des libertés fondamentales garantie par le traité. La Cour innove en reconnaissant qu'un blocus de chantiers engagé par une organisation syndicale de l'État membre d'accueil, visant à garantir aux travailleurs détachés dans le cadre d'une prestation de services transnationale, des conditions de travail et d'emploi fixées à un certain niveau, relève de l'objectif de protection des travailleurs.

L'application de ces principes généraux au cas d'espèce s'est néanmoins révélée moins favorable aux thèses des syndicats. Selon la Cour, le blocus en question n'était pas justifié, non pas parce qu'il ne répondait pas à l'objectif de protection des salariés mais parce qu'il avait pour but de contraindre un prestataire de services étranger à adhérer à une convention collective sectorielle ne remplissant pas les conditions prévues par la directive 96/71 sur le détachement des travailleurs (Conseil de l'Union européenne, 1997) pour être opposable aux entreprises étrangères. Cette directive prévoit un noyau de règles impératives de protection minimale que sont tenus de respecter les employeurs qui détachent des salariés dans un autre État membre en vue d'y exécuter à titre temporaire une prestation dans cet État. Le taux de salaire minimal figure parmi ces règles. Conformément à l'article 3, les conditions d'emploi garanties aux travailleurs détachés dans l'État membre d'accueil sont fixées par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives et/ou, dans le secteur de la construction, par des conventions collectives ou sentences arbitrales déclarées d'application générale. Or la convention collective suédoise à laquelle Laval devait se plier ne remplit pas les conditions de l'article 3§8 précisant ce qu'il faut entendre par « conventions collectives d'application générale ». La loi suédoise relative au détachement des travailleurs, *lag om utstationering av arbetstagare*, précise les conditions de travail et d'emploi relevant des matières énumérées dans la directive 96/71/CE, à l'exception des taux de salaire minimal. Concernant les rémunérations, la loi est muette. La détermination des salaires est traditionnellement confiée, en Suède, aux partenaires sociaux par la voie

de la négociation collective et les conventions collectives conclues ne sont pas déclarées d'application générale.

Cette difficulté aurait pu être levée si la Suède avait exploité la possibilité laissée par la directive aux États membres à l'article 3§8 de prendre pour base des conventions collectives ayant un effet général sur toutes les entreprises similaires appartenant au secteur concerné ou celles conclues par les organisations des partenaires sociaux les plus représentatives sur le plan national et qui sont appliquées sur l'ensemble du territoire. La Suède ne l'ayant pas fait, la convention collective invoquée par les syndicats, dont les clauses vont au-delà de la protection minimale assurée par la directive 96/71/CE, ne peut être prise en compte d'autant, souligne la Cour, que dans le secteur du bâtiment, la négociation se fait au cas par cas, sur le lieu de travail, en tenant compte de la qualification et des fonctions des salariés concernés. Il en résulte pour l'entreprise prestataire une incertitude quant à l'étendue de ses obligations parce qu'elle s'inscrit dans un contexte national marqué par l'absence de dispositions, de quelque nature que ce soit, qui soient suffisamment précises et accessibles pour ne pas rendre, en pratique, impossible ou excessivement difficile la détermination, par une telle entreprise, des obligations qu'elle devrait respecter en termes de salaire minimal. L'action du syndicat ne peut dès lors justifier une restriction à la liberté de prestation de services.

La Cour va plus loin en considérant qu'une réglementation nationale qui ne tient pas compte des conventions collectives auxquelles les entreprises qui détachent des travailleurs en Suède sont déjà liées dans l'État membre d'établissement discrimine ces entreprises, dans la mesure où elle leur applique le même traitement que celui réservé aux entreprises nationales qui n'ont pas conclu de convention collective. Or, de telles règles discriminatoires ne peuvent être justifiées que par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. L'application de cette réglementation aux entreprises étrangères qui sont liées par des conventions collectives auxquelles la loi suédoise ne s'applique pas directement vise, d'une part, à permettre aux organisations syndicales d'agir pour que tous les employeurs présents sur le marché du travail suédois appliquent des rémunérations et d'autres conditions d'emploi

correspondant à celles habituellement pratiquées en Suède et, d'autre part, à créer les conditions d'une concurrence loyale, à conditions égales, entre employeurs suédois et entrepreneurs venant d'autres États membres. Ces considérations ne relevant pas des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, une telle discrimination ne peut pas être justifiée.

Commentaires

Dans l'affaire *Viking*, la question posée était celle de la légalité de l'action collective pour dissuader une société de délocaliser au sein de l'Union européenne pour tirer profit de législations sociales plus avantageuses pour les employeurs car moins protectrices pour les travailleurs. Dans le cas *Laval*, il s'agissait de savoir si les syndicats suédois pouvaient imposer à une entreprise lettone qui détachait des travailleurs en Suède le respect de conditions de salaire résultant d'une convention collective sectorielle. Dans les deux cas, l'exercice de droits syndicaux dans l'UE se trouvait confronté à la libre prestation de services et la liberté d'établissement, piliers sur lesquels repose le marché intérieur. Dans les deux cas, les entreprises entendaient faire usage des libertés garanties par le traité pour remplacer purement et simplement des travailleurs du « groupe des 15 » par des travailleurs issus des nouveaux États membres (Donaghey et Teague, 2006).

Les décisions rendues n'ont pas été à la hauteur des espoirs des syndicats. La Cour ne dit pourtant pas que les libertés économiques doivent en tout état de cause prévaloir sur les actions syndicales prenant la forme de grève ou de blocus. Elle affirme au contraire la dimension sociale de l'Union et reconnaît le droit de mener une action collective en tant que droit fondamental faisant partie intégrante des principes généraux du droit communautaire dont la Cour assure le respect ([4]). Mais, selon la Confédération européenne des syndicats (CES), l'arrêt *Viking* pourrait ne

[4] Brian Bercusson avait formulé d'autres solutions possibles pour résoudre les cas Laval et Viking en se fondant sur les conclusions des Avocats Généraux Maduro et Mengozzi (voir Bercusson, 2007).

pas protéger suffisamment les droits de la main-d'œuvre organisée dans une économie moderne transnationale. Selon John Monks, Secrétaire général de la CES, « ce jugement protège clairement les syndicats aux plans local et national en remettant en question la liberté d'établissement des entreprises. Il est cependant moins clair concernant les droits syndicaux transnationaux. À la veille de la proclamation solennelle de la Charte des droits fondamentaux et de l'adoption du traité de réforme, nous aurions aimé une reconnaissance plus claire et non ambiguë des droits des syndicats à conserver et défendre les droits des travailleurs et l'égalité de traitement et à coopérer au-delà des frontières, afin de contrebalancer le pouvoir de l'entreprise organisée qui devient de plus en plus mondiale » (CES, 2007a).

L'affaire *Laval* a quant à elle mis en évidence une caractéristique du modèle scandinave : l'importance des us et coutumes, parfois formalisés par des accords entre partenaires sociaux mais qui ne sont pas juridiquement obligatoires et le caractère peu règlementé juridiquement des relations sociales (Bruun, 2007). La CES s'est d'ailleurs dite particulièrement préoccupée par les implications de l'arrêt *Laval* pour le système suédois (de même que celui des autres pays nordiques) de conventions collectives. Elle considère que si l'arrêt renforce la décision prise dans l'affaire *Viking* concernant la reconnaissance, dans le droit communautaire, du droit de grève en tant que droit fondamental et le droit des syndicats de mener des actions de grève contre le dumping social, elle impose un véritable défi au système suédois de négociation collective (Laitner et Anderson, 2007). Une telle décision nécessitera des révisions de mise en œuvre de la directive sur les travailleurs détachés dans ces pays. Une interprétation étroite de la directive « détachement », ajoute-t-elle, pourrait avoir des implications négatives pour les systèmes d'autres pays, et des conséquences sur la capacité des syndicats à encourager l'égalité de traitement et la protection des travailleurs quelle que soit leur nationalité (CES, 2007b).

Ajoutons que les deux avocats généraux avaient adopté une approche différente de celle de la Cour et s'étaient rangés aux arguments des syndicats (Blanke, 2007). Dans le cas *Laval*, l'avocat général Mengozzi

avait en effet considéré que le droit communautaire ne s'oppose pas à ce que « des organisations syndicales tentent, par des actions collectives prenant la forme d'un blocus et d'une action de solidarité, de contraindre un prestataire de services d'un autre État membre à souscrire au taux de salaire, déterminé conformément à une convention collective, applicable de fait aux entreprises nationales du même secteur d'activités se trouvant dans une situation similaire, conclue dans le premier État membre sur le territoire duquel sont détachés, de manière temporaire, des travailleurs de l'autre État membre, dès lors que les actions collectives sont motivées par des objectifs d'intérêt général, tels que la protection des travailleurs et la lutte contre le dumping social, et ne sont pas exercées d'une manière disproportionnée par rapport à la réalisation de ces objectifs » ([5]). De même, l'avocat général Maduro, dans l'affaire *Viking*, avait considéré que « l'article 43 CE n'empêche pas un syndicat ou une association de syndicats de mener une action collective ayant pour effet de restreindre le droit d'établissement d'une entreprise qui envisage de déménager vers un autre État membre, afin de protéger les travailleurs de cette entreprise » ([6]). Il en est autrement lorsque l'action collective menée empêche une société établie dans un État membre de fournir légalement ses services dans un autre État membre, une fois la délocalisation effectuée (Blanke, 2006).

---

[5] Conclusions de l'Avocat Général Mengozzi dans l'affaire C-341/05, *Laval un Partneri Ltd / Svenska Byggnadsarbetareförbundet e.a.*, 23 mai 2007.

[6] Conclusions de l'Avocat Général Maduro dans l'affaire C-438/05, *The International Transport Workers' Federation & The Finnish Seamen's Union / Viking Line ABP & OÜ Viking Line Eesti*, 23 mai 2007.

Références

Bercusson, B. (2007), *Collective action and economic freedoms before the European Court of Justice. Assessment of the Opinions of the Advocates General in Laval and Viking and six alternative solutions*, ETUI-REHS, Bruxelles.

Blanke, T. (2006), « The Viking case », *Transfer*, Vol.12, n° 2, pp.251-266.

Blanke, T. (2007), « Observations on the Opinions of Advocates General Maduro and Mengozzi délivered on 23 May in the Viking and Laval », *Transfer*, Vol.13, n° 3, pp.497-504.

Bruun, N. (2007), « The Vaxholm Case and Its « solidarity Lessons » from a Swedish and European perspective » in Magnusson, L. et Stråth, B. (eds.), *European solidarities. Tensions and Contentions of a Concept*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, pp.121-134.

CES (2007a), « Le jugement de la CJE sur le cas Viking reconnaît le droit fondamental à l'action collective comme partie intégrante du droit communautaire », *Communiqué de presse*, 11 décembre 2007 (http://www.etuc.org/a/4377).

CES (2007b), « Affaire Laval : déception de la CES », *Communiqué de presse*, 18 décembre 2007 (http://www.etuc.org/a/4402).

Conseil de l'Union européenne (1997), Directive 96/71/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, JO L 18 du 21 janvier 1997, pp.1-6.

Dølvik, J.E. et Eldring, L. (2006), « Editorial : La mobilité des services et le détachement des travailleurs dans l'Europe élargie ; défis pour la réglementation du marché du travail », *Transfer*, Vol.12, n° 2, pp.142-147.

Donaghey, J. et Teague, P. (2006), « The free movement of workers and social Europe : maintaining the European ideal », *Industrial Relations Journal*, Vol.37, n° 6, novembre 2006, pp.652-666.

Laitner, S. et Anderson, R. (2007), « Swedish labour model at risk after ruling », *Financial Times*, 19 décembre 2007.

Philippe Pochet et Christophe Degryse

Perspectives
Changer de paradigme

Les défis majeurs qui se posent aujourd'hui à l'Union européenne s'articulent autour de trois grands axes :

- la création et la promotion au niveau international d'un véritable modèle de développement durable dans ses aspects économiques, sociaux et environnementaux (van Ypersele, Begg);
- la mise en place d'instruments de régulation du comportement des acteurs économiques et financiers en vue de mettre l'économie et la finance au service du développement durable mondial (Defraigne);
- la promotion d'un modèle de relations coopératives avec les pays tiers tant sur le plan de la diplomatie que du commerce, de la coopération et des flux migratoires (Lapeyre, Barbier).

Ces trois défis posent des questions structurelles et de long terme. Ils appellent de la part de l'Union une réponse nouvelle. Il s'agit en effet de développer un nouveau programme stratégique pour l'UE fondé sur un nouveau paradigme. En d'autres termes, il s'agit non pas d'opérer quelques ajustements à la marge dans une stratégie de Lisbonne (ou ce qu'il en reste) améliorée, mais bien de fonder une stratégie nouvelle qui met le développement durable au cœur des objectifs européens, et qui l'impose comme grille d'analyse de toutes les initiatives et politiques de l'Union.

La stratégie de Lisbonne adoptée en 2000 est, au départ, construite sur un compromis entre vision sociale-démocrate (à l'époque, treize gouvernements sur quinze étaient à composition ou à majorité sociale-

démocrate), et approche économique basée sur la théorie de la croissance endogène. L'objectif était, rappelons-le, de « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale » (Conseil européen, 2000 : point 5). Le qualificatif « durable » n'est accolé que très symboliquement à la « croissance économique ». Même si, en juin 2001, le Conseil européen de Göteborg ajoute un volet « développement durable » à la stratégie de Lisbonne, la greffe ne prendra pas réellement. Seules des orientations générales seront définies dans quatre domaines : le changement climatique, les transports, la santé publique, et les ressources naturelles.

Mais l'évolution la plus importante de la stratégie de Lisbonne intervient en 2004 et 2005 en raison, d'une part, de problèmes de mise en œuvre d'objectifs trop nombreux et non hiérarchisés, mais surtout, d'autre part, de changements politiques intervenus dans les États membres – émergence de gouvernements de centre-droit – et au Parlement européen. Les points d'équilibre du compromis fondateur sont progressivement déplacés. Le rapport Kok (2004) préconise la relance de la stratégie en la centrant essentiellement sur les objectifs de croissance économique : « une amélioration de la croissance économique et un accroissement du taux d'emploi apportent les moyens de *soutenir la cohésion sociale* et de *ménager l'environnement* » (c'est nous qui soulignons) (Kok *et al.*, 2004 : 6). En 2005, la Commission endosse ces nouvelles priorités (CCE, 2005); la stratégie de Lisbonne se concentre exclusivement sur la compétitivité de l'économie européenne, avec une obsession sur la quantité d'emplois créés. Quant à l'environnement, il ne s'agit plus que de le « ménager ». Cette évolution n'a, bien sûr, pas grand-chose de commun avec la définition et la poursuite d'un réel développement durable. La compétitivité devient l'unique grille de lecture, de laquelle sont censés découler le social et l'environnemental : « nous avons besoin d'une économie dynamique pour nourrir des ambitions de plus grande ampleur dans le domaine social et celui de l'environnement » (CCE, 2005 : 4).

Ce recentrage fait l'impasse sur les questions de la qualité de l'emploi, des travailleurs pauvres, de l'exclusion sociale, de la pauvreté et, plus largement, du développement durable, autant de thématiques qui se retrouvent à la périphérie ou, à tout le moins, ne sont prises en compte qu'à condition qu'elles ne fassent pas obstacle à la compétitivité. Des stratégies semi-autonomes sont développées dans ce cadre (méthode ouverte de coordination dans le domaine social; stratégie de développement durable ou d'énergie).

En 2007, la création de nouveaux postes de travail est effectivement au rendez-vous. Dans un communiqué du 18 février 2008, la Commission se réjouit de ce que « le taux global d'emploi dans l'Union européenne a atteint 66 % au troisième trimestre de 2007 » (CCE, 2008). Mais elle ajoute aussitôt : « Une ombre au tableau : la croissance des coûts horaires de la main-d'œuvre a eu tendance à progresser (…). Cette évolution est le résultat de la forte augmentation des salaires dans les nouveaux États membres ». Que le rattrapage salarial des pays d'Europe centrale et orientale soit aujourd'hui considéré comme une « ombre au tableau » en dit long sur la hiérarchisation des priorités : compétitivité et création d'emplois, à tout prix. La qualité de ces derniers n'est évoquée nulle part dans le communiqué cité ci-dessus. Pourtant, la Commission européenne avait elle-même constaté que les aspects qualitatifs des emplois ne sont pas rencontrés voire, dans certains cas, se dégradent (CCE, 2007 : 7) : « Les résultats observés dans la recherche d'une amélioration de la qualité de l'emploi, là encore, restent mitigés et les politiques appliquées pour favoriser cet objectif limitées. 8 % de la main-d'oeuvre de l'UE sont toujours considérés comme des travailleurs pauvres. Bien qu'une amélioration des niveaux d'études ait été enregistrée en 2006, les progrès relatifs à d'autres éléments de la qualité de l'emploi ont été modérés, en particulier en ce qui concerne les transitions entre emplois précaires et non précaires, et la réduction de la segmentation du marché du travail, qui s'accentue actuellement dans de nombreux États membres. La participation des adultes à l'éducation et la formation tout au long de la vie, l'un des indicateurs de la qualité de l'emploi, a tendance à stagner, voire à reculer ». Il est difficile de regretter à la fois le phénomène des travailleurs pauvres et l'augmentation des salaires !

Ce sont donc bien les fondements idéologiques et économiques de Lisbonne qui ne tiennent pas: l' «économie dynamique» censée nous permettre de «nourrir des ambitions de plus grande ampleur dans le domaine social et celui de l'environnement» ne fonctionne pas. Le cercle vertueux n'existe pas. Tout au plus vise-t-il à rallier à la cause du dynamisme économique les tenants du progrès social et de la défense de l'environnement.

Développement durable

Dès lors, nous pensons que l'Union européenne doit entrer dans une nouvelle phase. Non pas une phase de nouveau recentrage visant à réintégrer une dimension sociale en matière d'emploi et de cohésion (une sorte de «Lisbonne +» bien improbable dans le rapport de force actuel), mais une phase de changement de paradigme. Il s'agit, dans cette perspective, d'ancrer les politiques sociales et d'emploi ainsi que la protection sociale dans l'agenda du développement durable; de les mettre tout en haut des priorités et de modifier en conséquence le paradigme économique. La stratégie de développement durable actuelle englobe déjà des objectifs sociaux: santé publique, exclusion sociale et pauvreté dans le monde. Il faut aller plus loin dans ce sens, et inscrire l'agenda social non pas comme une branche supplémentaire de la stratégie de Lisbonne, mais comme l'élément fondateur de la stratégie de développement durable. En cohérence avec cette nouvelle intégration, il faut adapter le paradigme économique sur deux éléments:

- pour relever les défis qui se posent à l'Union, c'est sur la coopération qu'il faut désormais compter, et non plus exclusivement sur la concurrence. Le cœur de l'agenda de Lisbonne est aujourd'hui basé sur un programme dérégulateur de mise en concurrence des économies et des législations pour accroître, selon cette approche, l'efficacité globale du système économique. À l'opposé d'économies concurrentielles compétitives, ce sont des économies coopératives et durables qui nous feront relever les défis du dérèglement climatique et de toutes ses implications sociales;
- alors que Lisbonne est une stratégie à court (trois ans) ou moyen terme (dix ans), la stratégie du développement durable se développe sur le

> moyen et le long terme. Il faut donc changer de temporalité. La communauté scientifique a acquis ces dernières années une connaissance assez précise de ce qui nous attend en termes de changement climatique et de ses conséquences sur l'activité humaine à long terme. Il est encore temps de contrôler ces changements, affirment les scientifiques. Mais pour cela, il faut que les politiques économiques voient plus loin que le court ou moyen terme.

L'Europe se veut – au moins dans son discours – pionnière dans cette approche et affirme construire un modèle de développement à long terme. Il faut prendre acte de cette volonté et en tirer toutes les conséquences. Cela commence par l'analyse systématique des politiques européennes (économique, agricole, de concurrence, des transports, etc.) et de leur concordance avec les objectifs du développement durable. Cela se poursuit par l'anticipation et la gestion des changements, lesquelles ne se feront pas sans tensions politiques et sociales, ni sans transferts de production. Les conséquences d'un tel changement de paradigme sur les politiques de l'Union sont potentiellement nombreuses (restructurations, formation professionnelle, politique de l'emploi, politique de concurrence, etc.). Dans les lignes qui suivent, nous ne faisons qu'en esquisser quelques-unes.

En ce qui concerne le Pacte de stabilité et de croissance, la pertinence d'un objectif « zéro déficit » ne fait plus sens – pour autant qu'il l'ait fait un jour –, car les enjeux actuels et futurs exigent de considérables investissements publics et privés. Il faudra imaginer un véritable Pacte de stabilité et de développement durable qui s'inscrive dans la nécessité de ces investissements en matière de transport public, d'énergie renouvelable, de recherche et de développement. Il est très vraisemblable, selon le GIEC, que les impacts du changement climatique entraîneront des coûts annuels nets croissants avec le temps au fur et à mesure que la température globale augmentera. Parallèlement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre aura pour effet de diminuer la pollution de l'air et les coûts sanitaires associés, d'améliorer la sécurité énergétique et d'accroître l'emploi. Rappelons ici que la réforme du Pacte adoptée par le Conseil le 27 juin 2005 (Conseil de l'Union européenne, 2005a) permet de prendre en compte, dans le contexte de la surveillance budgétaire, les

réformes structurelles « majeures » dont l'impact positif sur la viabilité à long terme des finances publiques est vérifiable. Il en va déjà ainsi, notamment, des réformes des retraites. Un nouveau Pacte de stabilité et de développement durable devrait viser à interpréter les « facteurs pertinents », dont la Commission est d'ores et déjà appelée à tenir compte dans son évaluation des déficits (Conseil de l'Union européenne, 2005b), dans une réelle perspective de lutte contre le changement climatique. Il s'agit moins d'une révolution que d'une mise en cohérence du Pacte avec les discours européens sur le développement durable.

Par ailleurs, la politique fiscale, et en particulier la fiscalité « verte » ou environnementale, doit s'intégrer dans cette réflexion d'ensemble. Dès maintenant, il s'agit d'éviter que chaque État membre décide de manière isolée et non concertée de l'instauration de taxes vertes; il y a là une opportunité pour la mise en place d'une fiscalité incitative européenne.

En ce qui concerne la politique européenne de concurrence, les règles en matière d'aides d'État prévoient des dérogations dans une série de domaines (notamment la préservation du patrimoine), mais non pour la promotion du développement durable, alors que les écosystèmes sont notre premier patrimoine. Un premier pas a été fait dans ce sens par la Commission (en 2001 et 2008) par la présentation de lignes directrices destinées à encadrer les aides d'État octroyées dans le but de protéger l'environnement. Mais il faut aller plus loin, car l'environnement n'est qu'un aspect du développement durable. Il s'agit d'appliquer également ce type d'exceptions environnementales au développement de la cohésion sociale. Or, c'est actuellement le contraire qui se passe. Comment expliquer, en effet, que les règles de la concurrence soient aveuglément appliquées à des secteurs qui ne relèvent pas – ou très partiellement – de la sphère marchande et qui ont pour objet non le profit, mais le bien-être et la cohésion ? Le changement de paradigme évoqué ci-dessus prend ici tout son sens : coopération *vs* compétition.

Par ailleurs, dans une perspective de développement durable, il convient de combler le déficit d'analyse d'impact des libéralisations sectorielles (télécommunications, transport, électricité, postes…) en termes de consommation de ressources et d'énergie, et en termes de qualité

d'emplois et de durabilité de la production… Les libéralisations ont été à ce jour exclusivement justifiées par l'intérêt du consommateur. Il est urgent de prendre en compte les deux autres profils du consommateur : le citoyen et le travailleur.

Le lien entre le nouveau paradigme et la politique européenne des transports est évident. En septembre 2001, la Commission adoptait un ambitieux Livre blanc proposant une soixantaine de mesures visant à rééquilibrer les différents modes de transport à l'horizon 2010 (CCE, 2001) : politique de revitalisation du rail, promotion du transport maritime et fluvial, maîtrise de la croissance du transport aérien, développement de l'intermodalité. Mais en 2006, dans le cadre de la révision à mi-parcours de ce Livre blanc, la Commission change son fusil d'épaule et prône un « rééquilibrage » modal recentré sur la contribution des différents modes de transports, y compris la route (CCE, 2006). Le transfert modal fait donc place à la « co-modalité » ce qui, en termes de développement durable, constitue une sérieuse marche arrière. Parallèlement au retour à une stratégie volontariste de transfert modal, la nouvelle politique de transport doit se penser en termes de cohésion sociale. Il ne s'agit pas seulement de créer des couloirs de fret ferroviaire à grande vitesse, mais également de connecter les différentes parties des territoires. Voilà la traduction concrète du développement durable dans la politique commune des transports, une traduction politique exigeante.

L'agriculture est l'exemple par excellence de politique où se rejoignent les aspects environnementaux, sociaux et de développement au niveau international. Une agriculture durable est une agriculture qui respecte à la fois l'environnement, les travailleurs de la filière (aspects sociaux), les consommateurs (santé publique) et les peuples (souveraineté alimentaire). Dans cette perspective, la priorité à l'exportation sur les marchés mondiaux doit être bannie. L'agriculture n'est en effet pas une production comme les autres; la spécificité de son rôle dans la vie, la santé, l'environnement doit être reconnue.

En ce qui concerne les politiques sociales (emploi, gestion des restructurations, formation professionnelle, action des fonds structurels, etc.), il est clair que le nouveau paradigme économique appelle une

réorientation des actions de l'Union. Ainsi, l'emploi dans le secteur de la production d'énergie est sensible aux politiques d'économie d'énergie. Toutefois, l'effet net des économies d'énergie sur l'emploi serait positif, selon l'étude Syndex (Syndex, 2007), mais il ne s'agit là que de projections très difficiles à valider car elles dépendent de nombreuses variables. Les mesures de réduction des émissions de l'UE pourraient accélérer de manière significative la délocalisation des emplois dans les secteurs des industries intensives en énergie qui sont déjà largement globalisées, comme la sidérurgie. Dans le secteur des transports, il existe un énorme potentiel de création d'emplois dans les transports ferroviaires et les transports publics. En revanche, l'emploi dans le transport routier de fret et dans la filière automobile serait en recul par rapport à un scénario *business as usual*. Le secteur du bâtiment et de la construction constitue lui aussi un gisement d'emplois très important lié à l'efficacité énergétique des bâtiments, mais il devra relever les défis de l'innovation et de la formation au bâtiment durable. Comme le note l'étude Syndex, l'impact net sur l'activité économique et l'emploi dépendra fortement de la mise en place de politiques économiques et sociales ambitieuses et efficaces. C'est dans ce sens que va la position de la CES, elle « propose l'instauration d'un 'fonds européen d'ajustement à l'économie bas carbone', qui serait financé partiellement par les revenus de la mise aux enchères des permis d'émissions, et dont l'objet serait d'aider les travailleurs affectés par les mutations liées à la transition vers une société à très faibles émissions de carbone, les assister dans leur reconversion et leurs efforts pour retouver un emploi » (CES, 2007 : 2). Par ailleurs, les politiques d'atténuation induiront des modifications substantielles de l'offre et de la demande d'emplois et de qualifications au sein et entre les secteurs économiques. L'impact sur l'emploi au niveau des secteurs doit donc être apprécié en termes d'opportunités et de risques plutôt qu'en termes de « secteurs gagnants » et « secteurs perdants ». Par ailleurs, c'est dans ce nouveau cadre que se développeront également les questions de la qualité de l'emploi, du dialogue social, de la participation des travailleurs, mais aussi de leurs nouvelles formations et qualifications rendues nécessaires par l'adaptation de l'économie européenne au développement durable, ainsi que de leur implication dans l'innovation

et dans l'évaluation sociale de celle-ci. Il y a là un immense chantier pour l'« Europe sociale ».

C'est donc bien d'une stratégie globale de cohésion sociale et territoriale dont nous avons besoin pour rencontrer les objectifs d'une économie pauvre en CO_2 ([1]). Au-delà des conséquences sur les politiques internes de l'Union, la poursuite d'un nouveau modèle de développement implique aussi une forte interaction avec la dimension externe. Dans ce nouveau paradigme, il ne s'agit pas de mettre en concurrence les économies, mais de chercher les complémentarités, puisque la réduction du CO_2 dans un pays peut être annulée par une augmentation dans un autre (même s'il faut aussi tenir compte de l'énorme « dette » des pays riches à cet égard). Il faut donc que, tant de façon interne qu'externe, l'Europe alimente une dynamique de coopération internationale bilatérale et multilatérale visant la réduction globale du CO_2. Illustrons par un exemple les liens entre cette coopération et la lutte contre le changement climatique : les cimentiers européens ont brandi la menace de stopper leurs investissements en Europe en raison du prix à payer pour leurs émissions de gaz à effet de serre ([2]). Ils pourraient décider de fermer leurs usines en Europe, transférer leurs investissements hors du continent, et importer le ciment de pays exemptés de cette taxe, accentuant ainsi leurs émissions de gaz à effet de serre par l'accroissement du transport de leur produit. La meilleure solution pour l'Europe serait de négocier un accord mondial entre les industriels du secteur pour qu'ils réduisent volontairement leurs émissions dans tous les pays. Développement durable et coopération internationale doivent donc aller de pair.

---

1 Ici aussi, la stratégie de Lisbonne échoue. On peut lire dans le rapport conjoint sur l'emploi : « En dépit d'un environnement économique favorable, la plupart des pays n'ont enregistré aucune réduction de la pauvreté relative et l'augmentation des taux d'emploi des catégories les plus vulnérables a été plus réduite que pour l'ensemble de la main-d'oeuvre. Dans l'UE, le pourcentage d'adultes et d'enfants vivant dans des ménages sans emploi, soit près de 10%, ne varie pas depuis l'an 2000 » (CCE, 2007 : 7).

2 Lire entre autres *Le Monde* du 15 février 2008.

On le voit : pour être crédible, le discours européen sur le développement durable doit trouver à se traduire concrètement dans les politiques économiques, budgétaires, fiscales, sociales, des transports, de l'agriculture, de la coopération au développement, etc. qui doivent désormais toutes être jaugées à l'aune de cette durabilité. Un tel changement de paradigme nécessite de nouvelles alliances politiques, économiques et sociales. De nombreuses organisations non gouvernementales, associations et groupes divers se mobilisent autour de cet objectif. Il est possible de trouver là des terrains d'entente, mais aussi de baliser les lieux de conflits (en particulier entre les objectifs de réduction du CO_2 et les reconversions industrielles). Ceci n'est pas impossible avec les employeurs, car, dans certains secteurs, des entreprises entendent profiter de ce nouveau créneau pour accroître leurs parts de marché. Toutefois, il faut se garder d'une ambiguïté à propos de l'objectif final : il ne s'agit pas de réaliser un capitalisme compétitif « vert », mais bien de changer la nature de la croissance économique et des objectifs de développement. À cet égard, la responsabilité de l'autorité publique (nationale, régionale, européenne) devra être réaffirmée. Défendant leurs positions concurrentielles, la majorité des entreprises nationales et multinationales ne franchiront pas spontanément le pas du développement durable (sauf dans leurs relations publiques). Celles-ci seront au contraire tentées d'exercer une forte pression sur les décisions politiques allant dans le sens de leur intérêt. On l'a vu récemment en Europe avec la bataille de *lobbies* lors de la préparation de la réglementation Reach, ou plus récemment (janvier 2008) avec la présentation du plan climat européen (voir, entre autres, la réaction des cimentiers ci-dessus). La poursuite effective d'un modèle de développement durable nécessite donc une action publique transparente et démocratique, mais imperméable aux intérêts particuliers de l'industrie. Pour assurer cette action publique, il sera nécessaire, au sein même des institutions européennes et des gouvernements des États membres, de se rappeler la maxime de l'écrivain James Freeman Clarke (1810-1888) : « La différence entre le politicien et l'homme d'État est la suivante : le premier pense à la prochaine élection, le second à la prochaine génération ».

Références

CCE (2001), Livre blanc « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix », COM (2001) 370 final du 12 septembre 2001.

CCE (2005), Communication au Conseil européen de printemps « Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi – Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne », Communication du Président Barroso en accord avec le vice-président Verheugen, COM (2005) 24 final du 2 février 2005.

CCE (2006), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « Pour une Europe en mouvement - Mobilité durable pour notre continent », Examen à mi-parcours du Livre blanc sur les transports publié en 2001 par la Commission européenne, COM (2006) 314 final du 22 juin 2006.

CCE (2007), Communication de la Commission au Conseil « Le projet de rapport conjoint sur l'emploi 2007/2008 de la Commission », Bruxelles.

CCE (2008), « Le taux d'emploi dans l'Union européenne a atteint 66 %, malgré un ralentissement économique modéré », *Communiqué de presse*, IP/08/250, Bruxelles, 18 février 2008.

CES (2007), Position de la CES sur la révision de la directive sur le système européen des quotas d'émissions de CO_2, Position adoptée par le Comité exécutif de la CES lors de sa réunion de Bruxelles, les 5 et 6 décembre 2007 (http://www.etuc.org/a/4407).

Conseil européen (2000), Conseil européen de Lisbonne, *Conclusions de la Présidence*, 23-24 mars 2000.

Conseil de l'Union européenne (2005a), Règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, JO L 174 du 7 juillet 2005, pp.1-4.

Conseil de l'Union européenne (2005b), Règlement CE n° 1056/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, JO L 174 du 7 juillet 2005, pp.5-9.

Kok, W. *et al.* (2004), « Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi », Rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, novembre 2004 (http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok_report_fr.pdf).

Syndex (2007), « Changement climatique et emploi, Impact sur l'emploi du changement climatique et des mesures de réduction des émissions de CO2 dans l'Union européenne à 25 à l'horizon 2030 », étude réalisée pour la Commission européenne par la Confédération européenne des syndicats (CES), l'Agence de développement social (SDA), Syndex (France), Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy (Allemagne) et Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (Istas-Espagne), février 2007 (http://www.syndex.fr/pdf/ SXchangmtclimatique.pdf).

Christophe Degryse

Chronologie 2007
Relevé des principaux faits marquants de la politique sociale européenne

JANVIER

10 janvier: Actions syndicales

La Cour de justice entend les explications des parties dans l'affaire Viking concernant le droit à la libre circulation et le droit à l'action syndicale collective (voir aussi: 11 et 18 décembre) (CJCE, 23 novembre 2005, ITF, *Finnish Seamen's Union*, *Viking Line ABP*, *Viking Line Eesti*, C-485/05, JO C 060 du 11 mars 2006, pp.16-18).

15 janvier: Parlement européen

Annonce de la création du groupe politique d'extrême droite «Identité, tradition, souveraineté» (ITS) (voir aussi: 10 novembre 2007).

18 janvier: Emploi

Rencontre à Berlin entre les partenaires sociaux européens, la «troïka» sociale, la Commission européenne, la Plate-forme sociale et le Parlement européen afin de contribuer à la réunion informelle des ministres européens de l'Emploi et des Affaires sociales sur le thème des «emplois de qualité» (*Bulletin Quotidien Europe*, n° 9348 du 20 janvier 2007).

18-20 janvier: Emploi

Réunion informelle des ministres européens de l'Emploi et des Affaires sociales sur le thème des «Emplois de qualité» (*Bulletin Quotidien Europe*, n° 9348 du 20 janvier 2007).

23 janvier: Dialogue social

L'UNICE, organisation représentative au niveau européen des employeurs du secteur privé, se rebaptise « BusinessEurope ».

29 janvier: Dialogue social – Discrimination

Les partenaires sociaux européens (CES, BusinessEurope, UEAPME et CEEP) publient leur rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de leur stratégie commune sur le plan de l'égalité entre les hommes et les femmes. *Framework of Actions on Gender Equality* (uniquement en anglais) (http://www.etuc.org/IMG/pdf/
Fram_of_actions_gender_1st_report_final.pdf).

30 janvier: Égalité des chances

Lancement de l'Année européenne (2007) de l'Égalité des chances pour tous, à Berlin, à l'occasion du premier Sommet sur l'Égalité, qui réunit ministres, représentants des partenaires sociaux, ONG et pouvoirs publics.

30 janvier: Racisme et xénophobie

La présidence allemande annonce son intention de remettre à l'agenda les négociations sur la « Proposition de décision-cadre du Conseil concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie », COM (2001) 664 final du 28 novembre 2001 (voir: 19 avril 2007).

31 janvier: Emploi – Chômage

Les statistiques du chômage publiées par Eurostat confirment l'amélioration de la situation de l'emploi dans toute l'Europe (*Bulletin Quotidien Europe*, n° 9356 du 1er février 2007).

FÉVRIER

7 février: Europe sociale

Neuf pays membres de l'Union – Belgique, Luxembourg, Bulgarie, Chypre, Espagne, France, Grèce, Hongrie et Italie – signent à Paris une déclaration intitulée « Un nouvel élan pour l'Europe sociale ». Ces pays estiment « nécessaire de lier la relance de l'Europe sociale à la reprise de la dynamique institutionnelle » (http://www.rpfrance.eu/spip.php?article665).

8 février : Immigration économique

L'UE s'apprête à ouvrir, à titre expérimental, la première « Agence européenne pour l'emploi » au Mali, servant de portail au recrutement des travailleurs maliens qui souhaitent se rendre dans l'UE (IP/07/167).

19 février : Protection sociale

La Commission adresse son « rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale » aux ministres de l'Emploi. Ce rapport aborde les domaines de l'inclusion sociale, des retraites, des soins de santé et des soins de longue durée. *Rapport conjoint 2007 sur la protection sociale et l'inclusion sociale* (http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/07/st06/st06694.fr07.pdf).

21 février : Santé-sécurité

La Commission adopte sa nouvelle stratégie quinquennale dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail. L'objectif est de réduire d'un quart, d'ici 2012, les maladies professionnelles et les accidents du travail. « Améliorer la qualité et la productivité au travail : stratégie communautaire 2007-2012 pour la santé et la sécurité au travail », COM (2007) 62 final du 21 février 2007.

22 février : Emploi

Le Conseil « Emploi » adopte sa contribution au Conseil européen de printemps concernant l'emploi, la politique sociale et l'égalité entre les hommes et les femmes. 2786ème session du Conseil Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs, Bruxelles, 22 février 2007 (6226/07-Presse 23).

22 février : Personnes âgées

Le Conseil Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs soutient la mise en place d'une « Alliance européenne pour la famille » proposée par la présidence allemande du Conseil (6226/07-Presse 23).

26 février : Droits fondamentaux

Dans un rapport publié à Genève, la Confédération syndicale internationale constate des irrégularités dans l'application des droits fondamentaux des travailleurs au sein de l'Union européenne. CSI, « Les

normes fondamentales du travail reconnues internationalement dans l'Union européenne. Rapport pour l'examen des politiques commerciales de l'Union européenne par le Conseil général de l'OMC », Genève, 26 et 28 février 2007.

26 février : « Réalité sociale »

La Commission européenne présente un rapport intérimaire sur le bilan de la réalité sociale en Europe, qui doit être approuvé par le Conseil européen de printemps, les 8 et 9 mars. « Bilan de la réalité sociale. Rapport intermédiaire au Conseil européen de printemps 2007 », COM (2007) 63 final du 26 février 2007.

26 février : Salaire et pouvoir d'achat

Alors que le président de l'Eurogroupe, M. Juncker, et le président de la BCE, M. Trichet, s'opposent sur les hausses de salaires en Europe, les ministres des Finances de la zone euro lancent une réflexion sur la redistribution des fruits de la croissance (http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiques/2007/02/23ecofin/index.html).

MARS

1er mars : Droits fondamentaux

Le Conseil ayant adopté le règlement (CE) n° 168/2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (15 février 2007), celle-ci débute ses activités au 1er mars 2007.

7 mars : Discrimination

La Commission européenne adopte son rapport annuel sur l'égalité entre les femmes et les hommes - 2007; ce rapport est transmis au Conseil européen de printemps. COM (2007) 49 final du 7 février 2007.

8 mars : Emploi

Sommet social tripartite : le président de la Commission, M. Barroso, et Mme Merkel, la chancelière d'Allemagne, présidente en exercice du Conseil européen, examinent avec les représentants des employeurs et des travailleurs les progrès dans la réalisation des objectifs de l'Union en matière d'emploi et de croissance (IP/07/308).

8-9 mars: Développement durable

Le Conseil européen s'engage sur des objectifs contraignants pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre (- 20 %) et pour les énergies renouvelables à l'horizon 2020. Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la Présidence*, 8-9 mars 2007.

12 mars: Développement durable

La CES appelle la Commission à mettre en place une plateforme des partenaires sociaux européens afin d'étudier les voies permettant d'atteindre les objectifs pour la réduction des émissions de CO_2 d'ici 2020 tout en renforçant l'emploi et l'innovation en Europe (http://www.etuc.org/a/3438).

13 mars: Modèle social européen

Lors du Congrès européen sur l'État social de la fédération syndicale allemande DGB, la chancelière et présidente en exercice du Conseil européen, Mme Angela Merkel, appelle les pays européens à défendre avec force le modèle social européen face au reste du monde. (www.bundesregierung.de/nn_5822/Content/FR/Artikel/2007/03/2007-03-13-merkel-fuer-soziales-europa-kaempfen__fr.html).

15 mars: Dialogue social

La Fédération syndicale européenne des services publics (EPSU), la Fédération européenne des syndicats des mines, de la chimie et des industries annexes (EMCEF) et l'Union européenne de l'industrie du gaz naturel (EUROGAS) lancent le comité du dialogue social sectoriel pour l'industrie du gaz naturel.

15-16 mars: Actions syndicales

Des journées d'action européennes sont organisées chez Alcatel-Lucent ainsi que chez Airbus.

19 mars: Syndicalisme européen

Le Conseil régional paneuropéen (CRPE) de la CSI tient son Assemblée constitutive à Rome (Italie). Guy Ryder en est élu président et John Monks, Secrétaire général.

21 mars: Services d'intérêt général

La Commission européenne reporte l'adoption de sa communication, prévue pour le 21 mars, sur les suites à donner à son Livre blanc de 2004 relatif aux services d'intérêt général (voir: 20 novembre 2007). « Livre blanc sur les services d'intérêt général », COM (2004) 374 final du 12 mai 2004.

20-21 mars: Droit du travail

Le Comité exécutif de la CES adopte sa position sur le Livre Vert de la Commission européenne « Moderniser et renforcer le droit du travail pour relever les défis du XXème siècle », COM (2006) 708 final du 22 novembre 2006 (http://www.etuc.org/a/3556).

24 mars: Europe sociale

Le Parti socialiste européen (PSE) adopte à Berlin une déclaration à l'occasion du 50ème anniversaire des traités de Rome. Cette déclaration en appelle à la création d'une « nouvelle Europe sociale ». Rasmussen, P.N. et Delors, J., *La nouvelle Europe sociale*, PES, Bruxelles, 2007 (http://www.pes.org/downloads/New_Social_Europe_Web_FR. pdf).

AVRIL

11 avril: Temps de travail

Le nouveau règlement relatif au temps de conduite et de repos des chauffeurs routiers entre en vigueur, il vise à rapprocher les pratiques des différents États membres. Règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 concernant l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route (IP/07/2007).

18 avril: Dialogue social

Les partenaires sociaux transmettent leur réponse au Livre vert « Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXIème siècle » COM (2006) 708 final du 22 novembre 2006
(http://www.etuc.org/a/3556).

19 avril: Racisme et xénophobie

Les Vingt-sept États membres parviennent à un compromis sur la décision visant à pénaliser le racisme et la xénophobie (voir: 30 janvier 2007). 2794ème session du Conseil Justice et Affaires intérieures, Luxembourg, 19-20 avril 2007 (8364/07-Presse 77).

19 avril: Droits fondamentaux et citoyenneté

Le Conseil adopte la décision «établissant pour la période 2007-2013, dans le cadre du programme général Droits fondamentaux et justice, le programme spécifique Droits fondamentaux et citoyenneté» (JO L 110 du 27 avril 2007, pp.33-39).

20 avril: Flexicurité

Conférence de la Commission européenne sur les futures propositions en matière de «flexicurité» dans l'Union européenne. La CES réclame un équilibre socialement acceptable entre les besoins des entreprises et le bien-être des travailleurs (http://www.etuc.org/a/4292).

20 avril: Services de santé

Lors du Conseil informel des ministres de la Santé, réuni à Aix-la-Chapelle (Allemagne), la Commission européenne présente les résultats de la consultation publique concernant une action communautaire dans le domaine des services de santé. Selon cette consultation, la majorité des répondants est favorable à une action communautaire dans le domaine des services de santé, articulée autour de mesures législatives et d'un soutien pratique à la coopération entre les systèmes de santé européens (IP/07/524).

20 avril: Information-consultation

Lors d'une réunion organisée par la CES, quelque 200 membres de comités d'entreprise européens (CEE) en appellent à une révision urgente de la directive sur les comités d'entreprises (http://www.etuc.org/a/3587).

26 avril: Dialogue social

Les secrétaires généraux de la CES, de BusinessEurope, de l'UEAPME et du CEEP signent officiellement un accord-cadre autonome afin de lutter contre le harcèlement et la violence au travail. *Framework agreement on harassment and violence at work* (uniquement en anglais) (http://www.etuc.org/a/3574).

28 avril: Santé-sécurité

La journée internationale de commémoration des travailleurs morts et blessés au travail est lancée à l'initiative des syndicats dans le monde entier.

MAI

1er mai: Libre circulation

Le gouvernement des Pays-Bas ouvre officiellement son marché du travail aux États ayant adhéré à l'Union européenne en 2004 (République tchèque, Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, Slovénie et Slovaquie).

6 mai: Éducation et formation tout au long de la vie

Lancement à Berlin du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie pour la période 2007/2013, lors d'une conférence placée sous les auspices de la présidence allemande de l'UE. Décision n° 1720/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 établissant un programme d'action dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie (JO L 327 du 24 novembre 2006, pp.45-68).

16 mai: Libéralisation

Les syndicats de la poste réclament la démission du Commissaire européen Charlie McCreevy, auquel ils reprochent sa précipitation à vouloir déréglementer la poste européenne sans assurer le financement du service postal universel pour tous les citoyens.

21-24 mai : Syndicalisme européen

Le Congrès de la CES se tient à Séville (Espagne) et adopte une stratégie et un plan d'action 2007-2011 pour le syndicalisme européen. À l'issue du Congrès, la Suédoise Wanja Lundby-Wedin, devient la première femme élue à la présidence de la CES (http://www.etuc.org/IMG/pdf_Rapport_congress_FR. pdf).

23 mai : Actions syndicales

Deux avocats généraux de la Cour de justice concluent que des actions syndicales collectives entravant la liberté d'établissement peuvent être tolérées (affaires Laval et Viking) (voir aussi : 11 et 18 décembre 2007). Communiqué de presse n° 36/07 du 23 mai 2007 – Conclusions de l'Avocat général dans l'affaire C-341/05 et Communiqué de presse n° 37/07 du 23 mai 2007 – Conclusions de l'Avocat général dans l'affaire C-438/05).

29 mai : Europe sociale

Première réunion des États membres signataires de la Déclaration de Paris pour la relance de l'Europe sociale (voir : 14 février).

30 mai : Emploi

Le Conseil adopte une résolution sur le « Travail de qualité ».
2803ème session du Conseil Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs, Bruxelles, les 30 et 31 mai 2007 (10026/07-Presse 119).

30 mai : Dialogue social

La Commission adopte la « deuxième phase de consultation des partenaires sociaux européens sur la conciliation de la vie professionnelle, de la vie privée et de la vie familiale »
(http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/reconciliation2_fr.pdf).

30 mai: Cohésion économique et sociale

La Commission européenne adopte le «4ème rapport sur la cohésion économique et sociale en Europe. Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance», Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

30 mai: Pensions

Le Conseil échoue à s'entendre sur le projet de directive relative à la portabilité des droits à pension complémentaire. 2803ème session du Conseil Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs, Bruxelles, les 30 et 31 mai 2007 (10026/07-Presse 119).

JUIN

4 juin: Santé-sécurité

Lancement par l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail de la campagne européenne «Allégez la charge» visant à lutter contre les troubles musculo-squelettiques au travail. La Commission se dit prête à légiférer sur la prévention des troubles musculo-squelettiques (http://ew2007.osha.europa.eu/about).

6 juin: Asile et immigration

La Commission annonce un ensemble de mesures en matière d'asile: un Livre vert pour engager un débat sur l'avenir du régime d'asile européen commun, une proposition de directive étendant la possibilité d'obtenir le statut de résident de longue durée aux bénéficiaires d'une protection internationale, ainsi qu'un rapport d'évaluation du système de Dublin (IP/07/768).

6 juin: Politique monétaire

La BCE augmente ses taux d'intérêt directeurs à 4 %.

13 juin: Détachement des travailleurs

La Commission présente son évaluation des mesures nationales appliquées par les États membres en vue de contrôler le détachement des travailleurs, et de la situation en matière de coopération administrative (IP/07/817). Selon la CES, la Commission menace l'équilibre intégré dans l'accord

final relatif à la directive sur les services entre la liberté de fournir des services transfrontaliers et la nécessité de disposer d'instruments efficaces permettant de surveiller et d'appliquer les normes du travail dans le pays d'accueil.

14 juin: Santé-sécurité

La Cour de justice européenne rend son arrêt dans l'affaire qui oppose la Commission au Royaume-Uni pour manquement dans la transposition de la directive-cadre de 1989 sur la santé et la sécurité des travailleurs. Dans son arrêt, la Cour légitime l'utilisation, dans la législation britannique sur la sécurité au travail, de la clause « raisonnablement praticable ». Elle accepte donc que les obligations de sécurité de l'employeur puissent être limitées par des considérations de nature économique. Selon la CES, cette décision peut porter atteinte au droit inaliénable des travailleurs européens à la protection de leur santé et de leur sécurité au travail (*communiqué de presse* n° 41/07 du 14 juin 2007 – Arrêt de la Cour dans l'affaire C-127/05).

15 juin: Dialogue social

Le Français Ernest Antoine Seillière est reconduit à la tête de BusinessEurope pour un mandat de deux ans (1er juillet 2007 – 30 juin 2009).

20 juin: Droits fondamentaux

3 000 syndicalistes manifestent à Bruxelles en faveur de l'inclusion de la Charte des droits fondamentaux dans un éventuel nouveau traité constitutionnel européen.

20 juin: Dialogue social

La Commission européenne lance la « première phase de consultation des partenaires sociaux concernant les transferts transfrontaliers d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements présentée en vertu de l'article 138, paragraphe 2, du traité CE »
(http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/cross_border_transfer_fr.pdf).

20 juin: Pensions

Le Parlement européen adopte à une large majorité la proposition de directive relative aux pensions complémentaires. COM (2005) 507 final du 20 octobre 2005. La CES estime que ce texte est en retrait par rapport à la proposition initiale de la Commission (http://www.etuc.org/a/3747).

21-22 juin: Euro

Lors du Conseil européen, les chefs d'État et de gouvernement donnent leur accord à l'entrée de Chypre et Malte dans la zone euro au 1er janvier 2008. Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la Présidence*, Bruxelles, 21 et 22 juin 2007 (D/07/2).

22 juin: Traité modificatif

Le Conseil européen parvient à un accord politique sur le contenu du futur traité modificatif européen. Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la Présidence*, Bruxelles, 21 et 22 juin 2007 (D/07/2).

25 juin: Restructurations

La Commission approuve les deux premières demandes d'aide financière du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) pour Peugeot (PSA) et Renault (IP/07/880).

27 juin: Flexicurité

La Commission publie son « Projet de Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des Régions. Vers des principes communs de flexicurité: des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité », COM (2007) 359 final du 27 juin 2007.

La CES regrette l'orientation adoptée par la communication, « opposée à la protection et la stabilité des emplois qui est un droit essentiel des travailleurs et le fondement d'entreprises productives »
(http://www.etuc.org/a/3768).

28 juin: Fonds structurels

À Potsdam (Allemagne), est organisée une conférence de haut niveau à l'occasion du 50ème anniversaire du Fonds social européen (FSE).

29 juin: Développement durable

La Commission européenne adopte un Livre vert sur l'adaptation au changement climatique, qui met notamment l'accent sur les aspects sociaux de l'adaptation. « Adaptation au changement climatique en Europe: les possibilités d'action de l'Union européenne » COM (2007) 354 final du 29 juin 2007.

JUILLET

4 juillet: Discrimination

La Commission européenne lance une consultation en ligne sur la lutte contre les discriminations dans les États membres et à l'échelle de l'UE, afin d'aider à préparer de nouvelles mesures de lutte contre les discriminations fondées sur le sexe, la religion, les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle (http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/policy/aneval/green_fr.htm).

6 juillet: Développement durable

Une étude réalisée pour la Commission européenne par la CES, l'Agence de développement social (SDA), Syndex (France), Wuppertal Institute (Allemagne) et Istas (Espagne) révèle que le changement climatique et les politiques d'atténuation du changement climatique représentent un défi sérieux et inédit pour l'emploi en Europe. CES, Syndex, ISTAS, SDA and Wuppertal Institute, « Changement climatique et emploi. Impact sur l'emploi du changement climatique et des mesures de réduction des émissions de CO_2 dans l'Union européenne à 25 à l'horizon 2030 » (http://www.syndex.fr/pdf/ SXchangmtclimatique.pdf).

6 juillet: Lutte contre le terrorisme

Un panel de juristes dénonce les « déviances » de la lutte européenne contre le terrorisme (http://ejp.icj.org/hearing2.php3?id_article=136 &lang=en).

6 juillet: Flexicurité

Une réunion informelle des ministres de l'Emploi et des Affaires sociales de l'UE se tient à Guimarães; quelque 7 000 syndicalistes portugais manifestent pour témoigner de leur opposition au concept de la flexicurité (MEMO/07/275).

11 juillet: Dialogue social

Les partenaires sociaux européens envoient à la Commission leur réponse à la deuxième phase de consultation sur la conciliation de la vie professionnelle, privée et familiale (http://www.etuc.org/a/3911) (http://www.etuc.org/IMG/pdf_ETUC_position_2nd_stage_consultation_reconciliation_FR. pdf).

11 juillet: Libéralisation

À une très large majorité (512 voix pour, 155 contre et 13 abstentions), le Parlement européen se prononce pour la suppression du monopole du courrier de moins de 50 grammes au 1er janvier 2011.

18 juillet: Discrimination

La Commission européenne approuve une communication intitulée « Combattre l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes » qui couvre toutes les discriminations directes, indirectes et toutes les inégalités qui affectent les femmes sur le marché du travail et influencent leur rémunération, COM (2007) 424 final du 18 juillet 2007.

23 juillet: Traité modificatif

Ouverture de la Conférence intergouvernementale en vue de la rédaction du nouveau traité.

AOÛT

10 août: Immigration

La Commission présente une « proposition de décision du Conseil instituant un réseau européen des migrations » (REM), COM (2007) 466 final du 10 août 2007.

SEPTEMBRE

12 septembre: Immigration

La Commission adopte son « troisième rapport annuel sur la migration et l'intégration », qui analyse les mesures prises aux niveaux national et communautaire en matière d'admission et d'intégration des ressortissants de pays tiers, fournit une vue d'ensemble de l'évolution des politiques et contribue à l'évaluation et au renforcement des mesures d'intégration, COM (2007) 512 final du 11 septembre 2007.

13 septembre: Flexicurité

Les ministres européens discutent des propositions de la Commission européenne pour convenir d'une approche commune de la flexicurité dans le cadre d'une conférence organisée à Lisbonne par la Présidence portugaise de l'Union européenne (« Vers des principes communs de flexicurité: des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité », COM (2007) 359 final du 27 juin 2007).

Le secrétaire général de la CES, John Monks, appelle le Conseil, la Commission et les partenaires sociaux européens à structurer le débat sur ce sujet autour d'un calendrier incluant notamment une directive sur le travail intérimaire, l'affirmation du droit de demander un travail à temps plein pour les travailleurs employés involontairement à temps partiel, l'assurance que le droit du travail couvre et protège les travailleurs se trouvant en position subalterne.

14 septembre: Mieux légiférer

Le président de la Commission européenne, M. Barroso, nomme Edmund Stoiber à la tête du Groupe de haut niveau pour la réduction des « charges administratives ».

17 septembre: Services d'intérêt général

Lors d'un Forum organisé à Lisbonne par la Présidence portugaise de l'Union, sous les auspices du Parlement européen, le commissaire européen Vladimir Spidla annonce l'adoption « tôt ou tard » d'un instrument législatif pour les services sociaux d'intérêt général (Speech 07/536).

18 septembre: Asile et immigration

La Commission européenne publie le rapport annuel consacré aux activités d'Eurodac, qui indique une baisse des demandes d'asile mais une forte hausse des illégaux en 2006. *Annual report to the Council and the European Parliament on the activities of the EURODAC Central Unit in 2006*, SEC (2007) 1184 du 11 septembre 2007 (uniquement en anglais).

19 septembre: Libéralisation

La Commission présente son projet de libéralisation de l'énergie européenne, COM (2007) 528-529-530-531-532 du 19 septembre 2007 (IP/07/1361) (http://ec.europa.eu/energy/electricity/package_2007/index_en.htm).

20 septembre: Flexicurité

Réuni à Bruxelles en présence du commissaire aux Affaires sociales Vladimir Spidla et du secrétaire général de la CES, John Monks, le Groupe socialiste au Parlement européen identifie sept principes communs pour concilier flexibilité et sécurité sur le marché de l'emploi. « Vers des principes communs de flexicurité: une réponse à la communication de la Commission. Une note de réflexion du Groupe du PSE sur la Communication de la Commission »
(http://www.socialistgroup.eu/gpes/media/documents/51858_51858_Flexicurity % 20FR % 20FINAL % 20sept % 202007.pdf).

OCTOBRE

1er octobre: Libéralisation

Le Conseil Télécommunications parvient à un accord politique sur la libéralisation complète des services postaux au plus tard fin 2010. UNI-Europa Post dénonce cet accord; pour la CES, cette libéralisation sectorielle montre que la Commission n'a pas de vision d'ensemble sur la nécessité de services universels. 2821ème session du Conseil Transports, Télécommunications et Énergie, Luxembourg, les 1er et 2 octobre 2007 (13066/07-Presse 203).

8 octobre : Emploi

Célébration des dix ans de Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) (IP/07/1455).

9 octobre : Flexicurité

Le Conseil Écofin adopte des Conclusions sur « Flexicurité, aspects économiques », 2822ème session du Conseil Affaires économiques et financières, Luxembourg, 9 octobre 2007 (13571/07-Presse 217).

17 octobre : Exclusion sociale

La Commission européenne lance une stratégie d'« insertion active » pour lutter contre la pauvreté dans l'Union. « Moderniser la protection sociale pour renforcer la justice sociale et la cohésion économique : promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail », COM (2007) 620 final du 17 octobre 2007.

18 octobre : Dialogue social

Accord entre les partenaires sociaux européens (CES, BusinessEurope, CEEP, UEAPME) sur les défis auxquels les marchés européens du travail sont confrontés. Le sommet social tripartite de Lisbonne examine cette analyse commune. *Key challenges facing European labour markets : european Social partners joint analysis* (http://www.etuc.org/a/4127) (uniquement en anglais).

22 octobre : Traité modificatif

Les chefs d'État et de gouvernement s'accordent sur le nouveau traité modificatif européen.

Pour la CES, la dimension sociale de l'Union européenne « paie le prix de l'accord » : le nouveau traité est caractérisé par un manque d'ambition et il ne contribuera pas à faire progresser les mesures sociales permettant de regagner le soutien populaire en faveur du projet européen (http://www.etuc.org/a/4155).

23 octobre: Immigration

La Commission européenne lance le projet de « carte bleue » pour attirer en Europe les élites des pays tiers. « Proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié », COM (2007) 637 final du 23 octobre 2007.

24 octobre: Droit du travail

La Commission européenne présente les résultats de la consultation publique lancée sur le thème de l'adaptation du droit du travail au monde du travail actuel; elle publie le sondage Eurobaromètre sur le travail au noir en Europe (IP/07/1584) (http://ec.europa.eu/ employment_social/ labour_law/green_paper_responses_en.htm).
« Le travail non déclaré au sein de l'Union européenne. Rapport. Terrain: mai – juin 2007 », Sondage commandité par la DG Emploi, Affaires sociales et Égalité des chances et coordonné par la DG Communication (http://ec.europa.eu/ public_opinion/archives/ebs/ebs_284_fr.pdf).

24 octobre: Fiscalité

Sahra Wagenknecht (GUE/NGL, Allemande) retire son nom du « rapport relatif à la contribution des politiques fiscale et douanière à la stratégie de Lisbonne » que les députés ont adopté en séance plénière: le Parlement y soutient une concurrence fiscale « raisonnable » dans l'UE (Rapport A6-0391/2007 du 10 octobre 2007).

NOVEMBRE

1er novembre: Libre circulation

Le gouvernement luxembourgeois ouvre complètement son marché du travail aux ressortissants des huit États membres qui ont adhéré à l'UE en mai 2004.

4 novembre: Flexicurité

« Déclaration de Paris au sujet du concept de flexicurité de la Commission européenne: pour un droit du travail qui protège (vraiment) les travailleurs ». Cette déclaration est signée par l'Association européenne

des Juristes pour la Démocratie et les Droits de l'Homme dans le monde, l'association Progress Lawyers Network, l'Association Avocats Européens Démocrates (http://www.ejdm.eu/ Flexicurity-EN. htm).

5 novembre: Actions syndicales

Des dizaines de milliers de journalistes organisent une journée de protestation coordonnée dans toute l'Europe afin d'attirer l'attention sur la crise des médias, due aux pressions politiques, à l'érosion des normes et aux mauvaises conditions de travail, qui détruisent le journalisme de qualité. La CES soutient cette journée d'action organisée par les syndicats et les associations de journalistes.

5 novembre: Restructurations

La Commission européenne lance un nouveau partenariat avec les principales fédérations industrielles et organisations de salariés du secteur de l'industrie automobile pour améliorer l'anticipation et la gestion des changements dans le secteur (IP/07/1644).

5 novembre: Dialogue social

Un accord est signé dans le secteur de l'industrie maritime pour transposer la convention de l'OIT 2006 dans la législation européenne. *Agreement concluded by ECSA and ETF on the Maritime Labour Convention, 2006* (http://ec.europa.eu/employment_social/dsw/public/actRetrieveText.do?id=8546).

6 novembre: Services d'intérêt général

La Commission européenne adopte une communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des Régions accompagnant la communication intitulée «Un marché unique pour l'Europe du XXIème siècle» – «Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général: un nouvel engagement européen», COM (2007) 724 final et COM (2007) 725 final du 20 novembre 2007.

8 novembre: Restructurations

Les représentants des associations de seize secteurs industriels en Europe (automobile, bois, papier, coton, rayonne et fibres synthétiques, textiles, produits chimiques, fertilisants, céramique, carbone et graphite, mines, métaux, fer et acier, fil de fer, tubes d'acier et ferro-alliage) et des fédérations européennes et nationales de syndicats participent à un séminaire intitulé « Compétitivité dans l'économie mondialisée - un défi à la discipline commerciale » (IP/07/1644).

8 novembre: Libéralisation

Le Conseil adopte sa position commune sur l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté, COM (2007) 695 final du 9 novembre 2007.

8 novembre: Santé-sécurité

La Commission européenne adopte « sa communication au Conseil et au Parlement européen transmettant l'accord-cadre européen sur le harcèlement et la violence au travail » adopté le 26 avril 2007 par les partenaires sociaux européens, COM (2007) 686 final du 8 novembre 2007.

10 novembre: Parlement européen

Éclatement du groupe « Identité, Tradition, Souveraineté » (ITS) (voir: 15 janvier 2007) au Parlement européen à la suite du retrait des cinq membres roumains du Partidul România Mare.

13 novembre: Information-consultation

Lors du débat au Parlement européen sur le programme de travail législatif 2008, le Président de la Commission, José Manuel Barroso, confirme son intention de soumettre une proposition visant à amender la directive sur les comités d'entreprise européens (CEE), afin de leur permettre d'anticiper et d'accompagner les restructurations. Programme législatif et de travail de la Commission pour 2008, COM (2007) 640 final du 23 octobre 2007.

Le 21 novembre, le Comité de direction de la CES accueille avec satisfaction cet engagement de la Commission (http://www.etuc.org/a/4305).

15 novembre: Information-consultation

La nouvelle société européenne BASF SE établie à Ludwigshafen (Allemagne) conclut un accord sur la participation des travailleurs. Celui-ci constitue à ce jour l'avancée la plus significative vers une large participation obligatoire des travailleurs au sein d'une entreprise européenne, par le biais du conseil d'entreprise européen de BASF et la représentation des travailleurs dans le conseil de surveillance de la société (http://www.etuc.org/a/4309).

15 novembre: Libre circulation

Le Parlement européen adopte le rapport de Carlos Coelho (PPE-DE, portugais) évaluant l'application de l'acquis Schengen dans neuf nouveaux États membres. Le vote de ce rapport permet la levée des contrôles aux frontières entre l'espace Schengen et neuf États membres (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie et République tchèque). La levée effective des contrôles aux frontières terrestres et maritimes a lieu à partir du 21 décembre 2007 et, dans les aéroports internationaux, à partir du 30 mars 2008 (Rapport A6-0441/2007 du 12 novembre 2007).

19 novembre: Services d'intérêt général

John Monks, Secrétaire général de la CES, et Carola Fischbach-Pyttel, Secrétaire générale de la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP), présentent au Président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, une pétition de plus d'un demi-million de signatures réclamant une directive européenne sur les services publics (http://www.etuc.org/a/4278).

19 novembre: Dialogue social

Pour la deuxième fois, les partenaires sociaux européens la CES, BusinessEurope, l'UEAPME et le CEEP adoptent un rapport d'activité présentant les initiatives prises dans le cadre de la mise en œuvre de leur stratégie conjointe dans le domaine de l'égalité des sexes (« cadre d'actions sur l'égalité des sexes » adopté en mars 2005). *Framework of Actions on Gender Equality Second follow-up Report 2007* (http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/fram_actions_gender_2ndreport07_en.pdf).

19 novembre: Exclusion sociale

Danuta Hübner, commissaire en charge de la politique régionale, présente une initiative visant à améliorer l'accès au financement des petites entreprises et des exclus sociaux, ainsi que des personnes issues des minorités ethniques, qui souhaitent exercer une activité indépendante. Cette initiative vise à accroître la disponibilité des petits prêts ou microcrédits en Europe pour répondre aux demandes non satisfaites (IP/07/1713).

19-20 novembre: Indicateurs

Une conférence à haut niveau « Au-delà du PIB » est organisée les 19 et 20 novembre par la Commission européenne en partenariat avec le Parlement européen, l'OCDE, le Club de Rome et le WWF. L'objectif est de mieux appréhender les notions de progrès, de richesse et de bien-être, de déterminer la manière dont il convient de mesurer ces paramètres et d'insister sur l'intérêt qu'il y aurait à les intégrer dans le processus décisionnel (http://www.beyond-gdp.eu) (en anglais uniquement).

20 novembre: Marché intérieur

La Commission présente sa vision du marché intérieur au XXIème siècle. « Un marché unique pour l'Europe du XXIème siècle », COM (2007) 724 final du 20 novembre.

20 novembre: Services d'intérêt général

La Commission européenne adopte sa communication, initialement prévue pour le 21 mars 2007, sur les suites à donner à son Livre blanc de 2004 relatif aux services d'intérêt général. *Progress since the 2004 White Paper on services of general interest*, SEC (2007) 1515 du 20 novembre 2007.

26 novembre: Emploi

Le rapport « L'emploi en Europe » (2007) indique un important redressement des marchés du travail européens en 2006, qui s'est traduit par quatre millions d'emplois de plus (augmentation la plus marquée depuis 2000). *Employment in Europe 2007*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

26-27 novembre: Restructurations

La Commission européenne organise une nouvelle session du Forum « Restructurations », sur le thème de « l'adaptation des PME au changement ». *Restructuring Forum « Adaptation of SMEs Change » General Forum Report* (http://ec.europa.eu/employment_social/restructuring/docs/general_report_final_version_en.pdf).

29 novembre: Flexicurité

Le Parlement européen adopte à une large majorité (496 voix pour, 92 voix contre) son rapport sur les principes communs de flexicurité, dans lequel il plaide pour une série « équilibrée » de principes de flexicurité fondés sur l'amélioration de la qualité de l'emploi (promotion des relations de travail stables, action contre les pratiques abusives dans les contrats non-standards, action destinée à améliorer la sécurité de l'emploi pour tous les travailleurs quel que soit leur statut professionnel, renforcement de l'employabilité, etc.). Rapport Ole Christensen sur des principes communs de flexicurité (A6-0446/2007 du 15 novembre 2007).

29-30 novembre: Dialogue social

Une conférence est organisée à Lisbonne par la Commission européenne et la présidence portugaise de l'Union, sur le thème des résultats concrets du dialogue social européen et des avantages qui en découlent pour les travailleurs et les entreprises européens (MEMO/07/528).

DÉCEMBRE

5 décembre: Flexicurité

Le Conseil Emploi et Politiques sociales adopte les huit principes communs soutenant la flexicurité, ainsi que l'avis conjoint du Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale. Ces principes communs sont transmis pour approbation au Conseil européen des 13 et 14 décembre. 2837ème session du Conseil Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs, Bruxelles, 5-6 décembre 2007 (16139/07-Presse 284).

5 décembre: Droit du travail

Le Conseil Emploi et Politiques sociales échoue à s'entendre sur le projet de directive portant sur le temps de travail, et sur le projet de directive portant sur les droits des travailleurs intérimaires. 2837ème session du Conseil Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs, Bruxelles, 5-6 décembre 2007 (16139/07-Presse 284).

La Commission européenne menace de retirer ses deux projets de directive. La CES déplore ce double échec (http://www.etuc.org/a/4367).

5-6 décembre: Cohésion économique et sociale

Le Comité exécutif de la CES apporte sa contribution à la consultation de la Commission européenne concernant le 4ème rapport sur la cohésion économique et sociale. « Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance », Contribution de la CES à la consultation de la Commission, Résolution adoptée par le Comité exécutif de la CES lors de sa réunion de Bruxelles, les 5 et 6 décembre 2007 (http://www.etuc.org/a/4387).

6 décembre: Libre circulation

Les ministres de l'Intérieur de l'Union européenne donnent le feu vert définitif à l'élargissement de l'espace Schengen pour le 21 décembre. 2838ème session du Conseil Justice et Affaires intérieures, Bruxelles, 6 et 7 décembre 2007 (15966/07-Presse 275).

11 décembre: Actions syndicales

Dans son jugement dans l'affaire Viking, la CJE confirme que le droit de mener une action collective est un droit fondamental, reconnu par la législation internationale et communautaire. En tant que tel, il peut justifier les restrictions imposées à la liberté fondamentale d'établissement garantie dans le cadre du traité de l'UE, notamment pour protéger les travailleurs et leurs conditions d'emploi. Cependant, la CJE limite en même temps le champ d'application d'une telle justification d'une manière qui pourrait faire obstacle à l'exercice du droit d'action collective, en particulier dans des situations transfrontalières (Arrêt de la Cour du 11 décembre 2007 dans l'affaire C-438/05).

12 décembre: Exclusion sociale

La Commission européenne décide de proclamer 2010 « Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale » afin de donner un « élan décisif à l'éradication de la pauvreté d'ici à 2010 » (IP/07/1905).

12 décembre: Droits fondamentaux

Le Parlement, la Commission et le Conseil proclament et signent solennellement la Charte des droits fondamentaux (IP/07/1916).

13 décembre: traité de Lisbonne

Les 27 chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne signent solennellement le nouveau « traité de Lisbonne ». Conférence des représentants des gouvernements des États membres, traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, Bruxelles, 3 décembre 2007 (CIG 14/07) (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ cg00014.fr07.pdf).

18 décembre: Actions syndicales

La CJE rend son arrêt concernant l'action syndicale suédoise contre le constructeur letton Laval. Cet arrêt contient la reconnaissance, dans le droit communautaire, du droit de grève en tant que droit fondamental et du droit des syndicats de mener des actions de grève contre le dumping social. Néanmoins, l'arrêt condamne le blocus mis en place après l'échec

des négociations sur les salaires des ouvriers lettons du chantier, car il n'est pas une mesure légitime pour contraindre l'entreprise à rejoindre une convention collective. La Cour juge que cette action était excessive et non justifiée (Arrêt de la Cour du 18 décembre 2007 dans l'affaire C-341/05).

La CES est déçue par cette « décision inattendue » de la CJE et préoccupée par les implications de l'affaire pour le système de convention collective des pays nordiques (http://www.etuc.org/a/4402).

18 décembre : Libéralisation

Lors de leur deuxième lecture, les parlementaires européens de la commission des transports et du tourisme adoptent sans l'amender la « position commune du Conseil relative à l'adoption d'une directive (…) qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté », COM (2007) 695 final du 9 novembre 2007.

19 décembre : Services de santé

La Commission européenne reporte une nouvelle fois la présentation de sa proposition de directive sur les services de soins transfrontaliers.

21 décembre : Libre circulation

Levée des contrôles aux frontières terrestres et maritimes entre l'espace Schengen et neuf États membres : Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie et République tchèque).

Chronologie réalisée par Christophe Degryse,
avec l'aide de Dominique Jadot.

Liste des sigles

ACI	Accords-cadres internationaux
ACP	États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ADLE	Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe
AFL-CIO	American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations
APE	Accords de partenariat économique
ARN	Autorités réglementaires nationales
BCE	Banque centrale européenne
BEPA	Bureau des conseillers de politique européenne
BIT	Bureau international du travail
BRI	Banque des règlements internationaux
BusinessEurope	Confédération des entreprises européennes
CCE	Commission des Communautés européennes
CCNUCC	Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CDSS	Comités de dialogue social sectoriel
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands (Union chrétienne-démocrate d'Allemagne)
CE	Communauté européenne
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEE	Comité d'entreprise européen
CEEP	Centre européen des entreprises à participation publique
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale

CERP	Comité des régulateurs postaux
CES	Confédération européenne des syndicats
CESE	Comité économique et social européen
CFC	Chlorofluorocarbures
CFTC	Commodities Futures Trading Commission
CGT	Confédération générale du travail (France)
CISL	Confédération internationale des syndicats libres
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CMDSM	Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation
CMT	Confédération mondiale du travail
CRPE	Conseil régional paneuropéen
CSI	Confédération syndicale internationale
DG	Directions générales
DGB	Deutsche Gewerkschaftsbund
ECOFIN	Conseil Économie-Finances de l'Union européenne
ECSA	European Community Shipowners' Associations
EFFAT	Fédération syndicale européenne pour les secteurs de l'Agriculture, de l'Alimentation et de l'Hôtellerie
EMCEF	Fédération syndicale européenne des mines, de la chimie et de l'énergie
ESA	Eastern and South Africa (Afrique australe et orientale)
ETF	European Transport Workers' Federation (Fédération européenne des transports)
EUROGROUPE	Groupe des quinze pays ayant adopté l'euro au 1er janvier 2008
FED	Fonds européen de développement
FEM	Fonds européen d'ajustement à la mondialisation
FEM	Fédération européenne de la métallurgie

FETBB	Fédération européenne des travailleurs du bois et du bâtiment
FFPI	Free and Fair Post Initiative
FIEC	Fédération de l'industrie européenne de la construction
FMI	Fonds monétaire international
FSE	Fonds social européen
FSESP	Fédération syndicale européenne des services publics
FSU	Finlands Svenska Ungdomsförbunds (Syndicat des marins finnois)
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat
GRET	Groupe de recherche et d'échanges technologiques
GUE/NGL	Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Institut de recherche sur le marché du travail)
IFRS	International Financial Reporting Standards (Normes internationales d'information financière)
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
ITF	International Transport Workers' Federation
JO	Journal officiel
MOC	Méthode ouverte de coordination
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale

ONU	Organisation des Nations Unies
OSU	Obligation de service universel
PAMT	Politiques actives du marché du travail
PASF	Plan d'action sur les services financiers
PE	Parlement européen
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PPE	Parti populaire européen
PSE	Parti socialiste européen
REACH	Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals
REM	Réseau européen des migrations
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
SADC	South African Development Community (Communauté de développement d'Afrique australe)
SDA	Social Development Agency (Agence de développement social)
SDD	Stratégie pour le développement durable
SEC	Stock Exchange Commission
SEE	Système d'échange des émissions
SEE	Stratégie européenne pour l'emploi
SIEG	Services d'intérêt économique général
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SOGP	Senior Official's Group for Post (Groupe de hauts fonctionnaires des postes)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Parti social-démocrate d'Allemagne)
SPU	Service postal universel

TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UEAPME	Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises
UIESP	Union internationale pour l'étude scientifique de la population
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UNICE	Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe
Verts/ALE	Groupe des Verts/Alliance libre européenne
VLEP	Valeurs limites d'exposition professionnelle

Liste des auteurs

Cécile Barbier, politologue, est chargée de recherches à l'Observatoire social européen. Ses principaux domaines d'analyse sont les développements institutionnels de l'Union européenne et les enjeux de l'élargissement, ainsi que les politiques d'asile et d'immigration.

Iain Begg est Professorial Research Fellow à l'European Institute, London School of Economics and Political Science. Ses recherches portent principalement sur l'économie politique de l'intégration européenne et sur les politiques économiques de l'UE.

Pierre Defraigne, économiste, directeur d'Ifri Bruxelles, il a mené une carrière européenne, notamment comme chef de Cabinet d'Étienne Davignon et de Pascal Lamy, Directeur Nord-Sud et Directeur Général-adjoint du Commerce. Il enseigne la politique économique européenne à l'Université catholique de Louvain (UCL) et au Collège d'Europe.

Christophe Degryse est journaliste et auteur de divers ouvrages consacrés à l'Union européenne. Comme collaborateur de l'Observatoire social européen, ses travaux portent principalement sur le dialogue social européen interprofessionnel et sectoriel.

Dalila Ghailani, juriste, est chargée de recherches à l'Observatoire social européen. Ses principaux domaines d'analyse sont l'égalité de traitement selon le genre, la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et les restructurations.

Maarten Keune est titulaire d'un PhD in Political and Social Sciences de l'Institut universitaire européen de Florence. Il est chercheur principal (Senior Researcher) à l'Institut syndical européen pour la recherche, l'éducation et la santé et sécurité (ETUI-REHS). Ses recherches portent principalement sur la dimension sociale de l'intégration européenne et de l'élargissement, les politiques de l'emploi et la négociation collective.

Frédéric Lapeyre, socio-économiste, est professeur à l'Institut d'études du développement de l'Université catholique de Louvain (UCL), Président de l'École doctorale en Études du développement de la Communauté française de Belgique. Ses principaux domaines de recherche sont les théories et politiques de développement et l'analyse des pratiques populaires de lutte contre l'insécurité économique.

Philippe Pochet, politologue, est directeur de l'Observatoire social européen. Chargé d'enseignement à l'Université catholique de Louvain (UCL), ses principaux domaines d'analyse sont l'intégration monétaire européenne, la dimension sociale et les politiques de l'emploi. Depuis mars 2008, il est Directeur général de l'Institut syndical européen (ETUI).

Éric Van den Abeele, politologue et maître en management public, est chargé d'enseignement à l'Université de Mons-Hainaut (cours de questions de politique européenne et de politique internationale) et chercheur associé à l'Observatoire social européen.

Jean-Pascal van Ypersele, physicien spécialisé en modélisation du climat, est professeur de climatologie et de sciences de l'environnement à l'Université catholique de Louvain (UCL). Il y dirige aussi la Maîtrise spécialisée en sciences et gestion de l'environnement. Il est Vice-président du Groupe de travail II du GIEC (Groupe d'experts intergouvermental sur l'évolution du climat), et participe régulièrement aux conférences des Nations Unies sur le climat, en tant que conseiller scientifique.