

# **Perspectives d'avenir**

## **Le dilemme politique de l'UE, le défi démocratique européen et le rôle des syndicats pour y répondre**

**David Natali**

### **Introduction**

Ainsi que le montrent les différents chapitres de cet ouvrage, l'Union européenne (UE) n'a effectué que des progrès limités dans sa gestion de l'héritage social de la crise. La faible amélioration des perspectives économiques, de la croissance de l'emploi ou des normes sociales au cours des derniers mois a entraîné une augmentation de l'insatisfaction au sein de l'Union européenne. Plusieurs indices révèlent un regain de tensions politiques entre les États membres, les institutions européennes et l'opinion publique : les résultats des élections européennes de 2014, le soutien populaire aux mouvements anti-européens lors d'élections nationales, ou encore la crise grecque de l'été 2015. Si l'UE s'avère incapable de répondre rapidement à la crise, le sentiment anti-européen continuera de grandir, menaçant le projet d'intégration dans son ensemble.

Dans la conclusion, nous mettons ces risques en lumière. Nous commençons (section 1) par identifier les problèmes politiques auxquels l'UE doit s'attaquer pour sortir de la crise. En écho aux éditions précédentes de cette publication, la section analyse les critiques de plus en plus fortes à l'égard de la stratégie que l'UE a adoptée face à la détérioration du contexte économique et social. D'après de nombreux analystes, un nouvel ensemble de mesures est nécessaire pour favoriser la reprise économique tout en luttant contre les inégalités sociales et les disparités entre États membres.

Si les experts s'accordent sur ce qu'il convient de faire pour sortir de la crise, les problèmes plus politiques sont clairement loin d'être résolus

(section 2). À certains égards, nous constatons l'émergence d'un « dilemme politique européen ». Les institutions européennes ne sont pas considérées comme légitimes, pas plus que l'approche incrémentale qu'elles ont suivie. La prise de décision au niveau européen qui combine méthode intergouvernementale et décisions technocratiques supranationales n'est ni efficace ni légitime. D'aucuns plaident dès lors pour que le modèle évolue vers une intégration plus politique, des institutions politiques plus fortes au niveau supranational et davantage de possibilités pour les citoyens et leurs représentants politiques de participer à la prise de décision à l'échelon européen. Cependant, dans le contexte politique actuel, une repolitisation pourrait engendrer de nouveaux conflits idéologiques, consolider les forces anti-européennes et ainsi menacer davantage l'UE.

Ce dilemme politique renvoie à un « défi démocratique » plus global. L'équilibre entre les institutions nationales et supranationales a été ébranlé par l'intégration européenne qui, à bien des égards, a également sapé leur nature démocratique. Comme nous le verrons à la section 3, ce « défi démocratique » concerne non seulement les décideurs politiques au niveau national et supranational, mais aussi les syndicats. Ceux-ci ont un rôle central à jouer dans l'élaboration des politiques nationales et supranationales, et contribuent à la légitimité des institutions politiques. Ils pourraient dès lors participer à résoudre le dilemme politique européen en particulier, et les problèmes démocratiques mentionnés plus haut, en général. Les syndicats se trouvent à la croisée des chemins : ils conservent des ressources décisives en matière d'organisation et d'influence politique, mais ils semblent assiégés. Ils se retrouvent de plus en plus à l'écart du processus de réformes et, en parallèle, sont mis à mal par de nouveaux mouvements sociaux et politiques. En vue du 13<sup>ème</sup> congrès de la Confédération européenne des syndicats (CES), il faut étudier ces questions si l'on veut éclairer les sombres perspectives de l'UE.

## **1. Les experts s'accordent sur les changements politiques nécessaires**

Au-delà de l'optimisme et du pessimisme présents dans l'UE qui ont été décrits dans le chapitre introductif, de nombreux observateurs s'accordent à dire que les innovations institutionnelles et politiques de

ces derniers mois (p. ex. le plan Juncker et l'assouplissement quantitatif, *Quantitative easing*) ont eu un impact limité. On attend toujours un traitement adéquat des problèmes européens tels que le taux élevé de chômage ou la timide reprise économique, sans parler des flux migratoires, alors que l'UE fait face à d'énormes nouveaux défis politiques. Un consensus de plus en plus large se dégage parmi les experts quant aux mesures politiques nécessaires pour régler la crise (voir les éditions récentes du Bilan social de l'Union européenne). Nous abordons ici certaines mesures concernant l'Union économique et monétaire (UEM) et ayant fait l'objet de vastes débats<sup>1</sup>.

Premièrement, on a beaucoup évoqué le nécessaire rééquilibrage de l'architecture de l'UEM en adjoignant à l'Union monétaire une Union bancaire et fiscale. Cette dernière permettrait d'éviter le cercle vicieux entre dettes souveraines et banques, qui fait augmenter les coûts des crédits des entreprises et des ménages dans les États membres du sud, entraînant une baisse des investissements<sup>2</sup> (Geeroms et Karbownik 2014). L'idée d'une Union fiscale reçoit également un soutien croissant. À la suite de la crise, l'eurozone s'est révélée incapable de gérer ses déséquilibres macroéconomiques. Sans un renforcement de la capacité fiscale au niveau européen (basé sur une mise en commun de la perception des taxes et de l'utilisation des recettes), l'euro restera vulnérable aux chocs asymétriques. De récentes déclarations des dirigeants français et allemands ont relancé le débat et appuyé les travaux effectués par le groupe de travail dirigé par l'ancien commissaire européen Mario Monti, en faveur d'une capacité fiscale de l'eurozone.

Deuxièmement, il faut doter l'UEM d'une stratégie plus ambitieuse à même de faire face aux chocs asymétriques et de créer une union monétaire intégrée disposant d'outils plus efficaces qu'une simple coordination budgétaire et économique. Les investissements favorables à la croissance devraient venir en aide aux pays en proie à une crise de la dette souveraine et qui, en conséquence, ont dû s'infliger des mesures d'austérité. Une mobilisation complète des Fonds structurels et

- 
1. Certaines des mesures citées concernent l'UE et/ou l'UEM.
  2. La création du Mécanisme de surveillance unique (MSU), une autorité de résolution commune, constitue une base pour construire une intégration financière plus poussée en Europe.

d'investissement européens a été évoquée, dans le but de développer des politiques sociales et d'emploi plus efficaces. Une autre possibilité serait d'appliquer le pacte budgétaire de manière plus souple pour les États membres dont l'endettement et le déficit sont assez bas ; la demande intérieure en serait stimulée, permettant ainsi la reprise de tous les États membres, et singulièrement de ceux qui connaissent une dévaluation (De Grauwe 2013).

Troisièmement, il faut à l'UEM des stabilisateurs automatiques et de nouvelles formes de redistribution afin de stimuler la demande intérieure tout en améliorant la solidarité entre les États membres. Entre autres possibilités, ceci pourrait conduire à définir un cadre européen contraignant sur le revenu minimum garanti. Le revenu minimum garanti concrétise l'idée de droits sociaux dans une Europe plus solidaire. Cela obligerait également tous les États membres à garantir un revenu minimum<sup>3</sup>. Une autre proposition consiste à activer un Fonds de Solidarité sociale qui fournirait de l'aide alimentaire à ceux qui en ont le plus besoin. Il a également été suggéré de lancer un régime d'assurance-chômage européen, sorte de filet de sécurité minimum constitué en redirigeant une petite partie des impôts nationaux vers un fonds européen, en vue de redistribuer les ressources (Natali 2014)<sup>4</sup>.

Si ces mesures, ainsi que d'autres, recueillent un large soutien, la question qui se pose est de savoir comment inscrire à l'agenda politique de l'UE la réorientation décrite ci-dessus. À ces nouvelles priorités – croissance économique, solidarité entre les États membres et une certaine forme de redistribution – devraient correspondre de nouvelles institutions politiques et une nouvelle approche politique du processus d'intégration.

- 
3. Actuellement, l'Italie a par exemple un revenu minimum insuffisant, tandis que la Grèce n'en a pas du tout.
  4. Il est également question de mettre sur pied une forme de coordination des revenus minimaux à travers l'UE. Un tel cadre commun encouragerait la mobilité transfrontalière sans pour autant compromettre les dispositions sociales nationales.

## **2. Le dilemme politique de l'UE et le défi démocratique plus large en Europe**

Outre les propositions visant à gérer l'héritage social de la crise, l'eurozone devrait également être dotée de processus décisionnels différents pour restaurer la légitimité de l'UE auprès des citoyens européens. Nous analyserons ici les principaux risques politiques à affronter.

La crise économique et sociale persistante a déjà des conséquences politiques visibles. À court terme, elle a donné lieu à des troubles se manifestant sous forme de grèves et de résultats électoraux inattendus survenus de façon frappante en Grèce, mais aussi en France, au Danemark et en Suède. À moyen terme, elle générera des désaccords insolubles entre les États membres. La fracture Nord/Sud se creusera, notamment en termes de taux d'emploi, de niveau d'éducation (Agostini et Natali, dans cet ouvrage) ou de soins de santé (Stamati et Baeten, dans cet ouvrage). À long terme, cette divergence sociale croissante, combinée à la présence d'un grand nombre de jeunes sans emploi (la « génération perdue »), provoquera la perte de crédibilité politique de l'UE aux yeux de très nombreux Européens. Le résultat des élections européennes et le soutien accru qu'ont reçu les forces politiques anti-européennes, pourraient être le premier signe d'un changement plus radical qui affectera les politiques européennes dans les prochaines années.

Comme souligné précédemment, l'évolution de la situation politique a généré un nouveau dilemme politique pour l'UE. D'une part, l'« intégration furtive » menée ces dernières années par les décideurs politiques a échoué. Le recours plus fréquent à la méthode intergouvernementale et aux prises de décisions technocratiques supranationales n'a abouti à aucune amélioration en termes d'efficacité ou de légitimité. D'autre part, la repolitisation de l'UE telle que prônée par un grand nombre d'analystes en vue de relégitimer l'UE risque en fait d'aggraver les conflits et d'alimenter les mouvements politiques qui souhaitent ramener le processus de décision politique uniquement au niveau national.

## 2.1 La « Méthode de l'Union » à la Merkel n'est pas une solution

Voici un des aspects du dilemme : la prise de décision intergouvernementale et technocratique n'est plus capable de remédier aux menaces évoquées ci-dessus. Elle ne repose pas sur une « légitimité entrante » suffisante et ne génère pas assez de « légitimité produite » ; elle n'est pas soumise à un contrôle démocratique direct<sup>5</sup> et elle n'est pas efficace pour résoudre les problèmes. Ces défauts s'appliquent à la Banque centrale européenne (BCE) et à son rôle renforcé dans la politique économique et monétaire. Comme le relève Majone (2010), alors que la BCE est souvent définie comme une réelle institution fédérale capable de proposer rapidement des solutions face à la faiblesse des institutions politiques de l'UE et à leur impuissance à prendre des décisions, elle perpétue au contraire les postulats institutionnels mal avisés du passé. Si la banque a acquis un rôle d'organe pleinement indépendant, c'est grâce au manque de mécanismes de gouvernance économique. Tant que ces lacunes n'auront pas été complètement résolues, la BCE pourra continuer, par défaut, à exercer son autorité sur tout le champ des politiques monétaires. Toutefois, ainsi que nous l'avons mentionné auparavant, une telle stratégie restera vaine sans une réelle union fiscale et une prise de responsabilité directe du gouvernement politique de l'UE (Natali 2014).

La montée de l'intergouvernementalité entraîne d'autres tensions. Depuis la crise, des décisions d'une portée capitale ont été prises selon la méthode d'accords intergouvernementaux, et sont considérées comme imposées par l'Allemagne. Par conséquent, leur légitimité de départ est à la fois faible et sujette à contestation. Le mélange de technocratisme et d'accords intergouvernementaux sous-tend la méthode dite de l'Union (Chopin 2014). Selon la conception de Merkel, la « Méthode de l'Union » implique une redistribution du travail entre les institutions de l'UE (supranationalité là où elle est possible) et les gouvernements nationaux (intergouvernementalité là où elle est nécessaire) (Behr et Helvig 2012). Ce deuxième volet consiste à vrai dire

---

5. Ceci est une illustration du syndrome des « politiques publiques sans vision politique » (Schmidt 2006) : la politique des partis et les clivages gauche/droite s'estompent au profit de la recherche du compromis et du rôle clé joué par des institutions technocratiques telles que la BCE.

à consacrer le rôle prédominant de l'Allemagne au cœur de ce nouveau pôle de décision, ce rôle s'exprimant parfois plus formellement par le biais du leadership du couple franco-allemand. Ce processus est axé sur des objectifs restreints et de court terme, et manque cruellement de vision à long terme. Selon Amato *et al.* (2013 : 179), « les choix semblent découler d'évaluations politiques privilégiant toute formule qui permet aux dirigeants nationaux de s'accorder immédiatement. (...) Il s'agit d'un processus flou, aux perspectives inexistantes, et posant des problèmes difficiles à régler vu la concurrence et les conflits entre les sources communautaires et les sources intergouvernementales ». De surcroît, les problèmes de légitimité s'en trouvent exacerbés et la confiance entre les États membres diminuée<sup>6</sup>. Comme le notent Behr et Helvig (*ibid.* : 11), « cette nouvelle approche n'étant pas intégrée dans une vision globale pour l'avenir de l'Europe, le reste de l'UE perçoit les actions de l'Allemagne comme menaçantes et dominatrices. »

La méthode de l'Union a été utilisée aux fins de promouvoir l'austérité et la mise en œuvre stricte du consensus dit « de Bruxelles-Francfort », sorte de déclinaison européenne du « consensus de Washington » des années 1980 (Fitoussi et Saraceno 2012). Conformément au « consensus de Bruxelles-Francfort », l'UE est ancrée dans trois principes directeurs :

- l'inflation et la dette constituent les problèmes les plus graves dont peuvent souffrir les économies européennes. De ce fait, une croissance économique équilibrée repose sur l'assainissement budgétaire et une politique monétaire stricte, de façon à inspirer confiance aux acteurs économiques susceptibles d'investir ;
- la dévaluation intérieure est fondée sur la flexibilité du marché du travail et sur une réduction progressive des droits sociaux et des niveaux de salaires. Grâce à cette réduction, la compétitivité et, partant, la croissance économique, seraient relancées ;
- la résolution de ces problèmes peut passer par le schéma institutionnel adopté à Maastricht : des politiques monétaires unitaires et des politiques budgétaires coordonnées mais restant de prérogative nationale. La BCE étant alors l'acteur principal,

---

6. Dans le présent ouvrage, Schmidt apporte la preuve de changements importants, au moins dans le débat politique européen : la Commission Juncker, l'intérêt renouvelé pour les réformes structurelles au lieu de l'austérité et les discussions concernant une capacité fiscale renforcée pour l'eurozone, semblent augurer une démarche tournée vers l'avenir.

voire le seul, en mesure de stabiliser le contexte économique par la prise de décisions relatives à la politique monétaire, les chocs asymétriques peuvent être amortis sans devoir recourir à un budget de l'UE (Beetsma et Giuliodori 2010).

On est en droit de contester les hypothèses tant politiques qu'économiques qui étayent l'attitude de l'UE face à la crise car, après tout, les mesures instaurées jusqu'à présent sont loin d'avoir démontré leur efficacité. Même si le dernier tour de négociations concernant la crise grecque durant l'été 2015 tend à confirmer la validité de la « méthode de l'Union », l'efficacité de cette méthode est loin d'être prouvée.

## 2.2 Repolitiser l'UE : un remède urgent mais non sans risques

L'autre volet du dilemme politique auquel l'UE est confrontée a trait aux risques de la repolitisation. Dans la lignée de la « thèse du déficit démocratique de l'UE », certains analystes ont mis en avant la nécessité de doter l'Union européenne d'une architecture plus démocratique destinée à améliorer sa légitimité. Renforcer la concurrence politique serait souhaitable pour plusieurs raisons : elle permettrait aux citoyens européens de faire leurs choix parmi des dirigeants et programmes politiques différents, et de développer des préférences ; la concurrence donnerait également un mandat politique plus fort aux décideurs politiques et, il se pourrait qu'on assiste à la naissance d'un demos européen (Follesdal and Hicks 2005 cité par Korfer 2014). Les récentes étapes politico-institutionnelles citées dans le chapitre d'introduction montrent que l'UE se dirige vers une politisation de ses politiques via un rôle renforcé du Parlement européen (PE). On a notamment considéré la désignation de candidats pour la présidence de la Commission et le rôle plus explicite du PE comme des moyens adéquats pour s'attaquer au déficit démocratique (Korfer 2014).

En repolitisant l'UE, on ouvrirait de nouvelles voies pour mettre en cause le paradigme d'austérité qui a prévalu ces dernières années<sup>7</sup>. Les dernières élections du PE ont montré, tout comme certaines élections

---

7. Il semble que ce soit le cas dans les pays du sud, où des mouvements politiques de droite comme de gauche s'opposent de plus en plus aux mesures d'austérité voulues par l'UE.



récentes aux niveaux national et infra-national, l'apparition de nouveaux mouvements politiques opposés à ce paradigme. La repolitisation conférerait un poids politique plus important aux opposants de l'austérité, ce qui faciliterait l'adoption des réformes exposées plus haut, en ce compris la mise sur pied d'une réelle capacité fiscale pour l'UE et la mise en œuvre de politiques monétaire et macro-économique davantage basées sur une vision politique.

Reste à répondre à la question suivante : un tremblement de terre politique touchant les niveaux national et européen est-il nécessaire pour voir se concrétiser cette révolution du programme de l'UE ? Voilà le débat devant lequel se trouvent, semble-t-il, les dirigeants politiques tout comme les organisations syndicales. Bien que ce qui précède nous amène à considérer qu'un tel séisme serait absolument nécessaire, cette réflexion pourrait au contraire créer de nouveaux problèmes pour l'UE et sa survie. Comme le soulignent Diamond *et al.* (2015), la montée des forces radicales et populistes constitue un sérieux défi pour les partis politiques traditionnels en Europe et pour les institutions politiques nationales et européennes. Alors que les citoyens du Nord se laissent de plus en plus séduire par les partis de droite eurosceptiques et anti-immigration, les citoyens du Sud se tournent vers les partis de gauche, guidés par leur défiance envers les institutions supranationales. Ces deux tendances font trembler l'hégémonie des partis traditionnels, socio-démocrates en tête. Selon Koole (2015), « l'enjeu [pour les socio-démocrates] est de perpétuer la possibilité d'une politique redistributive sans perdre en efficacité (...) Il convient de surveiller la tendance qui veut qu'un poids croissant soit accordé à des institutions non représentatives, si l'on veut éviter d'être entraîné dans une logique technocratique qui renforce le programme néolibéral »<sup>8</sup>. Les partis socio-démocrates seront les premières victimes des mouvements anti-européens s'ils ne réussissent pas à se dissocier des politiques d'austérité. Dans un tel contexte politique, la repolitisation de l'UE peut être vue comme une solution, mais elle pourrait aussi envenimer les conflits et rendre pratiquement impossible la conclusion d'accords pour réformer l'UE. Par ailleurs, la montée en puissance de leaders radicaux anti-européens pourrait contraindre certains pays à quitter la zone Euro. Une prise de pouvoir populiste dans des États

---

8. Par institutions non-représentatives, on désigne celles qui, comme la BCE, échappent à un contrôle politique direct.

membres aggraverait l'instabilité politique. Ceci pourrait également résulter d'une série de référendums tels que celui qui a eu lieu récemment en Écosse (Matthijs et Blyth 2015).

### 2.3 L'enjeu démocratique aux niveaux national et supranational

Le dilemme politique de l'UE tel que décrit plus haut est en fait lié à un enjeu démocratique bien plus large en Europe. Ceci pose un problème à l'UE : la section précédente a montré que le déficit de légitimité dans les fondements et les réalisations de l'Union participe au syndrome de « politiques publiques sans vision politique ». Mais cela constitue également un enjeu pour les institutions démocratiques nationales.

Bien des événements ont ébranlé les États-nations au cours des dernières années. Cette situation est étroitement liée à ce que Vivien Schmidt (2006 ; 2010) appelle le syndrome des « politiques publiques sans vision politique » : le transfert d'un nombre croissant de politiques publiques de l'arène politique nationale vers l'UE laisse aux citoyens peu de leviers dans des politiques clés qui les touchent directement. Ainsi, les décideurs nationaux jouissent d'une forte légitimité, alors qu'ils sont peu influents sur les décisions en matière de politiques publiques. Le récent référendum grec de 2015 n'est que le dernier exemple de cette tension. Par le passé, le référendum irlandais de 2007 et celui qui avait été annoncé puis annulé en Grèce en 2011, ont mis en évidence l'étroite marge de manœuvre des décideurs nationaux dans leur propre agenda politique. Toujours dans les pays du Sud, des gouvernements technocratiques ont été constitués et ont remplacé, avec l'aide de l'UE, les gouvernements politiques pour résoudre la crise de la dette.

Dans l'ensemble, l'action des responsables politiques nationaux est progressivement limitée par les décisions d'institutions supranationales et/ou d'organisations internationales à la légitimité démocratique bien plus ténue (telles que le Fonds monétaire international, FMI, ou encore la Troïka) (Reho 2014). Armingeon et Guthmann (2014) soulignent, en renvoyant à la « grande récession », que le soutien à la démocratie nationale a chuté considérablement durant la crise. Récemment, Philippe Schmitter (2014) a énuméré une série de symptômes clés caractérisant le malaise démocratique : abstention massive lors des

votes, manque d'identification avec les partis politiques, les syndicats ou les organisations professionnelles et méfiance des citoyens envers leurs élus.

### **3. Le rôle potentiel des syndicats pour résoudre les dilemmes et les défis**

L'enjeu démocratique est manifeste, tant au niveau européen qu'au niveau national, et il est en grande partie indissociable de la situation présente et future du mouvement syndical. Celui-ci participe aux problèmes, mais peut contribuer à apporter une solution aux défis et aux dilemmes. Les syndicats jouent un rôle actif dans le fonctionnement des mécanismes de légitimation au cœur de la démocratie. Il s'agit ici des mécanismes qui renforcent la légitimité entrante, produite et procédurale (Schmidt 2010 : 7).

Les syndicats aident à l'expression des revendications sociales grâce à leurs membres et aux campagnes et manifestations qu'ils organisent (légitimité entrante). Ils contribuent également à l'augmentation de la légitimité produite, à travers des procédures efficaces d'élaboration des politiques qui améliorent les résultats de mesures. Enfin, les syndicats peuvent contribuer à la légitimité procédurale via des processus décisionnels ouverts, durant lesquels les citoyens organisés en groupes d'intérêt peuvent peser sur le processus de décision. Le triple rôle des mouvements syndicaux vaut à la fois pour le niveau national et le niveau européen, et peut se révéler décisif dans un contexte marqué par la crise et l'intensification de la désillusion populaire.

Comme le relève Hyman dans cet ouvrage, l'enjeu majeur pour le mouvement syndical consiste à organiser le mécontentement à l'égard des mesures d'austérité et à réagir au recul de leurs ressources organisationnelles et politiques. Lors du congrès 2015 de la CES à Paris, les syndicats mettront peut-être la première pierre à l'édification d'une nouvelle stratégie traçant les contours de l'intégration européenne pour les années à venir et comblant leurs faiblesses constatées. Les syndicats européens et la CES débattront de leur avenir et de la stratégie à mettre en œuvre dans les prochaines années pour représenter au mieux les intérêts des travailleurs. Nous proposons ici quelques éléments susceptibles de lancer une réflexion plus large.

On peut voir la nouvelle situation politique comme une opportunité pour dépasser l'austérité et les stratégies néolibérales mal appliquées, tout en recouvrant un rôle politique et social de premier plan. Le risque existe cependant de voir les mouvements syndicaux, considérés comme participant au *statu quo*, en butte à une recrudescence de critiques de la part des nouveaux mouvements sociaux et politiques.

### 3.1 Les syndicats en état de siège au niveau national et européen

Les syndicats sont en état de siège, et ne sont pas étrangers au défi démocratique en Europe (Serrano *et al.* 2011). Premier défi : le déclin de la concertation et du dialogue sociaux traditionnels. Les institutions politiques nationales et européennes n'ont pas de considération pour les partenaires sociaux et pour leur capacité à contribuer à la résolution de la crise (légitimité produite et procédurale). Les pactes sociaux au niveau des États sont en recul tandis que le dialogue social européen s'est affaibli (Degryse 2011). Ce dernier avait été lancé à Val Duchesse (1985) par Jacques Delors, alors président de la Commission européenne, pour impliquer les partenaires sociaux dans la réalisation du marché unique. Trente ans plus tard, la machine est visiblement grippée et dans l'incapacité d'obtenir des résultats (Vincenti 2015). Pour certains auteurs, ce sont l'élargissement, la crise économique et sociale et la posture de veto du patronat qui sont responsables de cette impasse (Degryse et Clauwaert 2012). Les syndicats font aussi l'expérience d'une concertation sociale nationale en régression. D'après d'autres auteurs, c'est le résultat d'une combinaison de facteurs affaiblissant les mouvements syndicaux : la baisse du nombre d'affiliés, l'évolution des valeurs dans les sociétés européennes, la mondialisation, les transformations structurelles des systèmes de production et des marchés du travail (Schnabel 2013). Pour d'autres encore, cette situation découle de l'incapacité des syndicats à élaborer des propositions efficaces pour sortir de la crise et d'une méfiance grandissante entre les partenaires sociaux eux-mêmes marquée par un certain durcissement des postures patronales (Culpepper et Regan 2014).

Deuxième défi : la naissance de nouvelles forces politiques et mouvements sociaux. Il s'agit d'un phénomène inédit, particulièrement dans le sud de l'Europe. C'est ici que s'expriment les principaux pro-

blèmes auxquels sont confrontés les syndicats dans leurs efforts pour contribuer à une plus grande légitimité entrante. Les nouveaux mouvements sociaux se méfient beaucoup des forces sociales traditionnelles. Les mouvements comme les *Indignados* en Espagne ou les mouvements italiens de protection des biens communs (p. ex. l'eau) s'affirment comme critiques et opposés aux confédérations syndicales. Comme le fait remarquer Pochet (2015), les partis émergents comme Syriza en Grèce ou Podemos en Espagne n'ont pas les liens historiques avec les syndicats qui caractérisaient les partis socio-démocrates traditionnels. La situation pourrait pourtant évoluer vers un dialogue renforcé entre l'extrême gauche et les syndicats. Ainsi, en Grèce, Syriza s'est engagé à rétablir les mécanismes institutionnels de négociation collective.

### 3.2 Une quadruple stratégie syndicale

Des stratégies visant à pérenniser les syndicats, à éviter leur marginalisation et à les mettre en capacité de répondre à l'enjeu démocratique sont déjà présentes. En général, quatre aspects sont mentionnés : une réorganisation stratégique pour attirer de nouveaux membres ; une alliance avec les nouveaux mouvements politiques et sociaux opposés à l'austérité ; de nouveaux avantages et ressources fournis aux membres ; et – au niveau européen – un nouvel élan pour le dialogue social européen. Si ces facteurs doivent permettre la revitalisation des syndicats, nous pensons qu'ils pourraient également être utiles pour résoudre le dilemme européen dont nous avons parlé. Des syndicats plus forts pourraient conférer une meilleure légitimité et efficacité à la gouvernance socio-économique de l'UE, et apporter une solution à l'enjeu démocratique national et européen. Ces stratégies de revivification des syndicats sont également à même d'améliorer la qualité démocratique des processus de décisions selon les trois aspects listés ci-dessus : légitimité entrante, produite et procédurale.

Elles comprennent la mise en œuvre de stratégies innovantes d'« organisation » de groupes de travailleurs en dehors des syndicats, et la constitution d'alliances avec d'autres organisations de la société civile, pas seulement pour des raisons politiques ou stratégiques mais aussi pour atteindre les groupes sociaux non syndiqués les plus susceptibles de s'affilier (Bryson *et al.* 2011 ; Connolly *et al.* 2014). Comme l'indique Hyman, il y a eu récemment dans les pays du sud de

L'Europe des tentatives de forger de nouvelles alliances entre mouvements sociaux et syndicats. Cette alliance informelle est une réalité en Espagne, où les *Indignados* ont appelé il y a peu à des grèves conjointes ouvertes aux sans-emploi, aux étudiants et aux travailleurs précaires, tandis que d'autres mouvements sociaux se joignaient aux grèves initiées par les syndicats. Par le passé, les actions syndicales n'étaient pas vraiment accessibles aux autres mouvements.

Ebbinghaus *et al.* (2011) ont aussi analysé ces alliances. Les auteurs ont testé, à l'aide d'une analyse multi-niveaux, plusieurs hypothèses relatives aux facteurs déterminants de l'affiliation syndicale. Ils mettent notamment en avant la constitution de coalitions. Pour citer Ebbinghaus *et al.* (*ibid.* : 121) : « il faut construire des coalitions avec d'autres organisations de mouvements sociaux poursuivant des objectifs comparables. Cela aurait également un impact positif en termes de recrutement, étant donné qu'on constate une plus grande probabilité d'affiliation syndicale chez les employés déjà actifs dans d'autres organisations ». Ces stratégies d'alliances inédites et de coalitions pourraient par ailleurs rehausser la légitimité entrante, si ces revendications et pressions en grande partie nouvelles parvenaient à s'imposer dans le débat et à l'agenda plus institutionnel.

D'autres analystes proposent d'instaurer de nouvelles formes de protection sociale pour leurs membres, par exemple via des régimes professionnels fournissant des avantages et des services (Natali et Pavolini 2014). Les prestations et services sociaux constituent des mesures d'incitation sélectives pour les travailleurs et peuvent renforcer leurs propres droits sociaux. Par le passé, les syndicats ont pu, grâce à des systèmes similaires, répondre à de nouveaux risques sociaux bien avant que les institutions nationales et publiques ne soient prêtes à offrir aux travailleurs une protection institutionnelle. Dans certains pays, les mesures destinées à prendre en charge les nouveaux risques sociaux (obsolescence des compétences et conciliation entre travail et vie de famille) sont insuffisantes. Cependant, ces risques se prêtent tout particulièrement à l'utilisation des régimes professionnels par les syndicats aux fins de protéger leurs propres adhérents. Cette possibilité pourrait alors améliorer l'élaboration des politiques sociales et leur efficacité (légitimité produite) tout en incluant les acteurs concernés dans les processus de décision (légitimité procédurale).

Le quatrième volet stratégique concerne le niveau européen. Le dialogue social européen (DSE) apparaît à nouveau à l'agenda de l'UE. Ceci constitue pour les syndicats une opportunité de revenir sur le devant de la scène, avec à la clé des effets positifs à la fois sur la légitimité entrante, produite et procédurale de l'UE. Mais deux questions demeurent non résolues : le patronat souhaite-t-il réellement négocier ? Et ensuite, les syndicats sont-ils d'accord entre eux (Degryse et Clauwaert 2012) ? Tant la Commission que les employeurs ont adopté par le passé des positionnements incompatibles avec l'esprit de confiance mutuelle et avec des objectifs communs qui fondent toute coopération. Ce déficit vaut pour le DSE et pour l'implication des syndicats dans le Semestre européen (CES 2014 ; ETUI 2015).

Mais un changement se dessine. Comme le souligne Welz (2015), les partenaires sociaux ont été consultés avant la publication de l'Examen annuel de la croissance (EAC), et le dialogue avec le Comité de l'emploi (EMCO) et avec le Comité de la protection sociale (CPS) s'est amélioré. Depuis la présidence italienne (2<sup>ème</sup> semestre 2014), les partenaires sont directement impliqués dans les réunions informelles des ministres au sein du Conseil emploi, politique sociale, santé et consommateurs (EPSCO).

En outre, le président de la Commission, M. Juncker, a essayé de relancer ce programme. La conférence de haut niveau qui s'est tenue à Bruxelles le 5 mars 2015 en a été la première manifestation. Au cours de cette conférence, les dirigeants européens ont débattu des manières de renforcer le dialogue social avec les partenaires sociaux européens interprofessionnels et leurs affiliés nationaux. Dans la foulée de cette première étape, les ministres de l'Emploi et des Affaires sociales se sont rassemblés à Riga en avril 2015. Et ils ont discuté informellement des moyens de relancer un vrai dialogue social, en vue de parvenir à une croissance inclusive, de promouvoir l'emploi et de réaliser une cohésion économique, sociale et territoriale. Troisième signe, l'accord récent entre les partenaires sociaux européens sur le cinquième programme de travail, intitulé « Partenariat pour la croissance inclusive et l'emploi » a été présenté le 14 juillet 2015. Les partenaires sociaux se sont accordés sur une liste d'enjeux à prendre en compte : un accord-cadre européen sur le vieillissement actif et une approche intergénérationnelle ; des efforts pour mettre en œuvre des accords-cadres autonomes ; la volonté d'intensifier les investissements publics et privés ; l'élaboration de conclusions conjointes promouvant une meilleure compatibilité entre travail et vie de famille ainsi

que l'égalité des genres ; l'amélioration des politiques actives de marché du travail et de développement des compétences ; la participation aux efforts des institutions européennes en faveur d'un ensemble de mesures de mobilité s'attaquant aux lacunes juridiques et aux problèmes d'application dans le domaine de la mobilité des travailleurs et favorisant celle des stagiaires (CES 2015). Il reste à voir si cette nouvelle phase instaure un soutien total au dialogue ouvert ou s'il s'agit juste d'une implication formelle des syndicats, sans réel poids dans les décisions sociales et économiques à prendre.

Il est clair que ces stratégies complémentaires n'apportent pas de solutions simples ou rapides aux grands défis auxquels sont confrontées les organisations syndicales. Néanmoins, elles peuvent étayer leur rôle et, par là même, contribuer à une Europe plus juste, plus légitime et plus sociale.

Juillet 2015

## Références

- Amato G., Meny Y., Barbier C. et Natali D. (2013) Muddling through the crisis. Contradictions in the recent EU reforms, *Italian Journal of Public Policy/Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3 (13), 173-197.
- Armingeon K. et Guthmann K. (2014) Democracy in crisis? The declining support for national democracy in European countries, 2007-2011, *European Journal of Political Research*, 53 (3), 423-442.
- Beetsma R. et Giuliodori M. (2010) The Macroeconomic Costs and Benefits of the Emu and Other Monetary Unions: An Overview of Recent Research, *Journal of Economic Literature*, 48 (3), 603-641.
- Behr T. et Helvign N. (2012) Constructing a German Europe? Germany's Europe debate revisited, FIIA Briefing paper 99, février 2012, Helsingfors, The Finnish Institute of International Affairs.
- Bryson A., Ebbinghaus B. et Visser J. (2011) Introduction: Causes, Consequences and Cures of Union decline, *European Journal for Industrial Relations*, 17 (2), 97-105.
- Chopin T. (2014) Réformer l'Union européenne : Quelles méthodes ? Quels scénarios ?, Fondation Robert Schuman, *Question d'Europe*, 320. <http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0320-reformer-l-union-europeenne-queles-methodes-queles-scenarios>
- Connolly H., Marino S. et Martinez Lucio M. (2014) Trade union renewal and the challenges of representation: Strategies towards migrant and ethnic minority



- workers in the Netherlands, Spain and the United Kingdom, *European Journal of Industrial Relations*, 20 (1), 5–20.
- Culpepper P.D. et Regan A. (2014) Why don't governments need trade unions anymore? The death of social pacts in Ireland and Italy, *Socio-Economic Review*, 12 (1), 1–23.
- De Grauwe P. (2013) Des risques financiers aux risques sociaux et politiques dans la zone euro, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2012*, Bruxelles, ETUI et Observatoire social européen, 33-44.
- Degryse C. (2011) Final Report, *European Social Dialogue: State of play and prospects*, Bruxelles, Observatoire social européen et Confédération européenne des syndicats.
- Degryse C. et Clauwaert S. (2012) Dialogue social européen : inventaire avant liquidation ou transformation ?, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2011*, Bruxelles, ETUI et Observatoire social européen, 141-165.
- Diamond P., Liddle R. et Sage D. (2015) *The social reality of Europe after the Crisis*, Londres, Rowman and Littlefield.
- Ebbinghaus B., Göbel C. et Koos S. (2011) Social capital, 'Ghent' and workplace contexts matter: Comparing union membership in Europe, *European Journal of Industrial Relations*, 7 (2), 107–124.
- CES (2014) Trade Union involvement in the Economic Semester at the European and National level, Bruxelles, Confédération européenne des syndicats.
- CES (2015) Le dialogue social a besoin d'un nouveau départ : la CES est prête. <https://www.etuc.org/fr/presse/le-dialogue-social-besoin-d%E2%80%99un-nouveau-d%C3%A9part-la-ces-est-pr%C3%AAt#Vi97LCsY058>
- ETUI (2015) Europe at a crossroads. Which way to quality jobs and prosperity ?, conference report, ETUI et Confédération européenne des syndicats.
- Fitoussi J.P. et Saraceno F. (2012) *European Economic Governance: The Berlin-Washington Consensus*, 'OFCE working paper', 20/12, Paris, Observatoire français des conjonctures économiques.
- Follesdal A. et Hix S. (2005) Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik, *European Governance Papers*, C-05-02, 14-15.
- Geeroms H. et Karbovnik P. (2014) A Monetary Union Requires a Banking Union, *Bruges European Economic Policy Briefings*, 33/2014, Bruges, Collège d'Europe.
- Koole R. (2015) Greece, European Democracy And The Legitimacy Of Politics, *Social Europe*, 30 avril 2015. <http://www.socialeurope.eu/2015/04/greece-europe-legitimacy-politics/>
- Korfer A. (2014) Politicising the Union? The Influence of 'Leading Candidates' for the Commission Presidency, *Bruges Political Research Papers / Cahiers de recherche politique de Bruges*, 36/2014, Bruges, Collège d'Europe.

- Majone G. (2010) The European Union's Democratic and Other Deficits: Back to the First Principles, Salzburg Papers on European Integration 01-10, SCEUS Salzburg Centre of European Union Studies/Jean Monnet Centre of Excellence, avril 2010.
- Matthijs M. et Blyth M. (2015) The future of the Euro: possible futures, risks, and uncertainties, in Matthijs M. et Blyth M. (dir.) The future of the Euro, Oxford, Oxford University Press, 249-270.
- Natali D. (2014) Faire face au défi de l'UE(M) : un nouvel ensemble de politiques publiques via un nouvel accord politique, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2013, Bruxelles, ETUI et Observatoire social européen, 229-238.
- Natali D. et Pavolini E. (2014) Comparing (Voluntary) Occupational Welfare in the EU: Evidence from an international research study, Research Paper,16, novembre 2014, Bruxelles, Observatoire social européen.
- Pochet P. (2015) Are Trade Unions in Crisis?, Social Europe, 5 mai 2015. <http://www.socialeurope.eu/2015/05/trade-unions-crisis/>
- Reho F. (2014) European Union after the Sovereign Debt Crisis: A Post-Democratic Polity ?, The Public Sphere. <http://www.lse.ac.uk/IPA/images/Documents/PublicSphere/2014/6-Reho-EuropeanUnion.pdf>
- Schmidt V. (2006) Democracy in Europe: The EU and National Politics, Oxford, Oxford University Press.
- Schmidt V. (2010) Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited, Input, Output and Throughput, Kolleg-Forschergruppe Working Paper Series, 21, novembre 2010, Berlin, Freie Universität Berlin.
- Schmitter P. (2014) The Crisis of the Euro, the Crisis of the European Union and the Crisis of Democracy, First draft, Italie, European University Institute.
- Schnabel C. (2013) Union membership and density: Some (not so) stylized facts and challenges, European Journal of Industrial Relations, 19, 255-272.
- Serrano M., Xhafa E. et Fichter M. (dir.) (2011) Les syndicats et la crise mondiale, Points de vue, stratégies et réponses du monde du travail, Genève, Organisation internationale du Travail.
- Vincenti D. (2015) La Commission veut ressusciter le dialogue social européen, Euractiv, 6 mars 2015. [http://www.euractiv.fr/sections/priorites-ue-2020/la-commission-veut-ressusciter-le-dialogue-social-europeen-312693?\\_\\_utma=1.1723519986.1437646605.1445865171.1445953433.12&\\_\\_utmb=1.1.10.1445953433&\\_\\_utmc=1&\\_\\_utmz=1.1444918308.8.3.utmcsrc=google|utmccn=%28organic%29|utmcmd=organic|utmctr=%28not%20provided%29&\\_\\_utmv=-&\\_\\_utmk=187413160](http://www.euractiv.fr/sections/priorites-ue-2020/la-commission-veut-ressusciter-le-dialogue-social-europeen-312693?__utma=1.1723519986.1437646605.1445865171.1445953433.12&__utmb=1.1.10.1445953433&__utmc=1&__utmz=1.1444918308.8.3.utmcsrc=google|utmccn=%28organic%29|utmcmd=organic|utmctr=%28not%20provided%29&__utmv=-&__utmk=187413160)
- Welz C. (2015) From Val Duchesse To Riga: How To Relaunch Social Dialogue?, Social Europe, 20 avril 2015. <http://www.socialeurope.eu/2015/04/val-duchesse-riga-relaunch-social-dialogue/>