

Europe

La Confédération européenne des syndicats, un acteur social de basse intensité

La Confédération européenne des syndicats (CES) rassemble 82 confédérations syndicales nationales appartenant à 36 pays européens. Outre celles appartenant aux 27 pays membres de l'Union, elle accueille les confédérations d'Andorre, du Liechtenstein et de Monaco, de Suisse mais aussi quatre centrales syndicales de Turquie et d'autres encore.

Il s'agit au départ d'un forum paneuropéen qui s'est progressivement doté de structures, lesquelles ont été calquées sur le modèle des organisations syndicales nationales. Ainsi la CES dispose de fédérations de branches, d'outils d'interventions (un centre de recherche, de formation, intégrant un bureau d'études techniques) et de formes spécifiques comme une fédération de pensionnés, une organisation de cadres, une commission femmes, etc., toutes figures que l'on retrouve dans la plupart des syndicalismes nationaux. Elle est dirigée par un secrétariat permanent, un Comité de direction et un Comité exécutif. La CES dispose donc des attributs formels d'une organisation syndicale, du moins de ce que l'on a l'habitude de considérer comme telle au niveau national.

JEAN-MARIE PERNOT
Politologue, chercheur
à l'IRES

Peut-on pour autant parler de « syndicalisme européen » sans s'interroger sur le contenu d'une telle désignation ? Si la CES en revêt les apparences (les structures, la gestuelle, le vocabulaire), peut-elle être prise pour une forme syndicale sans autre discussion ?

Le mot, la chose

Confédération, fédération, syndicats, ces termes évoquent des constructions sociales dont le développement est intimement mêlé aux formations nationales dans lesquelles elles sont nées et se sont épanouies. Les syndicalismes nationaux exercent et reproduisent leur fonction de représentation des travailleurs dans une interaction prolongée avec d'autres acteurs comme l'État et le (ou les) patronat(s). Chaque configuration syndicale nationale a ses caractéristiques propres qui empruntent à la sociologie des groupes sociaux qui s'y reconnaissent,

aux représentations politiques et culturelles qui l'habitent, aux types d'alliances qu'elle peut constituer. En tant qu'il traduit durablement l'expression des rapports de force au sein d'une société déterminée, le syndicalisme est d'abord une forme nationale inscrite dans l'histoire longue des nations.

Et pourtant, dès l'origine, dès les premiers balbutiements du mouvement ouvrier, les relations internationales ont joué un rôle important, contribuant à la construction symbolique et pratique des acteurs sociaux nationaux. De l'Association internationale des travailleurs (AIT) créée en 1864 (qui mêlait indistinctement formes syndicales et politiques) jusqu'à aujourd'hui, la recherche de liaisons internationales a fait l'objet d'investissements nombreux et permanents montrant l'importance de la dimension internationale dans la vie des acteurs nationaux du syndicalisme. La place manque pour illustrer le paradoxe existant entre la faible efficacité récurrente du syndicalisme international face à l'internationalisation du capital ou face aux affrontements entre les nations et l'importance qu'ont toujours accordée les syndicats à la présence au sein de ces organisations¹.

En ce sens, il n'y a nulle surprise à l'implication de l'ensemble des syndi-

cats d'Europe dans la CES. Celle-ci s'impose comme la forme concrète la plus immédiate d'implication internationale dans le contexte de la construction européenne depuis la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) jusqu'à aujourd'hui.

Des représentations communes proches du « minimum syndical »

Depuis l'après-guerre, les coordinations entre les syndicats de la petite Europe se sont renforcées en s'adossant aux institutions, de la CECA d'abord, du Marché commun ensuite. La CES a été créée formellement en 1973. Sa naissance marquait un double élargissement : d'une part le regroupement des syndicats des pays du marché commun originaire avec ceux de l'élargissement, comme le TUC (*Trade Union Congress*) du Royaume-Uni ou les syndicats LO du Danemark et de la Suède (*Land-sorganisatien i Danmark, i Sveridge*); d'autre part, la CES dépassait les frontières idéologiques du syndicalisme international en regroupant dans la même organisation syndicats laïques, socialistes ou sociaux-démocrates, et syndicats chrétiens européens². Englobant progressivement la presque totalité des confédérations d'Europe occi-

1. Notre hypothèse, explorée ailleurs, est que l'engagement international contribue à la production d'acteurs internationaux mais qu'il est surtout une exigence de la construction symbolique des acteurs nationaux du syndicalisme. J.-M. Pernot, « Dedans, dehors, la dimension internationale dans le syndicalisme français », thèse de sciences politiques, Paris 10, Nanterre, 2001.

2. La CGIL (*Confederazione generale italiana del lavoro*) italienne, en cours de retrait de la Fédération syndicale mondiale (FSM), a adhéré à la CES en même temps que les organisations chrétiennes, mais la CGT française a dû attendre à la porte jusqu'en 1999. Il est vrai que, jusqu'en 1992, elle ne s'était pas non plus donné tous les moyens pour se faire admettre dans le concert syndical d'Europe occidentale.

dentale, elle s'est élargie dans la période récente à la myriade désordonnée des syndicats d'Europe centrale et orientale après la chute du mur de Berlin et de l'Union soviétique.

Cet éventail idéologique assez large recouvre des conceptions différentes du monde social mais elle s'appuie sur quelques principes, communs aux deux principales composantes sociales-démocrates et démocrates-chrétiennes européennes: un socle de droits sociaux et de protection sociale de haut niveau, l'attachement aux libertés publiques et à la démocratie politique représentative, la référence aux vertus de la négociation collective. Le centre de gravité idéologique de cet ensemble s'accordait assez bien avec le keynésianisme ordinaire des élites technocratiques et politiques de l'Europe jusqu'aux années 1980. Après 1985, avec la relance du marché unique et le déferlement du thatchérisme en Europe, les conceptions de la CES se sont un peu trouvées en porte-à-faux avec le nouveau cours libéral des politiques européennes. Pour exister et participer au jeu, la CES a concédé beaucoup de reculs idéologiques et revendicatifs. Après avoir accepté l'impératif catégorique de la stabilisation des salaires (au nom de l'emploi), elle a admis une certaine dose de flexibilité (à condition qu'elle soit négociée), ainsi que les conceptions plutôt *a minima* qui ont présidé au rattrapage social des pays les moins avancés en termes de droits sociaux et de protection sociale: le Portugal, la Grèce et l'Irlande dans un premier temps, les pays centraux et orientaux

de l'Europe après 2004. Plutôt que des grands objectifs conquérants, la CES a toujours privilégié le jeu à la marge dans l'espace contraint, cherchant à améliorer des dispositifs existants ou à contrecarrer les tendances les plus défavorables aux salariés. Ce choix lui est également dicté par l'hétérogénéité de ses composantes dont l'entente se constitue souvent sur le « minimum syndical international ». Les salaires, le temps de travail ou la protection sociale, ne font l'objet que de grands accords de principe, le reste étant du domaine des attributions domestiques.

C'est peu de dire que l'influence de l'ainsi nommé « syndicalisme européen » pèse faiblement dans la construction sociale de l'Europe. Malgré les inépuisables ressources discursives sur l'importance du dialogue social quotidiennement versées dans l'espace public européen, le cours réel de la construction de l'Union est établi entre une commission, gardienne d'un traité essentiellement libéral, articulée à une inter-gouvernementalité qui n'a cessé elle-même de dériver vers des conceptions de semblable orientation³. Les organisations patronales européennes ne sont pas constituées pour participer à la négociation collective mais comme moyens de pression et de *lobbying* auprès de la Commission et des

3. La présence de gouvernements dirigés par des socialistes ou sociaux-démocrates dans 12 des 15 pays de l'Union à la fin des années 1990 et au début des années 2000 n'a nullement entravé le cours de cette politique. Pour un bilan d'ensemble, voir le numéro 27 de *Politique européenne: Le syndicalisme à l'épreuve de l'Europe*, Paris, L'Harmattan, hiver 2009.

États membres⁴. Les quelques avancées de négociation enregistrées par la CES sont plutôt dues aux préférences d'un patronat soucieux d'éviter des directives trop contraignantes. Il sait en inspirer certaines et en bloquer d'autres, mais le circuit est de temps à autre aléatoire et la négociation lui permet parfois de contrôler de plus près la production des contraintes normatives.

Le bilan de l'action de la CES n'est pas très conséquent même s'il ne faut pas ignorer les mesures qu'elle a pu stimuler ou, au contraire, les mauvais coups qu'elle a réussi à parer. Pour le reste, sa modération revendicative n'a pas été payée de retour : sur l'emploi ou l'élargissement des droits sociaux, les résultats sont dans le rouge et la crise en cours ne semble pas révéler un rôle particulièrement protecteur de l'Union.

Le registre des représentations politiques de la CES montre une certaine dépendance aux discours produits par les institutions de Bruxelles. Il est tout d'abord contraint par une adhésion de principe à la construction de l'Europe qui l'empêche, en toutes circonstances, de remettre en cause son soutien au traité, y compris lorsque l'évolution de celui-ci porte le principe de la concurrence à la hauteur d'un principe constitutionnel. Le soutien de la CES au TCE a été immédiat et sans réserves ; son rejet par les électeurs néerlandais, français et irlandais a été totalement incompris et profondément déploré par ses

dirigeants. Il se caractérise ensuite par une perméabilité totale au vocabulaire et à la riche production de concepts des arènes bruxelloises. L'hégémonie des conceptions libérales au cours des deux dernières décennies n'a pas été sans effet sur une organisation faiblement étayée au départ sur le plan idéologique. Une observation équitable fera néanmoins remarquer qu'il en est ainsi dans la plupart des mouvements syndicaux nationaux et que, sur ce plan, la CES se montre autant le reflet que le véhicule de l'adaptation aux vents dominants.

Un répertoire d'action limité

Tout ou presque a été écrit sur l'institutionnalisation de la CES, son éloignement des luttes sociales, son incapacité à produire des rapports de forces qui seraient de quelque poids dans sa politique de la présence⁵. Même les manifestations auxquelles elle a appelé pendant de nombreuses années ne visaient pas à la production d'un mouvement social européen mais à la simple réassurance de sa légitimité auprès des institutions et du Conseil des chefs d'État et de gouvernement. Comme l'a montré Anne-Catherine Wagner, la formation délivrée par la CES auprès des responsables nationaux vise davantage à les

4. B. Balanya, A. Doherty (et alii), *Europe Inc. Liaisons dangereuses entre institutions et milieux d'affaires européens*, Marseille, Agone, 2000.

5. Entre autres, R. Hyman, « Trade unions and the politics of European integration », *Economic and Industrial Democracy* 26, 2005, n° 1, p. 9-40; L. Turner, « The Europeanization of Labour: Structure before Action », *European Journal of Industrial Relations*, 1996, 2 (3), p. 325-44; C. Gobin, *L'Europe syndicale : entre désir et réalité – Essai sur le syndicalisme et la construction européenne à l'aube du XXI^e siècle*, Bruxelles, Labor, 1997.

socialiser à l'Europe telle qu'elle est qu'à développer une culture syndicale commune, sans laquelle aucune identité collective ne peut prendre forme⁶.

L'espace constitué par la CES et ses structures n'en reste pas moins un lieu de circulation et d'échange entre militants. Des rapprochements se sont opérés dans différents secteurs professionnels ou à travers les comités d'entreprise européens. Les cheminots, les routiers, mènent régulièrement des campagnes communes par-delà les frontières⁷; en 2005, un projet de directive portuaire a fait l'objet d'une mobilisation importante des dockers européens qui a permis de faire disparaître (pour un temps au moins) le projet. Mais ces expériences restent fragmentaires et n'ont pas, pour l'heure, d'effets cumulatifs.

Le *stimulus* des mouvements altermondialistes a provoqué depuis la fin des années 1990 un regain de mobilisation des syndicats européens, que le développement de la crise a traduit depuis quelques mois en une série de journées d'actions et d'euro-manifestations dans diverses capitales européennes. Deux journées de mobilisation en février et mars 2005 contre le projet de directive services (dite Bolkestein dans sa version initiale) ont fourni des armes au Parlement européen pour amender le texte. En avril 2008, une manifesta-

tion pour l'augmentation des salaires a rassemblé de nombreux syndicalistes à Ljubljana et, en mai 2009, quatre manifestations ont également réuni près de 350 000 personnes à Berlin, Madrid, Prague et Bruxelles.

L'investissement institutionnel ordinaire de la CES connaît les limites d'une représentation sans articulation avec l'action syndicale auprès des salariés. La dépendance dans laquelle elle demeure vis-à-vis des institutions est réelle et profonde. Elle conduit le plus souvent à la dilution des objectifs syndicaux, noyés dans des résolutions fleuves calées sur l'agenda de la Commission. Les croyances dans un dialogue social de basse intensité avec un patronat maître du jeu, la passivité face à une Commission de plus en plus orientée à droite et aujourd'hui quasi indifférente aux déclarations syndicales, une déconnexion de fait avec les luttes sociales, tout cela prive la CES d'une capacité à produire un « cadrage » de l'activité syndicale en Europe⁸.

En 2000, la CES a apporté son soutien à l'adoption de la stratégie de Lisbonne. La révision de celle-ci en 2005 l'a conduite à déchanter. Un rapport d'experts commandé par la CES montrait en 2006 combien les procédures de concertation incluses dans les engagements de Lisbonne étaient éloignées des attentes syndicales. La politique de

6. *Politique européenne*, n° 27, *op. cit.*, p. 105-126; voir aussi A.-C. Wagner, *Vers une Europe syndicale*, Bellecombe-en-Bauges, éditions du Croquant, 2005.

7. N. Hilal, « L'eurosyndicalisme par l'action, Cheminots et routiers en Europe », Paris, L'Harmattan, 2007.

8. J.-G. Contamin : « La perspective du cadrage au révélateur du pétitionnement : pour une conception pluraliste des cadres d'interprétation », communication au congrès de l'Association française de science politique, Lyon, 2005.

stimulation d'emplois de qualité pour favoriser l'éclosion d'une « économie de la connaissance » s'était transformée en augmentation des formes précaires de l'emploi et en généralisation d'une flexicurité dans laquelle la flexibilité l'emportait largement sur la sécurité des travailleurs⁹. Si la CES a tiré la sonnette d'alarme au constat de cette évolution, force est de reconnaître qu'elle n'a pu transformer cette protestation en mobilisation sociale coordonnée. Pour caractériser l'action syndicale en Europe depuis une trentaine d'années, on peut certainement reprendre à la lettre le diagnostic qu'Adolph Sturmthahl établissait à propos de la présence du syndicalisme international à l'Organisation internationale du travail (OIT) dans les années 1930: devant la gravité de la situation, les syndicats d'Europe ont choisi une approche de *lobbying* là où il aurait fallu un acteur politique et social¹⁰.

Vers une évolution des logiques d'action ?

Cette faiblesse est-elle indépassable ? La crise actuelle, la faillite des politiques libérales et la résurgence de la question salariale ne posent-elles pas les bases d'une nouvelle approche dans le syndicalisme européen ?

En réalité, la faiblesse constitutive de la CES ne doit pas seulement à son intégration dans les arcanes de l'Union. Elle doit d'abord aux difficultés objectives de la construction d'une action collective durable par-dessus les frontières¹¹; elle est aussi le reflet de ce que ses affiliés entendent en faire et, à ce titre, les manques de la CES expriment pour une grande part les choix des grandes organisations qui lui sont affiliées. Si la confédération de Bruxelles est une organisation dépendante, c'est parce que ses parties constitutives et notamment les plus grandes confédérations européennes, mettent en œuvre des politiques syndicales qui ne passent que très secondairement par la consolidation d'un étage européen du syndicalisme.

Une évolution de la CES passe d'abord par un renforcement de la propulsion des principaux syndicats d'Europe à agir dans l'espace européen. Elle est affaire de stratégie mais aussi d'une certaine conception de la puissance. Dans la plupart des pays d'Europe occidentale, les syndicats ont vécu depuis l'après-guerre dans des systèmes de relations professionnelles qui ont maintenu pendant une trentaine d'années une certaine efficacité dans la production des compromis sociaux. Ces ensembles procéduraux organisaient une confrontation entre des acteurs constitués et centralisés comme l'État, les organisations d'employeurs et les organisations syndicales de salariés. Ils ont nourri

9. O. Homs, W. Kruse, C. Lafoucrière, P. Tilly, « La stratégie européenne pour l'emploi dans le cadre des lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi, rapport final », Confédération européenne des syndicats, 2006.

10. A. Sturmthahl, *The Tragedy of European Labor, 1918-1939*, New York, Columbia University Press, 1943.

11. S. Tarrow, « La contestation transnationale », *Cultures & Conflits*, 2000, n° 38-39, p 187-223.

pendant plusieurs décennies une capacité à agir et à représenter les salariés au sein des différents espaces nationaux de l'Union en garantissant aux syndicats un capital de légitimité et les conditions de sa reproduction.

Au cours de cette période, la CES était d'abord considérée comme un outil de la présence auprès des institutions européennes, aux fins d'y produire des ressources mobilisables dans les différentes arènes nationales. Il ne s'agissait nullement de délaissier des procédures nationales efficaces au profit d'un espace de contractualisation européen dépourvu de toute capacité à construire et à garantir des compromis sociaux significatifs. On ne peut en effet considérer que les relations constituées sous l'appellation de « dialogue social » constituent un système de relations professionnelles. La Commission n'est pas un État et l'organisation patronale européenne (hier l'Unice, aujourd'hui nommée Business Europe) n'a, à Bruxelles, qu'un mandat de non-représentation en matière de négociation collective. Délaissier les procédures nationales et investir massivement les arènes européennes revenait dans ces conditions à un saut dans le vide auquel nul n'était prêt à consentir. Deux évolutions parallèles ont un peu modifié la donne.

D'une part, l'organisation européenne a construit un édifice dont nous avons dit le manque d'efficacité mais qui reste à ce jour l'exemple unique d'une telle construction sur un espace plurinational. Les outils constitués en commun, pour imparfaits qu'ils

soient, ne sont pas des acquis négligeables, notamment au niveau des branches où l'habitude de l'échange et une meilleure connaissance réciproque ont vu le jour dans les champs professionnels. Même orientés vers les institutions, les contacts entre militants ont créé une sociabilité européenne porteuse de potentiels fédérateurs. Le syndicalisme européen réellement existant est en réalité une vaste jachère d'action collective dont la mise en culture n'a pas été jusqu'ici une priorité.

Ce qui peut y conduire, c'est l'autre processus qui se manifeste depuis plusieurs années et qui a modifié les conditions des rapports de force au sein des espaces nationaux. Les syndicats nationaux, même les plus puissants d'entre eux, connaissent depuis une dizaine d'années des difficultés dans la reproduction de ces procédures de négociation et de concertation par lesquelles ils parvenaient jusque-là à maintenir les compromis sociaux essentiels en maintenant leur capacité effective à représenter les salariés. Certains d'entre eux connaissent même de réelles difficultés, traduites ou non dans l'évolution des taux de syndicalisation. La prise de distance assez générale entre syndicats et partis sociaux-démocrates est un autre signe de cette transformation à l'œuvre dans les représentations sociopolitiques de nombreux pays comme l'Allemagne, la Belgique, le Royaume-Uni et même dans les pays scandinaves.

Ces processus peuvent conduire à une réévaluation de la part respective de l'Europe et de l'espace national dans l'investissement syndical. Dès les

premières grandes manifestations de la crise, à la fin de 2008, on a vu plusieurs syndicalismes nationaux conclure des accords en forme de pacte social pour passer le mauvais cap de la crise dans les meilleures conditions possibles. Aux Pays-Bas par exemple, un accord interprofessionnel a été longuement négocié entre patronat et syndicats. Ainsi qu'en Allemagne, au niveau de certaines branches et régions. En revanche, dans de nombreux pays, les relations sociales ont connu une dégradation et l'expression de nouveaux désaccords : en Autriche, en Finlande, les syndicats se sont vivement opposés à toute logique restrictive sur les salaires. En France, en Irlande, en Islande, en Lituanie, de grandes manifestations ont eu lieu contre la gestion de la crise par les gouvernements. La CES revendique une « nouvelle donne sociale » mais qui manque un peu de mordant et peine à être déclinée de manière cohérente dans les différents pays de l'Union.

Un nouvel acteur syndical européen ne sortira pas mécaniquement de la crise. Les différences entre syndicats demeurent, les freins à la production d'identités communes restent importants. Les risques de replis nationaux ou professionnels ne sont pas à écarter. Il est probable que ces différences ne seront pas surmontées sans changement qualitatif de la représentation. Deux conditions peuvent être évoquées : d'une part, la mise en avant de mobilisations collectives adressées directement à l'Europe ; des proximités ont été construites avec le mouvement altermondialiste, des alliances ont aussi

été nouées avec d'autres ONG élargissant le spectre d'interventions potentielles de la CES.

Une autre condition est l'élévation des objectifs politiques du syndicalisme européen, encore beaucoup trop à la remorque de l'agenda de l'Union. L'entreprise de dépolitisation des enjeux qui caractérise depuis trente ans la construction de l'Europe est un obstacle important à la production d'un « entrepreneur de mobilisation ». Une approche plus critique vis-à-vis de l'Europe néolibérale permettrait assurément d'augmenter le potentiel d'action du syndicalisme européen. Ces conditions ne concernent pas seulement l'étage européen du syndicalisme mais l'ensemble des forces syndicales en Europe. L'ampleur de la crise actuelle pourrait en créer les conditions. ■