



UN MARCHÉ UNIQUE POUR L'EUROPE DU 21^E SIECLE

Position de la CES

Comité Exécutif de la CES, 4-5 mars 2008

1. Dans sa communication sur le marché intérieur du 21^e siècle¹, la Commission présente le marché unique comme une fantastique réussite et évoque son "potentiel inexploité et la nécessité de s'adapter aux nouvelles réalités", en soulignant aussi la nécessité "d'optimiser le potentiel des services". La libéralisation des télécommunications, des transports, de l'énergie et des services postaux est considérée comme une avancée majeure. Il n'y a pas la moindre remarque autocritique sur les libéralisations et les privatisations qui sont leurs conséquences. Le marché intérieur est considéré comme un objectif, et non comme un outil permettant d'aboutir à la croissance durable et au plein emploi.
2. L'impact du marché intérieur sur le modèle social de l'Europe suscite manifestement des préoccupations. Même si le marché intérieur a généré des opportunités d'emploi et des avantages pour les consommateurs, de nombreux travailleurs ont peu confiance dans ses avantages sociaux et de grands groupes tels que les travailleurs pauvres, les travailleurs précaires et d'autres groupes exclus n'en ont pas encore tiré de bénéfices.
3. Le récent débat concernant la directive sur les services a mis l'accent sur le défi de combiner les règles du marché intérieur avec des normes sociales élevées, la protection sociale, les services publics et une concurrence équitable. Toute réflexion stratégique sur le marché intérieur devrait avant tout répondre à ces préoccupations légitimes.

Le marché intérieur et la dimension sociale

4. Lorsqu'à la fin des années 80, la CES a accepté que le marché intérieur soit le projet essentiel de l'UE, la Commission a promis d'y ajouter une forte dimension sociale: un agenda de politique sociale ambitieux, des listes d'initiatives législatives dans le domaine social, sur la santé et la sécurité au travail et l'égalité des sexes, ainsi que la promotion du dialogue social. La stratégie de marché intérieur ne concernait pas seulement la concurrence,

¹ Communication de la Commission, COM(2007) 724 Final.

mais elle était stratégiquement basée sur une approche équilibrée. A partir des années 90, la Commission a uniquement mis l'accent sur les efforts visant à achever le marché intérieur en encourageant la libéralisation. La dimension sociale était considérée comme peu ou pas importante. La stratégie s'est écartée de l'approche Delors consistant à harmoniser et à établir des normes minimum pour la circulation des biens et des services.

5. Dans sa nouvelle communication de 2007, la Commission s'est à nouveau tournée vers la dimension sociale, en annonçant un agenda social renouvelé. Les récents agendas (de politique) sociaux ont été caractérisés par le manque de volonté politique et d'ambition. Ils contiennent une longue énumération de propositions de règles non contraignantes, alors que les rares propositions législatives sont destinées à la révision déréglementaire des directives existantes telles que le temps de travail, ou à la codification et la simplification. Une autre tendance est l'augmentation des propositions de législation sur le marché intérieur qui ont des effets potentiellement dévastateurs dans le domaine social, telle que la proposition initiale "Bolkestein" concernant la directive sur les services.

Services d'intérêt général et agenda social

6. Lorsque la Commission fait référence à l'agenda social européen, elle en présente une vision idyllique et harmonieuse: "L'évolution du marché unique va de pair avec l'agenda social européen". Cela n'a nullement été le cas au cours de la décennie écoulée. La dimension sociale est considérée comme un facteur externe et même si l'on tient compte de la solidarité et de la cohésion sociale, c'est en termes "d'opportunités" générales. La teneur de ces concepts est vague et se limite à de beaux objectifs et slogans sans substance. Lorsque les politiques du marché de l'emploi sont brièvement prises en compte, les intentions sont conformes à l'interprétation que la Commission donne de la flexicurité.
7. La stratégie que la Commission dévoile pour les services d'intérêt général est également insatisfaisante pour la CES parce qu'elle ne traite pas les questions horizontales transversales. La CES espère que la Commission évoluera dans la bonne direction, à savoir une plus grande clarté et sécurité des services d'intérêt (économique) général.²
8. La CES estime que l'UE devrait prendre des mesures là où les marchés ne sont pas ou ne peuvent pas être efficaces. La CES attend que la Commission prenne des mesures et n'exprime pas

² Déclaration du Comité exécutif de la CES, 5-6 décembre 2007.

simplement un attachement de pure forme à la dimension sociale. La tendance apparente à "libéraliser" virtuellement tous les services publics est particulièrement insatisfaisante. Le marché intérieur n'est durable que s'il apporte aussi des avantages aux travailleurs et pas seulement aux entreprises. La CES craint que les vagues propositions de la Commission concernant les mesures concrètes dans le domaine social restent un voeu pieux.

Un marché unique pas uniquement pour les entreprises et les consommateurs

9. L'hypothèse sous-jacente de la Communication est que le marché unique devrait en offrir davantage aux citoyens, aux consommateurs et aux PME. La Commission affirme que les retombées sur les consommateurs sont positives, mais on constate qu'elles varient d'un pays à l'autre: au Royaume-Uni et en Irlande, les prix du textile et de l'habillement ont chuté de 50%, alors qu'en Espagne et en Italie les prix n'ont pas changé. La CE estime néanmoins que plus de marché unique et plus d'ouverture à la mondialisation bénéficieront aux consommateurs, en créant davantage d'emplois et de croissance. Contrairement à ce que la CE affirme, cette approche n'est pas nouvelle mais elle correspond à l'agenda néolibéral traditionnel. Le projet de marché unique ne tient cependant pas compte de l'impact sur les travailleurs, même lorsque les intérêts des consommateurs (dans des prix moins élevés) doivent être conciliés avec les intérêts des travailleurs (comme la sécurité de l'emploi, les normes du travail, les conditions de travail).
10. Les travailleurs et les impacts sociaux (de l'intégration du marché et de la mondialisation) sont considérés comme des questions marginales et résiduelles. Les travailleurs n'apparaissent qu'indirectement, en tant que consommateurs, et leurs intérêts sont pris en compte par les effets indirects d'une croissance supérieure générée par la création d'emplois. Mais les intérêts des consommateurs et des travailleurs se chevauchent, et peuvent être contradictoires. La Commission ne donne pas d'évaluation d'impact de ce qui est arrivé aux travailleurs des industries mentionnées et ne précise pas s'ils bénéficient également de la baisse des prix lorsqu'ils perdent leur emploi. De plus, la création d'emplois dans les services conduit souvent à des emplois précaires, réduisant ainsi le niveau de vie des travailleurs et augmentant le nombre de "travailleurs pauvres". Une telle situation indique que les intérêts des consommateurs ne sont pas automatiquement les mêmes que ceux des travailleurs. Ces intérêts doivent aussi être pris en compte.
11. Lorsqu'elle aborde les dimensions sociale et environnementale et la dimension de cohésion du marché unique, la Commission affirme que ces aspects devraient être "intégrés". Cette

affirmation est caractéristique de l'approche générale qui considère ces aspects comme des questions marginales, à traiter de manière technique. Le principe sous-jacent peut être accueilli avec satisfaction: il implique que les prix du marché doivent refléter leurs coûts réels pour la société et l'environnement, et sensibiliser davantage les citoyens aux impacts sociaux et environnementaux de leurs choix de consommateur. Tout cela semble positif mais ce n'est rien de plus qu'une déclaration creuse parce que le programme en matière de dimension sociale n'est pas mis en oeuvre.

12. Dans sa communication, la Commission évite d'aborder la concurrence fiscale. La CES soutient le Conseil qui veut "éliminer la concurrence fiscale préjudiciable" et renforcer la coopération sur la fiscalité entre les Etats membres et au plan européen.³ "La CES a pendant longtemps été favorable à un passage au vote majoritaire sur l'impôt des sociétés, l'impôt sur le capital et les taxes sur les activités qui ont un impact sur l'environnement, car elle pense que l'harmonisation fiscale est importante pour éviter les distorsions de concurrence et la dynamique de la spirale vers le bas."⁴
13. L'aspect le plus frappant du paquet est que la Commission ne propose pas de *nouvelle vision* du marché intérieur. Le paradigme dominant de la politique communautaire continue d'être la libéralisation et la séparation patrimoniale des industries de réseau partout où c'est possible. La dimension sociale est simplement considérée comme une question marginale, tout comme la durabilité environnementale. La CES demande à la Commission de donner au marché intérieur une nouvelle approche équilibrée et ambitieuse, durable sur le plan social et environnemental.

Protection des droits fondamentaux et de l'acquis social

14. La Commission reconnaît que "Certains travailleurs ont du mal à s'adapter et considèrent ces processus de plus grande ampleur comme une menace ...", mais elle considère que cette vision est essentiellement un problème de perception et que des concessions doivent être faites à ces "travailleurs problématiques" en "répondant à leurs préoccupations légitimes". Cette approche ne donne pas l'impression que la "gestion du changement" est un élément essentiel du projet du marché unique. Lorsqu'on parle des droits des travailleurs dans ce contexte, on fait référence à "l'application correcte du droit du travail de l'UE", mais la

³ Conclusions du Conseil sur la révision du marché unique: un marché unique pour l'Europe du 21^e siècle; 22 janvier 2008.

⁴ Stratégie et plan d'action, CES (Seville).

nécessité d'améliorer, d'adapter et de renforcer le droit du travail de l'UE conformément à ces nouveaux défis n'est pas à l'ordre du jour.

15. La CES demande d'adapter le marché unique de manière à respecter les droits des travailleurs et des syndicats. Après les décisions décevantes et inattendues de la Cour de Justice européenne (CJE) dans les affaires Viking et Laval, qui portent atteinte à la dimension sociale et aux systèmes de relations industrielles mis en place, cette question devrait bénéficier d'une attention accrue et pas l'inverse. Les récentes décisions de la Cour de Justice européenne, en particulier dans l'affaire Laval ont eu pour effet de subordonner les droits fondamentaux des travailleurs en matière de négociation et de grève à la libre circulation sans entrave des services. Cette situation est intolérable pour les syndicats européens. La CES militera afin d'assurer un juste équilibre entre le marché unique et les droits de travailleurs et des syndicats, et de ne pas permettre au marché unique de réduire à néant les gains durement acquis par les syndicats européens. De manière plus spécifique, la capacité des syndicats à garantir l'égalité de traitement et la protection des travailleurs, quelle que soit leur nationalité, ne devrait pas être menacée par le principe de libre circulation des services.
16. La CJE semble confirmer qu'il existe une hiérarchie de normes dans laquelle les libertés de marché occupent la première place – par opposition à celle proposée précédemment dans la Constitution européenne et soutenue par la CES, où les droits fondamentaux (dans la IIe partie de la Constitution) ont acquis une place plus élevée dans la hiérarchie que les règles politiques (dans la IIIe partie). La Charte reconnaît que la négociation collective et l'action collective sont des droits fondamentaux mais la Commission européenne et la CJE estiment que ces droits font obstacle à la libre circulation sauf lorsqu'ils sont justifiés par des raisons impératives et sont "proportionnels" aux yeux de la CJE. C'est pourquoi la CES a demandé une clause de progrès social pour rétablir clairement cette hiérarchie de manière à ce que les droits fondamentaux ne soient plus mis en question.

Les revendications de la CES concernant le marché intérieur

17. Le marché unique ne devrait pas permettre aux entreprises d'échapper aux normes sociales, environnementales et aux normes de santé publique, en migrant vers les Etats membres les moins réglementés. L'harmonisation vers le haut des réglementations et des normes doit donc demeurer un instrument politique. Les institutions européennes doivent assurer une meilleure protection contre les effets déstabilisateurs dûs aux règles de concurrence du marché intérieur. Il faut éviter la concurrence déloyale au détriment des salaires et des travailleurs.

Les libertés économiques n'ont pas été créées pour miner les acquis sociaux.

18. La CES demande à la Commission de dresser une évaluation transparente et pluraliste de l'impact social du marché unique et d'introduire des évaluations de l'impact social de la législation du marché unique.
19. Le traité de Lisbonne stipule, d'une part, que: "L'Union mettra en place un marché intérieur" et, d'autre part, que: "Elle combattra l'exclusion sociale et la discrimination, et encouragera la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes." (Article 2). En outre, une clause sociale horizontale stipule clairement: "Dans la définition et l'application de ses politiques et activités, l'Union tiendra compte des exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, la garantie d'une protection sociale adéquate, la lutte contre l'exclusion sociale, et un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine." (Article 5a). La CES demande à la Commission d'adopter une position plus équilibrée et plus sociale tenant compte des termes du nouveau Traité.
20. Sur la base des leçons tirées de la bataille menée sur la directive services, la CES demande avec insistance d'inclure la clause Monti⁵ dans toute législation sur le marché unique. Cela garantirait que l'application des quatre libertés fondamentales du marché unique n'entrave pas les droits de négociation collective et le droit de grève tels qu'ils sont définis par la législation nationale. De plus, compte tenu des progrès réalisés par le Traité de Lisbonne, une référence à la Charte des droits fondamentaux devrait être incluse. La solution trouvée dans la directive sur les services n'était pas totalement satisfaisante mais elle constituait un pas dans cette direction.⁶
21. De plus, la stratégie en matière de marché unique devrait renforcer le bien-être social, les droits des travailleurs et assurer des conditions de travail équitables. La nouvelle clause sociale horizontale introduite dans le Traité de Lisbonne doit être visible dans les propositions de la Commission. C'est la raison pour laquelle la CES demande que toute législation sur le marché unique inclue une clause sociale afin de protéger les normes sociales, en spécifiant que la législation ne doit pas affecter les

⁵ "Cette directive ne peut être interprétée comme affectant d'une quelconque manière l'exercice de droits fondamentaux tels qu'ils sont reconnus dans les Etats membres, y compris le droit ou la liberté de faire grève. Ces droits peuvent aussi inclure le droit de prendre d'autres mesures couvertes par les systèmes de relations industrielles des Etats membres."; Reg. CE 2679/98

⁶ Article 1.7 "Cette directive n'affecte pas l'exercice des droits fondamentaux tels qu'ils sont reconnus dans les Etats membres et par le droit communautaire. Elle n'affecte pas non plus le droit de négocier, de conclure et d'appliquer des conventions collectives et de mener des actions syndicales conformément aux législations et aux pratiques nationales respectant le droit communautaire."

règles de sécurité sociale, les systèmes de protection sociale et les conditions de travail. A titre d'exemple, dans la directive sur les services, la CES s'est battue avec succès en faveur de l'insertion d'une clause visant à protéger le droit du travail et la sécurité sociale⁷ qui doit être davantage développée.

⁷ Article 1.6: “Cette directive n'affecte pas le droit du travail, c'est-à-dire toute disposition légale ou contractuelle concernant les conditions d'emploi, les conditions de travail, y compris la santé et la sécurité au travail et les relations entre employeurs et travailleurs, que les Etats membres appliquent conformément au droit national qui respecte le droit communautaire. De même, cette directive n'affecte pas la législation sur la sécurité sociale des Etats membres.”