

Claude Didry & Arnaud Mias

Le Moment Delors

Les syndicats au cœur de l'Europe sociale



PLE-Peter Ling

Claude Didry & Arnaud Mias

Le Moment Delors

Les syndicats au cœur de l'Europe sociale



PLE-Peter Ling

Introduction générale

L'Europe sociale est régulièrement au cœur des débats politiques nationaux, avec le souci de remédier à une construction institutionnelle qui aurait fait la part belle au « marché », en sacrifiant le « social » sur l'autel de l'économique. Il y a là une forme d'amnésie récurrente qui conduit à occulter la dimension sociale de la construction européenne, avec l'intention louable de relancer les initiatives en la matière. Ainsi, l'arrivée au pouvoir de gouvernements sociaux-démocrates dans la seconde partie des années 1990 se traduit par l'inscription d'une préoccupation spécifique sur l'emploi dans le Traité d'Amsterdam en 1997 comme si rien ne s'était fait jusqu'alors¹, en reléguant au second plan l'ambition législative que l'affaire Renault Vilvoorde avait pourtant ravivée peu de temps avant l'arrivée de la « gauche plurielle » au pouvoir. En France, sept ans plus tard, l'Europe sociale est à nouveau au cœur du programme politique du Parti socialiste, comme si le gouvernement Jospin avait laissé de côté cette question alors qu'entre temps, outre la Méthode ouverte de coordination (MOC), il a été l'un des artisans des importantes directives « société européenne » de 2001 et « information-consultation des travailleurs » de 2002, dite « directive Vilvoorde »². La focalisation sur la MOC et la Stratégie européenne pour l'emploi, centrale dans l'agenda de la recherche sur l'Europe depuis 1997³, ne semble donc même pas avoir réussi à atteindre les milieux politiques nationaux.

Tout se passe comme si le temps coulait sans laisser de trace, les initiatives politiques s'empilant les unes sur les autres dans l'oubli de ce qu'elles ont apporté et de ce qu'elles ont changé dans la vie des acteurs économiques et sociaux. Pire même, les discussions récentes sur la directive « temps de travail » font apparaître la crainte qu'un débat

¹ Alors que les politiques d'emploi sont au centre des débats européens dans les années 1970. Voir *infra*, chapitre 1.

² Directive 2001/86 du 8 octobre 2001 complétant le statut de la société européenne pour ce qui concerne l'implication des travailleurs, et directive 2002/14 du 11 mars 2002 établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne.

³ Il s'agit d'une focalisation des débats scientifiques qui inclut une dimension critique non négligeable, comme le montrait le récent colloque « Expertise et gouvernance de l'emploi en Europe » tenu à Paris les 14 et 15 décembre 2004.

public ne conduise à une révision à la baisse des « quelques réglementations minimales »⁴ existantes.

Comment expliquer cette difficulté à saisir les contours d'une hypothétique Europe sociale autrement que – dans le meilleur des cas – par une moue dubitative devant un « embryon de droit »⁵ ? Même le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe a du mal à passer la rampe, en dépit de la place qu'il accorde aux droits fondamentaux et, donc notamment, aux « droits sociaux fondamentaux », comme le relevaient récemment des dirigeants de la CGT en France⁶. On en vient à oublier, pendant que le gouvernement Raffarin révisait la législation sur les licenciements collectifs, que la législation européenne pose d'importants garde-fous en la matière en instituant dès 1975 une directive qui organise la consultation des représentants des salariés en cas de licenciement économique.

Face à cette amnésie répétée, notre objet est constitué par les normes qui forment ce que l'on nomme l'« acquis communautaire », comme produit de l'activité des organes européens (Commission, Conseil, Parlement) s'appuyant sur la consultation des partenaires sociaux telle qu'elle est organisée depuis le Protocole sur la politique sociale annexé au Traité de Maastricht en 1992 (Mias, 2004b). Notre projet est de mettre au jour l'histoire de cet « acquis communautaire », c'est-à-dire d'une part l'histoire des règles qui le constituent et d'autre part l'histoire du cadre dans lequel ces règles ont été élaborées et adoptées⁷.

⁴ *La Tribune*, 30 septembre 2004, « Le faux débat de l'Europe sociale ». La plupart du temps, dans les débats franco-français, il n'est même pas fait crédit à la construction européenne de ces règles minimales, dans un registre d'argumentation centré sur la « dérégulation » liée à l'ouverture des marchés nationaux notamment dans le secteur public. Il en va différemment en Grande-Bretagne, où la directive sur le maintien de l'emploi dans les transferts d'entreprise de 1977 a été un levier de résistance pour les salariés au lendemain des privatisations massives de l'époque Thatcher.

⁵ *Ibid.*

⁶ Joel Decaillon et Daniel Retureau, « La constitution, un socle pour les luttes à venir », *Le Monde*, 16 novembre 2004.

⁷ Notre enquête s'appuie sur différentes sources historiques. Notre matériau principal est composé des cartons d'archives que la Confédération européenne des syndicats conserve à l'International Institute for Social History à Amsterdam (Archives IISH, Amsterdam, ETUC Collection), complétés par ceux du département International et Europe de la CFDT (Archives confédérales de la CFDT, Paris, Collection du Département International Europe). Une vingtaine d'entretiens a été conduite auprès d'acteurs considérés comme centraux dans cette histoire du dialogue social européen. Pour certaines réunions entre partenaires sociaux européens, nous avons travaillé sur les enregistrements sonores des débats. Enfin, l'étude a été complétée par le dépouillement exhaustif de trois revues spécialisées : *Europe sociale*, trimestriel édité pendant les années 1980-1990 par la Commission européenne ; *European Industrial*

La construction européenne s'inscrit en effet aujourd'hui dans la durée et, dans ses évolutions et ses transformations, la dimension sociale est une constante depuis le Traité de Rome. La décennie Delors de 1985 à 1995⁸ marque cependant un tournant majeur dans la construction européenne prise dans son ensemble avec un impact important sur ses aspects sociaux. Le dialogue social européen, en associant les partenaires sociaux aux initiatives de la Commission, correspond à la consolidation d'un mécanisme législatif. Il trouve sa source dans les premières réunions qui se tiennent à Val Duchesse en 1985. Il acquiert sa portée législative, avec la mise en œuvre du Protocole sur la politique sociale intégré au Traité de Maastricht en 1991. Il se trouve, par cette histoire, profondément ancré dans la construction européenne. Il reste aujourd'hui dans un pays tel que la France à le (re)découvrir, pour en évaluer les effets actuels tant sur le droit du travail, qu'au travers de cette institution radicalement nouvelle que constitue le comité d'entreprise européen. Avant d'en venir à une sociologie historique du dialogue social européen, qui en dégage les dynamiques collectives et les acquis, nous voudrions examiner les facteurs explicatifs de cette amnésie qui frappe les réalisations de l'Europe sociale.

I. Le modèle social européen : des politiques de l'emploi au droit du travail

La difficulté à saisir un quelconque « acquis communautaire » dans le domaine social tient à ce que le social est pris fréquemment comme la synecdoque de la « protection sociale » ou encore de l'« État social ». Cela conduit à privilégier l'approche comparative d'États-providence, dont il s'agit de dégager les insurmontables différences, tout en leur attribuant une finalité indiscutable : celle de garantir le bien-être des individus⁹. On retrouve, au cœur de cette démarche, la finalité utilitariste qui caractérise également les théories du choix social en économie publique¹⁰.

Dans cette perspective, ce qui retient l'attention est une action publique qui se présente sous la forme de « politiques » et, en l'occurrence, de politiques sociales, au sein desquelles les politiques de l'emploi apparaissent prioritaires. Au cœur de ces politiques de l'emploi

Relations Review, mensuel spécialisé sur les relations professionnelles européennes ; *Europe*, quotidien d'information édité à Bruxelles.

⁸ J. Delors est président de la Commission pendant trois mandats, de 1985 à 1988, de 1989 à 1992 et de 1993 à 1994.

⁹ Voir Esping-Andersen (1990).

¹⁰ On trouve une critique de ce présupposé utilitariste dans Sen (2003) et dans Salais (1998) et Salais et Villeneuve (2004).

revient de manière lancinante la question d'une « activation » des dépenses sociales pour éviter que ne s'installe un chômage durable. En 1997, le constat est celui d'une absence de politique communautaire ayant pour cible l'emploi, au moment où en France, par exemple, le gouvernement Jospin renonce à un ministère du Travail pour se doter d'un ministère de l'Emploi confié à Martine Aubry avec pour objectif de créer des emplois et de diminuer le taux de chômage. De là le souci de renforcer la coopération entre les États membres, en créant un titre « Emploi » dans le Traité d'Amsterdam et en organisant une Stratégie européenne pour l'emploi (Goetschy, 1999). Les variables évoluent et depuis le Sommet de Lisbonne, la question du chômage passe au second plan au profit du « taux d'emploi » qui devient la variable cible officielle des politiques menées en Europe (Salais, 2004). Le *welfare* s'efface devant le *workfare*, à l'exemple de la politique suivie par le gouvernement de Tony Blair.

Les orientations volontaristes visant à coordonner les politiques de l'emploi dans le sens d'un « bien commun » posé comme allant de soi, celui de l'incitation à travailler, se traduisent toutefois par quelques insatisfactions et quelques doutes. Certains relèveront une volonté de mise au travail des individus sans égard pour leurs attentes et visant largement à une modération salariale, vue de manière unanime comme la condition d'une inflation contenue (Raveaud, 2004). D'autres iront jusqu'à remettre en cause l'existence même d'un édifice européen, s'épuisant dans la coordination incitative de politiques nationales, mais sans avoir véritablement prise sur elles. Le véritable problème serait ici que « si l'on veut vraiment donner à l'Union les moyens d'une politique sociale, alors il faut envisager d'en faire un vrai espace de redistribution, en multipliant par cinq ou par dix le budget communautaire »¹¹. Mais là encore, on trouvera l'ambition démesurée à un moment où les politiques nationales de l'emploi semblent se dissoudre dans les stratégies d'acteurs décentralisés (partenaires sociaux, mais aussi régions, territoires) et aboutir à un ensemble de « gouvernances de l'emploi » (Lallement, 1999). Une mince lueur d'activité européenne dans le domaine social traversera le regard de celui qui se penche sur l'intervention des partenaires sociaux dans l'élaboration des plans nationaux d'action pour l'emploi (PNAE). Mais il sera vite détrompé sur la portée de cette action, au contact des présupposés libéraux qui président aux initiatives en faveur de l'emploi que les partenaires sociaux sont invités à évaluer dans ce cadre (Raveaud, 2004).

Au-delà de ces interrogations, nous proposons de laisser une chance à l'Europe, en envisageant les institutions communautaires, comme on

¹¹ A. Lamassoure, cité par *La Tribune*, 30 septembre 2004.

le fait pour les États-nations, c'est-à-dire en sortant de la focalisation sur le gouvernement, le pouvoir exécutif et les « politiques » qu'il entend mener. Or, un État, Montesquieu le disait bien, est constitué de trois pouvoirs plus ou moins harmonieusement équilibrés : l'exécutif certes¹², mais également le législatif et le judiciaire. En laissant pour un temps de côté l'exécutif et ses politiques, l'Europe apparaît sous un autre jour : celui d'une formidable machine à produire des textes, allant de l'information et de la consultation des parties intéressées, dans le cadre des livres verts et blancs de la Commission¹³, à des normes légales et quasi-légales de différentes natures. De ce point de vue, le modèle social européen est moins vague qu'il n'y paraît. Les directives et règlements communautaires dans le domaine du travail sont en nombre non négligeable, avec une croissance forte au cours des années 1990. Cet édifice légal a fourni l'ossature de l'« acquis communautaire » dans le domaine social, que les nouveaux entrants ont dû s'engager à transposer dans leurs législations nationales¹⁴.

Là, réside peut-être la difficulté à percevoir la dimension sociale de la construction européenne dans un pays tel que la France. Les normes européennes sont en effet, la plupart du temps, des « directives » sans « effet horizontal » : elles ne s'appliquent pas directement à l'organisation des rapports entre les particuliers¹⁵. Elles ne trouvent à s'appliquer qu'au terme de leur transposition dans la législation des États membres. À certains égards, les institutions européennes sont des « institutions fantômes » qui hantent les droits nationaux et suscitent par là même une part de suspicion. À cela s'ajoute le fait que les normes communautaires dans le domaine du droit du travail en France sont, en règle générale et en dehors de la question des discriminations hommes-femmes (Laufer, 1984), en deçà des normes nationales. Toutefois, cet édifice affleure parfois dans les débats législatifs français, notamment dans les périodes de réforme où les règles communautaires apparaissent

¹² Au centre des analyses en terme de gouvernement ou de gouvernance.

¹³ Les livres verts proposent un éventail d'idées dans le but de lancer, à l'échelle européenne, une consultation et un débat sur une thématique précise. Les parties intéressées (organisations ou individus) peuvent exprimer par écrit leur avis sur les propositions émises, avant une date limite. Les livres blancs contiennent, quant à eux, un ensemble argumenté de propositions d'action communautaire dans un domaine spécifique. Ils visent à initier un travail de production de normes. Ils font parfois suite à un livre vert sur le même thème.

¹⁴ La notion d'« acquis communautaire » est le résultat d'une querelle d'experts au moment de l'élargissement, qui en éclaire les enjeux de manière stimulante (Robert, 2000).

¹⁵ Contrairement aux « règlements » qui sont d'application directe dans les rapports entre particuliers et que l'on trouve plus fréquemment dans les domaines « économiques » (concurrence, droit des sociétés).

comme des références pour le législateur national. C'est ainsi que, face aux enthousiasmes libéraux de la majorité élue en 1986 et après la suppression de l'autorisation administrative de licenciement, la directive de 1975 en matière de licenciement collectif a maintenu l'exigence d'une procédure de consultation des élus du personnel. Par ailleurs, le comité d'entreprise européen apparaît comme une institution de nature transnationale, alors même que la directive de 1994 est transposée dans les législations des États membres.

En dehors de l'avancée plus ou moins importante des législations nationales par rapport au droit communautaire, le désenchantement social qui traverse la construction européenne et qui se manifeste par la grande ignorance qui entoure les avancées de l'Europe sociale, trouve probablement une de ses origines dans les méandres que suit l'adoption des normes communautaires. Un parallèle avec le parlementarisme de la France dans les débuts du régime républicain, de 1870 à 1914, permet de mieux cerner l'impression d'immobilisme que donnent les institutions européennes dans le domaine social. Le tandem Dialogue social – Commission (plus ou moins secondé par un Parlement dont les attributions sont encore vagues en dehors du contrôle du personnel de la Commission) s'apparente à la Chambre, le Conseil correspondant au Sénat. Les projets législatifs proposés par la Commission, discutés et aménagés par les partenaires sociaux européens, doivent passer l'obstacle de la représentation territoriale plus accessible aux intérêts les plus puissants et tombant fréquemment dans des tractations diplomatiques. La fragmentation nationale conduit le Conseil à une forme d'intergouvernementalisme qui permet difficilement de trouver une solution équitable au conflit d'intérêts entre salariés et employeurs. Dans le cas de la directive « information – consultation » de 2002, cela aboutit, après d'interminables tractations, à de substantiels aménagements par rapport au projet d'un droit mobilisable devant les tribunaux par les travailleurs et leurs représentants. Dans le cas de la directive « société européenne » de 2001, ces aménagements réduisent la place des salariés dans le statut à un strapontin, comme en témoigne le partage entre règlement pour organiser la représentation des actionnaires et directive pour organiser la participation des salariés¹⁶.

Le travail législatif est néanmoins arrivé à d'importantes avancées et, sur cette base, il alimente une réflexion juridique qui pourra, le moment venu, fournir la trame d'une clarification de l'« acquis communautaire ».

¹⁶ Si la rationalité initiale du projet est perdue de vue, des avancées sont toutefois constatées, avec un renforcement des droits des salariés par rapport aux dispositions de la directive « comité d'entreprise européen » de 1994. Ce qui a été obtenu dans la directive de 2001 sert d'ailleurs aujourd'hui de référence dans les revendications de la CES à l'égard de la révision de la directive de 1994.

Ainsi, la révision de la directive comité d'entreprise européen pourra s'appuyer sur les avancées que la mobilisation de cette institution a apportées dans le cas français avec les affaires Renault Vilvoorde de 1997 et Alstom au cours de ces dernières années. Elle pourra également revenir sur les initiatives allemandes, avec notamment l'importance de cette instance dans les débats sur les difficultés d'Opel (Didry, 2002b) et la jurisprudence communautaire dans l'affaire Bofrost (Béthoux, 2004). La révision pourrait de plus conduire à s'interroger sur l'opportunité d'un règlement communautaire qui, en la matière, permette aux représentants des salariés de compter sur une effectivité uniforme de cette institution, d'un pays à l'autre.

II. Un modèle spécifique de relations professionnelles

Dans un univers où tout semble s'organiser autour de l'idéologie libérale imputée aux membres de la Commission européenne, que peut-on attendre des partenaires sociaux européens ? L'expression même de « partenaire social » paraît sceller leur destin en assignant la Confédération européenne des syndicats (CES) au rôle d'alibi idéologique d'une construction tout entière tournée vers le marché et la défense des grands équilibres budgétaires, notamment depuis le Traité de Maastricht et ses critères de convergence. Les activités de ces partenaires sociaux méritent-elles plus qu'un intérêt furtif ? Cela semble bien suffisant pour établir que jamais il n'a été question d'une régulation des conditions de travail dans le dialogue social européen, autrement que dans une perspective de modération salariale. Il ne resterait qu'à regretter l'âge d'or de négociations centralisées sur les conditions de travail au niveau national. Dans cette perspective, le dialogue social européen paraît donc marqué du sceau de l'impuissance. Il masquerait difficilement une anomie européenne qui fait le jeu des intérêts capitalistes et conduit certains auteurs, tels W. Streeck et P. Schmitter (1999 (1991)), à identifier un pluralisme européen contrastant avec ces néo-corporatismes nationaux des années 1970. Derrière le dialogue social européen et son néant, ce serait un régime de relations professionnelles compétitives qui se ferait jour, les organisations syndicales nationales n'hésitant pas à privilégier l'emploi dans un seul pays par des concessions sur les salaires et la flexibilité.

Une démarche sociologique implique de considérer les faits en dehors d'*a priori* normatifs. Des représentants syndicaux et patronaux se rencontrent, discutent et participent depuis de nombreuses années à des groupes de travail au niveau central des instances européennes. En quoi consiste leur activité ? Quels ont été les préalables du Protocole sur la politique sociale, adopté dans le sillage du Traité de Maastricht en 1992, qui organise cette activité ? D'un point de vue historique et socio-

logique, comment les partenaires sociaux sont-ils arrivés à l'accord repris par le Protocole ? Quel rôle ont joué dans ce processus les avancées générales de la construction européenne et notamment le renforcement de la Commission sous l'impulsion de J. Delors ?

Dès 1961, le commissaire italien chargé des affaires sociales, L. Levi Sandri, prend l'initiative de créer un « groupe paritaire central » réunissant l'UNICE¹⁷ pour le patronat et les structures syndicales issues des organisations internationales, affiliant les confédérations d'obédiences sociale-démocrate (CISL) et chrétienne (CISC, puis CMT). Dans ce contexte, c'est une négociation collective sur les thèmes classiques du salaire et de la durée du travail qui s'engage dans des groupes paritaires spécifiques, avec des ouvertures sur « la protection des femmes et des jeunes au travail » et sur les « relations de travail ». Cette initiative ne résistera pas au souci gaulliste de privilégier l'intergouvernementalisme, notamment sur les questions sensibles des politiques sociale et agricole (Gobin, 1996). Les avancées du début des années 1970 se préparent néanmoins dès cette époque. En 1965, un premier programme d'action sociale tente de coordonner les initiatives en matière de salaires et de temps de travail ; en 1967, la CGIL et la CGT, révisant radicalement leur évaluation de la construction européenne, ouvrent une représentation commune à Bruxelles ; dès 1969, la formation de la CESL au sein de la CISL préfigure la CES.

À l'aube des années 1970, c'est la « participation des travailleurs à la gestion des entreprises » qui prime¹⁸. Dans un contexte marqué par le climat autogestionnaire de l'époque, et s'appuyant sur une solide tradition de démocratie ouvrière en France et en Allemagne, la question de la « démocratisation de l'économie » est devenue un des chantiers de la CESL. Les représentants des salariés, tant au niveau syndical que politique, veulent contrebalancer le pouvoir des firmes multinationales. En 1970, la première conférence tripartite sur l'emploi¹⁹ engage la réflexion sur la place des travailleurs dans les restructurations qui accompagnent les avancées du marché commun. Cette réflexion se retrouve, en 1972, dans les interventions du député socialiste Henk Vredeling au Parlement européen, à propos des suppressions d'emplois que suscite le rapprochement entre Fokker et VFW dans l'aéronautique. Elle aboutit à une première réalisation substantielle de l'Europe sociale, avec la directive de 1975 qui prévoit l'information et la consultation des salariés en cas

¹⁷ Un index des sigles et abréviations est donné en début d'ouvrage.

¹⁸ Comme le proclame avec une audace étonnante le programme d'action sociale émanant de la Commission en 1974 (Degimbe, 1999).

¹⁹ Réunissant les grandes confédérations nationales sous l'égide de la Commission, et avec la participation de tous les gouvernements nationaux.

de licenciement collectif. Mais, à partir de 1976, en s'organisant autour de la revendication des 35 heures, la CES consolide son identité en revenant à une pratique syndicale classique. Dans le même temps, les énergies absorbées par la défense d'un partage du travail font défaut quand, en 1980, le projet de directive Vredeling²⁰ est soumis au feu nourri des patronats américains et japonais.

La réussite des initiatives du nouveau président de la Commission, à partir de 1985, tient alors à la capacité de sortir de l'affrontement sur les politiques économiques pour placer les débats sur le terrain des droits devant accompagner l'édification d'une société européenne. Information, consultation et délibération constituent le triptyque du dialogue social qui s'ouvre avec les réunions au sommet organisées en 1985 par la Commission au prieuré de Val Duchesse. Les initiatives de Jacques Delors en tant que président de la Commission sont une réussite dans le domaine social, en regard des objectifs qui furent posés alors²¹. Elles ont ouvert la voie à un *système de relations professionnelles européen* entendu, au sens de John T. Dunlop²², comme un dispositif de production de règles et de procédures associant autorité publique, représentants des employeurs (UNICE et CEEP) et représentants des travailleurs, la Confédération européenne des syndicats.

III. Marché, législation, société : la grande ruse de Jacques Delors

L'« horizon 1992 »²³ paraît bien éloigné d'un programme social. Jacques Delors se donne en effet pour dessein l'« achèvement du grand marché intérieur » en se fondant pour cela sur les conclusions du commissaire K.H. Narjes qui diagnostique à la fin des années 1970 l'existence de barrières techniques à la libre circulation des marchandises.

²⁰ Prévoyant une représentation des salariés dans les entreprises multinationales.

²¹ Ce que nous proposons de nommer les « futurs passés » du dialogue social en reprenant les analyses de l'historien Reinhart Koselleck (1990).

²² « The actors in given contexts establish rules for the work place and the work community, including those governing the contacts among the actors in an industrial relations system. This network or web of rules consists of procedures for establishing rules, the substantive rules, and the procedure for deciding their application to particular situations. The establishment of these procedures and rules – the procedures are themselves rules – is the center of attention in an industrial relations system » (1993 (1958), p. 51). L'œuvre de Dunlop a fait l'objet d'importantes discussions, dont rendent compte Reynaud *et al.* (1990). On peut se reporter à Michel Lallement (1996) pour un plus large panorama de la sociologie des relations professionnelles.

²³ Proclamé dès 1985 dans le Livre blanc de la Commission sur « l'achèvement du marché intérieur ».

Mais comme le montrent Neil Fligstein et Iona Mara-Drita (1996), l'art de Delors tient à sa capacité à se saisir d'un des aspects les plus prosaïques du marché – la circulation internationale de produits – pour justifier la réforme du traité qui permettra à la Commission de répondre à ce défi. De manière plus profonde, au moment des débats menés au cours des premières réunions de Val Duchesse, la notion de marché se révèle véritablement polysémique. La remise en cause des marchés nationaux satisfait alors les libéraux tels M. Thatcher en Grande-Bretagne ou A. Madelin en France, qui y voient un recul de l'emprise étatique sur l'équilibre spontané devant résulter d'un ajustement de l'offre et de la demande par la libre variation des prix. Dans le même temps, l'expression même d'« achèvement du grand marché intérieur » marque l'existence d'une réalité nouvelle, celle du grand marché intérieur pour lequel il n'est déjà plus question que d'achèvement. Un pas essentiel est franchi par rapport à 1957 : au marché commun fixé comme objectif d'un traité entre des États, l'horizon 1992 substitue une réalité économique... et sociale.

De ce point de vue, la réussite du processus lancé par les réunions de Val Duchesse se loge au cœur de la dynamique européenne qu'initie J. Delors en arrivant à la tête de la Commission en 1985. De prime abord, il s'agit en effet d'associer les partenaires sociaux au souci de poursuivre l'œuvre des pères fondateurs et du Traité de Rome. Si l'on s'en tient au marché entendu comme mécanisme général d'ajustement de l'offre et de la demande, on pourrait suspecter J. Delors d'enfermer les syndicalistes dans un carcan libéral. Mais, avec le grand marché intérieur, ce sont les prémisses d'une société européenne qui se font jour. Le contexte général étant tenu pour établi, il devient alors possible de discuter des problèmes économiques et sociaux qui traversent cette entité nouvelle. La discussion sur les nouvelles technologies à l'échelle de cette entité conduit aux premiers avis communs qui préfigurent la législation à venir en matière de formation et d'information-consultation des travailleurs.

Dès ses origines, le dialogue social qui s'esquisse à partir des réunions au sommet de 1985 à Val Duchesse sort des cadres classiques de la négociation collective. Il confère en effet à la Commission un rôle décisif dans l'animation de ce Dialogue et dans les propositions qui y sont soumises à discussion. Ainsi les partenaires sociaux se trouvent avant tout en position de consultation, réservant la négociation aux questions susceptibles, selon eux, de conduire à un accord. La Commission joue un rôle essentiel dans l'organisation des rencontres de Val Duchesse. La place prépondérante qu'elle occupe dans le dialogue social conduit donc à s'interroger sur l'autonomie des partenaires sociaux et sur la portée de leur activité dans cette configuration. Plus fondamenta-

lement, elle implique de replacer le processus de Val Duchesse dans la dynamique plus large de l'intégration européenne. Celle-ci s'accompagne, à partir des années 1980, d'un renforcement de l'autorité de la Commission face au pouvoir intergouvernemental des États membres au sein du Conseil (Lequesne, 1996). Avec l'Acte unique de 1986, la Commission voit son action s'élargir au-delà de la mise en œuvre de politiques décidées par le Conseil. Elle est ainsi reconnue officiellement comme un organe de proposition visant à soumettre à l'approbation du Conseil, des règlements et des directives organisant la vie du marché commun qui commence à se dessiner. Pour certaines questions, une procédure de vote à la majorité qualifiée permet au Conseil de surmonter les éventuels veto d'États membres. Ainsi, à partir du milieu des années 1980, on sort progressivement d'une perspective d'harmonisation fondée sur des relations intergouvernementales et visant à faire converger les réalités nationales existantes, pour aller vers la construction conjointe d'une autorité publique et de cadres juridiques au niveau européen. Les traités sont alors pris comme première base légale permettant de définir une action propre de la Commission, notamment dans le domaine de la concurrence, allant jusqu'à produire une législation communautaire²⁴.

Dans ce contexte, la présidence Delors constitue une période faste pour la construction d'une « Europe sociale ». Le développement du dialogue social entamé à partir de 1985 constitue un des aspects de son action, qui trouve un soutien important dans l'Acte unique²⁵. De plus, l'adoption d'un programme d'action sociale, sur la base de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux de 1989, marque un mouvement de rationalisation de l'action publique européenne en matière sociale. Cette rationalisation se distingue d'une activité d'harmonisation poursuivie au coup par coup : alors que le programme d'action sociale de 1974 était marqué par un souci de « politique sociale » (Degimbe, 1999), le programme de 1989 organise une production systématique de normes communautaires. Les vingt-sept directives « sociales » de la décennie Delors (1985-1995) marquent ainsi une activité législative nettement supérieure à celle de la décennie précédente (onze directives).

²⁴ Ce que Rhodes (1995) a nommé un *treaty-base game*.

²⁵ L'article 118B assigne à la Commission la tâche de « développer le dialogue entre partenaires sociaux au niveau européen, pouvant déboucher, si ces derniers l'estiment souhaitable, sur des relations conventionnelles ».

IV. Le charisme de Jacques Delors

La personnalité de Jacques Delors s'avère cruciale pour l'analyse du processus de Val Duchesse. Le point de départ est le fonctionnement technocratique d'une Commission constituée de fonctionnaires travaillant à la réalisation du marché commun, but fixé par les États signataires du Traité de Rome à la fin des années 1950. Le « *moment technocratique* »²⁶ dans la construction européenne correspond à la formation d'une expertise qui, en s'entourant d'instances de consultation, contribue au rapprochement des organisations syndicales dans une organisation de dimension communautaire. Le « *moment Delors* » se caractérise par la constitution d'un cadre de débats esquissant un travail législatif démocratique dans le domaine social, à travers les interventions des partenaires sociaux. Le pouvoir politique européen voit sa légitimité se transformer de manière radicale, en passant d'une forme de « légitimité rationnelle légale » propre à une bureaucratie dominée par des fonctionnaires, à une « légitimité légale rationnelle » propre à la démocratie parlementaire²⁷. La « légitimité rationnelle » légale correspond à la recherche d'une conduite « efficace »²⁸ de politiques par un corps de fonctionnaires organisé hiérarchiquement. La « légitimité légale rationnelle » correspond à la production cohérente de normes par des représentants d'un corps politique européen, du fait de leur appartenance à des organisations dites « représentatives » pour cette raison. La recherche d'une cohérence dans la production de normes implique alors de se pencher sur les finalités générales de la construction européenne engagée initialement sur un plan économique à partir du Traité de Rome. La personnalité de Jacques Delors correspond à une forme de « légitimité charismatique ». Elle ébranle les routines bureaucratiques de la légitimité rationnelle légale et ouvre la voie à la reconnaissance d'un espace de délibération publique annonçant la légitimité légale rationnelle.

Dans un processus d'unification sociale s'opérant à partir de groupes sociaux préalablement donnés (les sociétés nationales des États membres), la légitimité charismatique se présente ainsi comme un

²⁶ Nous utilisons le terme de « technocratique » pour caractériser une organisation rationnelle de l'administration. La dimension technocratique se rapproche ainsi de la « bureaucratie » entendue au sens de Max Weber (1995 (1922)), mais avec une forme de spécialisation supplémentaire liée à la focalisation économique de la construction européenne à l'époque.

²⁷ Sur la critique du régime de fonctionnaire et les apports du parlementarisme, voir Weber (2004 (1917)).

²⁸ La notion d'efficacité désigne ici le souci de mettre en œuvre pleinement des orientations politiques dont les finalités sont tenues pour données et indiscutables par les fonctionnaires concernés.

moment inévitable pour établir les bases constitutionnelles de l'ensemble social européen en gestation. Elle renvoie dans la construction européenne à la figure des « pères fondateurs » (Jean Monnet, Robert Schumann ou Paul-Henri Spaak). Mais identifier un « moment Delors » signifie que nous nous plaçons dans un état déjà avancé de la construction européenne. Le « moment » désigne l'adéquation entre l'action d'un homme, Jacques Delors, et le cadre institutionnel dans lequel il s'inscrit pour mieux le consolider et l'aménager. Le « moment Delors » dans le processus de construction européenne évoque le « moment Guizot » dans la stabilisation d'une forme politique au niveau national en France²⁹. Comme l'écrit Pierre Rosanvallon :

On peut parler en ce sens de « moment Guizot » pour qualifier en son originalité la culture politique libérale des années 1814-1848. Le propre de Guizot est en effet d'avoir été en même temps, parfois jusqu'à la caricature, l'interprète avisé de toute une génération intellectuelle et l'expression d'une singularité extrême. À la fois totalement présent et radicalement étranger, en quelque sorte, à la culture politique de cette période. Totalement présent en ce qu'il a parfaitement exprimé le sens du mouvement de rupture du libéralisme du début du XIX^e siècle, avec toute la tradition du XVIII^e siècle. Mais radicalement étranger en ce qu'il a brutalement précipité cette différence jusqu'à la détacher de ses indispensables références à une tradition nationale, la rendant culturellement et pratiquement insupportable. Guizot, peut-on dire, a mené jusqu'à son point limite la singularité de la culture politique libérale des années 1814-1848. D'où la fonction privilégiée d'analyste de cette dernière que constitue son œuvre. (Rosanvallon, 1985, p. 29)

Comment ne pas oser le rapprochement entre Guizot et Delors ? Le premier dans la conjoncture d'une construction nationale fondée sur le libéralisme, le second dans celle d'une construction européenne et continentale fondée également sur le libéralisme. Et tous les deux, avec ce souci contradictoire d'inscrire ce libéralisme dans des institutions constitutives d'un ordre étatique³⁰ capable de guider le développement d'une entité sociale qu'ils contribuent, par ce geste, à faire exister. Ruse de l'histoire, Guizot construit la France comme Delors construit l'Europe, en découvrant sous le marché la dialectique subtile de l'État et de la société civile qui font exister des sociétés nouvelles.

²⁹ Il trouverait également une parenté avec le « moment machiavélien » identifié par J.G.A. Pocock (1997), dans la tension que ce moment révèle entre un langage politique qui exalte l'individualisme marchand et un « langage républicain » qui voit dans la promotion du commerce et de la richesse une menace pour la liberté et l'égalité, ouvrant ainsi la voie à la consolidation des institutions capables de maintenir la « dimension politique de l'existence ».

³⁰ Au niveau national pour Guizot, européen pour Delors.

V. La production des références d'une Europe sociale

La première réussite de Jacques Delors est de réunir des organisations qui n'ont pas, à cette époque, vocation à se parler. Il s'agit d'amener les représentants de ces organisations à envisager conjointement la réalité économique et sociale d'une « *entité européenne* ». La démarche s'inscrit ainsi dans une orientation *pragmatique*. Ce pragmatisme se définit par la volonté de traiter les faits économiques et sociaux comme des choses et non comme le résultat d'une volonté politique, pour envisager dans un second temps les aménagements à apporter à cet état de fait. À ce titre, les premières réunions des entretiens de Val Duchesse apparaissent, tant aux chercheurs qu'aux participants, comme « sans enjeu ». Après un premier moment, celui de la réflexion au sein de « groupes de travail », se pose, dans un second moment³¹, la question du débouché institutionnel des « avis communs » produits par ces groupes. Cette question n'est pas tranchée avant que la discussion n'ait atteint un certain nombre de résultats.

La rupture que marque cette posture « pragmatique » avec une posture « politique », inhérente à la pratique des « groupes de pression », est le point de départ de l'élaboration d'avis communs à la portée indéterminée. Elle consiste à passer d'une réflexion volontariste sur « *l'Europe telle qu'elle devrait être* » à une analyse de « *l'Europe telle qu'elle est* », et implique de revenir sur l'idéologie libérale inhérente à l'objectif du marché commun. Au conflit idéologique opposant tenants d'une mobilité des travailleurs et tenants d'une participation de ceux-ci à la gestion des entreprises, répond le souci de connaître la « Maison Europe » pour en proposer des réaménagements. Il ne s'agit donc plus simplement de promouvoir la mobilité géographique des travailleurs face à d'inévitables restructurations, mais de concevoir les conditions de leur adaptation aux innovations technologiques. Il ne s'agit plus simplement d'assurer aux travailleurs un contrôle sur la gestion des entreprises mais de les associer à l'introduction des nouvelles technologies et par là de reconnaître leur place dans le développement des progrès techniques. Il ne s'agit plus de déréguler le marché du travail mais de promouvoir la dimension participative que porte en lui le droit du travail.

À ce titre, le Dialogue de Val Duchesse est la réponse positive au raidissement idéologique que représente le libéralisme thatcherien. Ce n'est qu'une fois les blocages des années 1980 dépassés, que se pose la question de la portée à donner aux avis communs produits au terme des discussions engagées par les réunions de Val Duchesse. C'est alors que

³¹ Que nous situons autour de l'année 1989.

se présentent les deux modèles d'une éventuelle dimension sociale européenne identifiés par P. Teague (1989) : celui de la « constitution sociale européenne » dans lequel la Communauté établit un large éventail de droit sociaux légalement contraignants dans le but de créer un socle de dispositions sociales communes au sein des États membres ; celui du « régime social européen », assurant la promotion d'accords au niveau européen sur des thèmes relevant des relations professionnelles et du marché du travail, qui, sans être juridiquement contraignants, iraient plus loin que des lignes directrices volontaristes. Quoi qu'il en soit, dans ce second modèle comme dans le premier, les accords communautaires auraient un poids suffisamment important pour fonctionner comme des normes et/ou des conventions informelles sur le marché européen du travail. Ces deux modèles entrent en tension à partir du moment où la dynamique des réunions de Val Duchesse a pris une certaine consistance, notamment à partir de la production des premiers avis communs. Mais leur point commun réside dans l'objectif de construction de « *références* » communautaires, auxquelles le dialogue social européen au premier chef serait susceptible d'aboutir (Lyon-Caen et Simitis, 1993). Dans cette perspective, il est possible d'affirmer qu'à l'issue du « moment Delors », les fondements d'un « droit communautaire du travail » sont posés.

VI. La réorganisation des partenaires sociaux

Compte tenu de la place qu'occupe la personnalité des acteurs engagés dans le processus de Val Duchesse, il nous paraît nécessaire de poser sous une forme nouvelle les rapports entre individuel et collectif. Les organisations représentatives des « partenaires sociaux européens » doivent être prises comme des institutions organisant la désignation d'individus mandatés pour prendre part aux réunions et à l'évaluation de leurs résultats. Les réunions de Val Duchesse contribuent à bouleverser l'identité de ces individus : ils nouent des rapports nouveaux avec des individus appartenant à d'autres organisations et un réseau spécifique apparaît.

Lorsque le processus de Val Duchesse prend une consistance nouvelle et laisse entrevoir la possibilité d'avancées législatives ou conventionnelles, il affecte l'organisation même des partenaires sociaux. Ainsi, à partir des années 1980, la Confédération européenne des syndicats s'engage dans une restructuration profonde. Elle aboutit au congrès de Luxembourg en 1991. La réforme de l'UNICE se limite à introduire le vote à la majorité qualifiée pour certaines questions, en excluant la négociation collective. Enfin, les développements du dialogue de Val Duchesse font apparaître le CEEP comme un acteur inattendu, bouleversant le face à face entre la CES et l'UNICE. Au total, le processus de

Val Duchesse ne se limite pas à l'institutionnalisation d'un dialogue social entre des organisations représentatives préexistantes au processus. Il conduit également à une restructuration importante de ses acteurs.

VII. Présentation de la démarche

L'ouvrage adopte une démarche chronologique pour mettre en évidence la singularité du « moment Delors » dans l'émergence d'un système de relations industrielles européen liant inextricablement pouvoirs publics et partenaires sociaux.

Dans une première partie, le dialogue social est rapporté aux grandes étapes de la dynamique européenne. Il part en premier lieu des organisations nationales qui, en entretenant des relations avec leurs gouvernements, tentent d'influer directement sur les évolutions de la Communauté (chapitre 1, Le marché commun comme programme politique). La rupture introduite par Delors consiste à partir de l'existence d'un « marché intérieur » pour envisager le développement des institutions communautaires. Le processus de Val Duchesse apparaît alors comme un débat *organisé* entre les partenaires sociaux, conférant à la Commission une position institutionnelle inédite d'animateur du dialogue social. Cela nous conduit à envisager la rupture méthodologique introduite par Jacques Delors à l'égard des rencontres précédentes entre partenaires sociaux (chapitre 2, *Le New Deal* de Jacques Delors. La dialectique du marché intérieur et du dialogue social).

Dans une deuxième partie, nous abordons la dynamique propre des entretiens de Val Duchesse. Les réunions au sommet font apparaître la polysémie du marché (chapitre 3, Les registres du marché. Le dialogue social face à la réalité européenne). Le cheminement d'avis communs typiques permet d'éclairer le travail des acteurs européens (chapitre 4, Du sommet aux groupes de travail). Le chapitre 5 (Le réseau Val Duchesse) propose une analyse du réseau résultant des réunions de Val Duchesse. Il met en évidence le rôle essentiel joué par certaines personnalités du monde syndical ou patronal, relativisant du même coup la représentation courante du dialogue social sous la figure d'une confrontation entre deux entités collectives.

Dans une troisième partie, nous proposons une analyse de l'effet structurant du dialogue social tant sur les règles qui constituent le droit du travail communautaire que sur les acteurs eux-mêmes. Le chapitre 6 (Une ambition institutionnelle permanente) replace la dynamique des rencontres de Val Duchesse dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989. Le chapitre 7 (La reconfiguration des organisations syndicales européennes) montre à quel point la pratique de

dialogue social reconfigure l'identité et l'organisation des acteurs collectifs de la scène européenne. Enfin le chapitre 8 (L'arrimage de l'acteur patronal au dialogue social : l'accord du 31 octobre 1991) offre une étude renouvelée des circonstances et de la portée de la signature de l'accord du 31 octobre 1991, étape fondamentale de l'institutionnalisation du dialogue social européen, et legs du « moment Delors » pour les étapes ultérieures.