



Résolution de la CES Vers un acte pour le marché unique – Propositions de la CES

Adoptée au Comité exécutif, le 1 – 2 décembre 2010

Introduction

1. Le 27 octobre, la Commission européenne a publié sa communication « Vers un acte pour le marché unique – Pour une économie sociale de marché hautement compétitive ». L'objectif de cette communication est de relancer le marché unique en ouvrant de nouvelles opportunités et en favorisant une politique sociale de marché hautement compétitive, de raviver la confiance, de proposer une nouvelle approche globale du marché unique comprenant tous les acteurs du marché, et d'accroître la compréhension et le respect des règles du marché unique. La communication suit les lignes directrices du président Barroso présentées en septembre 2009 à la Commission entrante, qui qualifiaient le marché unique d'élément essentiel pour atteindre les objectifs de croissance et de compétitivité de la stratégie UE 2020 ; ainsi que le rapport de l'ex-commissaire Monti publié en mai 2010 qui formulait des recommandations politiques essentielles pour la relance du marché unique. Le texte de la communication de la Commission fait allusion à l'histoire de l'UE, qui est décrite sur la base de l'évolution des « quatre grandes libertés du marché ». La conclusion est que le marché intérieur est que jamais plus nécessaire. Mais il n'a jamais été aussi impopulaire. La Commission conclut qu'une ambition nouvelle est indispensable pour mettre la politique du marché intérieur au service d'une « économie sociale de marché hautement compétitive ».
2. « Vers un acte pour un marché unique » comprend 50 propositions dont à peu près la moitié sont de véritables propositions législatives. Les propositions sont subdivisées en trois thèmes : une croissance durable et équitable pour les entreprises ; la restauration de la confiance en plaçant les Européens au cœur du marché unique ; et le dialogue, le partenariat et l'évaluation comme outils essentiels d'une bonne gouvernance du marché unique.
3. La Commission invite à un débat sur ces propositions et a lancé une consultation en ligne qui s'achèvera le 28 février 2011. À l'issue de la consultation et des discussions avec les autres institutions de l'UE, la Commission a l'intention d'adopter au début du printemps 2011 un programme de travail définitif sur l'acte pour le marché unique.

Qu'y avait-il dans le rapport Monti concernant le mouvement syndical européen ?

4. La CES a salué le rapport de l'ex-commissaire Mario Monti sur la manière dont l'UE devrait relancer son marché unique et sur les mesures visant à finaliser le marché unique actuellement déséquilibré. M. Monti considérait que le marché unique est à un point critique de son histoire : la « fatigue de l'intégration » et la « fatigue du marché » se développent tandis que le soutien politique et social s'érode pour laisser la place à la suspicion et à l'hostilité ouverte. Les efforts de M. Monti pour répondre aux défis que posent les jugements de la CJE sont utiles dans le contexte général d'hostilité à l'égard des préoccupations de la CES concernant les récentes décisions de la Cour de justice européenne. La CES a tout particulièrement salué la reconnaissance du fait qu'un éclaircissement des problèmes soulevés par les jugements ne peut attendre 'un futur litige éventuel' et que 'les forces politiques doivent s'engager dans la recherche d'une solution conforme à l'objectif du traité d'instaurer une économie de marché sociale'. Un message essentiel du rapport est qu'il faut trouver une solution pour les tensions entre l'intégration du marché et les objectifs sociaux. Ces recommandations n'apparaissent pas par pur accident : M. Monti était l'auteur de la « clause Monti » dans le règlement Monti (1999, n° 2679/98) qui a confirmé le respect du droit de grève dans le contexte de la libre circulation des marchandises (et a inspiré la proposition de la CES pour un protocole de progrès social à joindre aux traités).

Évaluation de la CES

5. Pendant de nombreuses années, la CES a demandé un renforcement de la dimension sociale du marché intérieur, mais la réponse a été inadéquate. Aujourd'hui, une approche visionnaire et moins orientée vers le marché est nécessaire pour remédier aux préoccupations actuelles concernant l'impact du marché intérieur sur le modèle social de l'Europe. Les propositions de la Commission telles qu'elles existent aujourd'hui sont insuffisantes et, combinées à une stratégie UE 2020 peu ambitieuse et à l'absence d'un nouvel agenda politique social pour les cinq prochaines années, donnent une image inquiétante de la faible priorité que certaines personnes à la Commission et de nombreuses personnes au Conseil des ministres accordent à l'Europe sociale. Si l'Europe ne parvient pas à contraindre le marché intérieur à respecter les droits des travailleurs et des citoyens, et s'il est perçu comme un outil de dumping social et de concurrence déloyale, la base du consensus autour de l'intégration européenne s'érodera rapidement et le processus d'intégration deviendra plus ardu. Les instincts protectionnistes seront renforcés et le marché unique sera confronté à davantage d'ingérences.
6. Le rapport Monti constitue une avancée bienvenue dans la reconnaissance des questions intéressant la CES, mais ses recommandations ne vont pas assez loin. Outre un « règlement Monti » couvrant toutes les lois appropriées sur le marché intérieur, il faut ajouter aux Traités un Protocole de progrès social afin que les directives soient interprétées conformément aux droits sociaux et, de plus, la directive sur les travailleurs détachés doit être révisée plutôt que d'être simplement accompagnée d'un règlement. Cependant, la CES soutient les recommandations de M. Monti visant à répondre aux préoccupations de manière proactive et à adapter les règles du marché unique pour les rendre supportables et compatibles avec les droits fondamentaux. La CES déplore le manque de vision nouvelle du marché intérieur dans la communication.

Nous devons nous attaquer aux nouveaux défis : respecter les droits sociaux et lutter contre la crise environnementale en concrétisant le développement durable. La formulation relative aux droits sociaux est ambiguë et il n'y a pas de propositions d'internalisation des coûts externes en faveur de l'environnement.

7. La communication affirme que le marché intérieur peut offrir « davantage de croissance et davantage d'emplois ». La Commission calcule qu'en exploitant pleinement le potentiel du marché intérieur, on pourrait arriver à une croissance supplémentaire de 4% dans les dix prochaines années. Cette promesse reste vague, les calculs sont spéculatifs et la question de savoir si la croissance se fera sans emplois ou s'il y aura suffisamment d'emplois pour résorber les 23 millions de chômeurs actuels dans l'UE reste ouverte.

Faire de l'économie sociale de marché une réalité – Exigences de la CES

8. La CES rappelle à la Commission qu'aujourd'hui, le traité de Lisbonne est le cadre législatif de l'UE. C'est pourquoi les propositions de la Commission doivent refléter ce cadre d'une économie sociale de marché visant le plein emploi et le progrès social, ainsi qu'un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Il doit promouvoir la justice et la protection sociales. Les droits fondamentaux stipulés dans la Charte sont désormais juridiquement contraignants et les droits fondamentaux constituent des principes généraux du droit de l'Union. Quand elle définit et met en œuvre ses politiques et ses activités, l'Union doit tenir compte des exigences liées à la garantie d'une protection sociale adéquate. Étant donné que les propositions de la communication sont de nature purement économique, elles doivent être vérifiées en ce qui concerne les conséquences sociales.

La CES estime que les droits fondamentaux doivent être considérés comme un ensemble, impliquant non seulement la Charte des droits fondamentaux mais assurant aussi la conformité avec les normes de l'OIT et du Conseil de l'Europe.

9. Six domaines principaux présentent un intérêt tout particulier pour la CES.
10. **Premièrement**, les droits fondamentaux et le protocole de progrès social, la révision de la directive sur le détachement des travailleurs, le règlement Monti II et un tribunal du travail spécial à la CJE. La CES continue à considérer comme hautement prioritaires l'intégration d'un protocole de progrès social dans les traités et l'introduction dans le droit dérivé des instruments nécessaires à l'équilibre de la circulation des travailleurs et des services et pour faire en sorte que les libertés économiques respectent les droits fondamentaux. La CES demande en outre le réexamen de la directive sur le détachement des travailleurs et la création d'une chambre sociale spéciale de la CJE. Et ce, afin de disposer de juges spécialisés dans le droit du travail et le droit social et pour apporter au sein du tribunal une certaine connaissance des systèmes de relations industrielles dans les différents contextes nationaux. (En vertu du traité de Lisbonne, la création de tribunaux spécialisés est faisable étant donné qu'elle relève désormais de la « procédure législative ordinaire ».)

11. La Commission a présenté deux propositions concernant les droits fondamentaux et la directive sur le détachement des travailleurs (propositions n° 29 et 30).
 - Proposition n° 29 : veiller à ce que les droits garantis par la Charte des droits fondamentaux, y compris le droit d'entreprendre une action collective, soient pris en compte ; procéder à une analyse approfondie de l'impact social de toutes les législations proposées concernant le marché unique ;
 - Proposition n° 30 sur l'adoption en 2011 d'une proposition législative visant à améliorer la mise en œuvre de la directive sur le détachement des travailleurs « qui sera susceptible d'inclure ou d'être complétée par une clarification de l'exercice des droits sociaux fondamentaux dans le contexte des libertés économiques du marché unique ».

12. La proposition n° 29 de la Commission concernant la prise en compte des droits fondamentaux réaffirme les obligations que le traité de Lisbonne impose aux institutions européennes et le fait que la Charte des droits fondamentaux est devenue juridiquement contraignante. Ce qui manque, c'est un instrument qui oblige explicitement les libertés économiques à respecter les droits sociaux fondamentaux, donne la priorité aux droits sociaux fondamentaux en cas de conflit et qui protège et soutienne le droit d'entreprendre une action collective et le droit de grève proposés dans le protocole de progrès social ou dans un règlement de style Monti. Le rapport Monti n'était pas insensible à l'avis de la CES concernant les affaires Laval, Viking et autres de la CJE et visait à rééquilibrer le marché unique et les droits syndicaux fondamentaux. Il ne soutenait pas la proposition de la CES concernant un protocole de progrès social dans le traité, principalement parce qu'à ce stade, il ne croyait pas à une révision prochaine des traités ni qu'un protocole de progrès social serait acceptable pour l'ensemble des États membres. Étant donné que des changements devraient être apportés prochainement au traité en ce qui concerne la gouvernance économique et les nouvelles adhésions, la CES demandera instamment à la Commission de prendre des mesures préventives afin de protéger l'exercice des droits fondamentaux, tout d'abord en adoptant un règlement Monti et ensuite un Protocole de progrès social dans les traités.

13. Des changements de dernière minute apportés à la communication, à la suite – supposons-nous – d'une très longue bataille interne entre les commissaires, ont supprimé les références spécifiques à la proposition d'une clause sociale ou d'un règlement garantissant le droit d'entreprendre une action collective et le droit de grève, et la formulation actuelle montre des signes de compromis au sein de la Commission. Nous voulons une telle garantie dans l'acte pour un marché unique afin de :
 - a) confirmer que le marché unique n'est pas une fin en soi mais qu'il est créé dans le but d'apporter un progrès social aux citoyens de l'UE ;
 - b) préciser que les libertés économiques et les règles de concurrence ne peuvent primer sur les droits sociaux fondamentaux et le progrès social et, qu'en cas de conflit, les droits sociaux prévaudront, et ;
 - c) que les libertés économiques ne peuvent être interprétées comme garantissant aux entreprises le droit de se soustraire ou de contourner les lois et les pratiques nationales dans le domaine social et de l'emploi, ni de pratiquer une concurrence déloyale sur le plan des salaires et des conditions de travail.

14. Le législateur doit mettre fin à la politique qui a abouti à une situation où la CJE a la compétence de donner la priorité aux libertés économiques par rapport à la protection des conventions collectives et de l'action collective. Les modèles sociaux nationaux et les relations industrielles doivent être protégés dans la mesure où ils ne sont pas discriminatoires. Les litiges industriels dus à des conflits économiques doivent être jugés conformément à l'exercice des droits sociaux fondamentaux. Il sera essentiel de demander instamment à la Commission de tenir sa promesse, à savoir « inclure ou compléter par une clarification de l'exercice des droits sociaux fondamentaux dans le contexte des libertés économiques » ; une voie minimaliste n'est pas acceptable.
15. Nous notons que la proposition n° 30 concernant la directive sur le détachement des travailleurs ne propose aucune révision mais suggère un autre acte juridique visant à améliorer sa mise en œuvre. Ce qu'il faut, c'est un instrument juridique fort pour réparer les dommages provoqués par la CJE et permettre aux États membres de garder intacts leurs normes de travail et leurs systèmes de relations industrielles, notamment le rôle essentiel des conventions collectives sous leurs différentes formes. En outre, il est important de faire respecter le principe de traitement égal. La CES a déclaré très clairement que les défauts dans la mise en œuvre de la directive sur le détachement des travailleurs sont un élément du problème et qu'un acte législatif à côté de cette directive ne peut résoudre tous les problèmes posés par les jugements de la CJE.
16. **Deuxièmement**, la coordination de la taxation (proposition n° 19 sur l'amélioration de la coordination fiscale). La CES préconise l'application du principe du 'pollueur payeur' aux marchés financiers et demande aux institutions européennes de poursuivre leurs travaux sur une loi type concernant une taxe sur les transactions financières (TTF) au niveau de l'UE et au-delà. En l'absence d'un accord plus large, une taxe sur les transactions financières à l'échelle européenne devrait s'appliquer à l'ensemble des opérateurs et ne pas dépendre de la situation des grands centres financiers. Parallèlement, des revenus fiscaux considérables pourraient être générés et utilisés pour soutenir une politique sociale européenne suite à la crise, ainsi que des programmes de développement plus larges.
17. La CES croit qu'il est nécessaire de redoubler d'efforts au niveau européen pour supprimer les paradis fiscaux, prévenir l'évasion fiscale et rétablir une justice fiscale entre le capital et le travail et entre les riches et les pauvres. La Commission devrait œuvrer à une directive globale sur la taxation de l'épargne en vue de combler les lacunes existantes et de prévenir l'évasion fiscale. Cette directive couvrirait tous les acteurs et toutes les formes de revenus du capital et s'étendrait au-delà des frontières européennes. Dans le domaine de l'impôt des sociétés, la Commission devrait :
 - encourager une nouvelle proposition de directive de la Commission européenne portant sur une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS). Il est cependant essentiel d'ouvrir le débat sur les taux d'imposition conjointement avec l'introduction de l'ACCIS. Et une ACCIS devrait être obligatoire pour toutes les formes légales d'entreprises. Sinon, les possibilités de concurrence fiscale seraient tout simplement étendues. Non seulement les régimes fiscaux de 27 d'États membres seraient en concurrence les uns avec les autres, mais il y aurait aussi un 28^e système ;
 - renforcer le code de conduite actuel sur la taxation des entreprises ;

- et travailler à une amélioration des normes comptables qui comprendraient toute l'assiette fiscale potentielle des sociétés en introduisant un système de reporting européen pour les entreprises transfrontalières.

18. **Troisièmement**, le dialogue social et la participation des partenaires sociaux (proposition n° 32 sur le lancement d'une consultation des partenaires sociaux à propos d'un cadre européen pour les restructurations industrielles, proposition n° 44 concernant les 20 principales attentes des acteurs du marché unique, proposition n° 48 sur la consultation et le dialogue avec la société civile, les consommateurs, les ONG, les syndicats, les entreprises...).

La CES accueille avec satisfaction l'Acte pour le marché unique et dans la Communication sur la politique industrielle la référence à une future consultation des partenaires sociaux sur un cadre européen de restructuration. Ce cadre devrait également s'appliquer au secteur public et inclure les questions de durabilité.

19. En ce qui concerne la proposition n° 48, la Commission devrait tenir compte du rôle spécifique que les traités confèrent aux partenaires sociaux et, par conséquent, à la CES et de l'obligation de la Commission de les consulter. Les partenaires sociaux au niveau européen devraient être consultés d'une manière différente et avoir un poids clairement différent pour leur permettre d'influencer à un stade précoce la direction des initiatives à prendre, et pour leur permettre d'exprimer leur intérêt à aborder eux-mêmes la question dans une négociation.

20. Là aussi, le traité de Lisbonne a apporté de nouveaux changements dans ce domaine : « L'Union reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux à son niveau, en prenant en compte la diversité des systèmes nationaux » (art. 152). L'art. 152 est une obligation légale imposée à l'Union ; il va plus loin que l'obligation de consultation imposée à la Commission par l'art. 154 et ne se limite pas au seul domaine de la politique sociale. C'est pourquoi la CES insiste pour que la Commission respecte le rôle spécifique des partenaires sociaux dans une question politique aussi fondamentale que la future orientation du marché intérieur.

21. **Quatrièmement**, l'amélioration du cadre juridique des services publics (proposition n° 25 sur l'adoption d'ici 2011 d'une communication accompagnée d'autres mesures sur les services d'intérêt général). La CES salue en particulier les initiatives visant à soutenir l'évaluation des services publics et à éliminer les obstacles à l'accès universel. La CES attend que la Commission tienne compte des dispositions du nouveau Traité et du Protocole sur les SIG (voir la résolution de la CES « *Vers une nouvelle dynamique pour les services publics* »). En particulier :

- . L'objectif de la Communication et « d'autres mesures » sur les services publics devrait être d'aider les Etats membres à développer et améliorer leurs services publics, conformément avec le Protocole SIG. La Commission devrait pleinement respecter les récents jugements de la CJE sur la coopération public-public.
- . L'évaluation des services publics devrait inclure une évaluation essentielle et approfondie des libéralisations et privatisations antérieures, et être effectuée avec la participation de tous les acteurs de premier plan. La CES maintient sa demande de moratoire en relation avec la libéralisation.

Plus généralement, l'UE devrait développer ses capacités à évaluer l'impact de toutes les initiatives du marché intérieur (et d'autres de l'UE) sur les services publics, en conformité avec le Protocole SIG.

22. **Cinquièmement**, la CES salue l'engagement de la Commission d'améliorer la gouvernance des entreprises dans l'objectif spécifique d'accroître la participation des travailleurs et d'améliorer la transparence des informations fournies par les entreprises (proposition n° 38). En particulier, la Commission devrait adopter une approche cohérente en fixant des normes minimales élevées et en promouvant les droits à l'information et à la consultation des travailleurs et de leurs représentants, ainsi que les droits de participation dans les conseils.
23. Toute initiative concernant le statut des sociétés privées européennes (SPE) devrait garantir que cette forme de société n'est pas utilisée comme mécanisme de contournement des droits de participation définis au niveau national. Le statut de SPE devrait au moins garantir des droits de participation des travailleurs identiques aux normes stipulées dans le statut de société européenne (SE). Le siège opérationnel et le siège d'enregistrement doivent être établis dans le même pays, et la SPE doit disposer d'un capital minimal élevé et avoir une véritable dimension transfrontalière. Un registre européen des SPE (ainsi que des SE et des SCE) devrait être créé et les négociations sur la forme de participation des travailleurs doivent être finalisées avant que la SPE ne soit autorisée à s'enregistrer.
24. De plus, la Commission a récemment publié un rapport et un document de travail sur l'application du statut de SE et réfléchit actuellement à d'éventuels amendements en vue de formuler des propositions en 2012. De tels amendements ne devraient pas saper les droits des travailleurs et doivent s'accompagner d'une révision de la directive sur les SE pour ce qui concerne la participation des travailleurs, afin de renforcer les droits de participation des travailleurs.
25. **Sixièmement**, les marchés publics (la proposition n° 17 concernant des propositions législatives pour les marchés publics basées sur l'évaluation en cours de la législation européenne sur les marchés publics et la proposition n° 24 concernant un instrument pour les marchés publics extérieurs).
26. Depuis le lancement du projet de marché unique au milieu des années 80, la CES adopte une position très ferme concernant l'intégration d'une clause sociale fondamentale dans les règlements. Nos exigences ont été entendues lors de la révision des règlements sur les règles de passation des marchés publics en 2004. Cependant, de récents jugements de la CJE ont affaibli la législation sociale applicable et les possibilités de contrôler le respect des contrats par les États membres, notamment la compétence des États membres de formuler des normes de travail et des dispositions devant être obligatoirement respectées par toutes les entreprises et tous ceux qui exercent un travail rémunéré sur le territoire. Elles ont été écartées par les affaires Ruffert et Luxembourg. De plus, des éléments du cadre réglementaire national (normes de travail et conditions de travail) basés sur la législation du travail et les négociations collectives sont unilatéralement écartés par la CJE.

27. Les récents jugements de la CJE créent une situation dans laquelle les prestataires de services étrangers ne doivent pas se conformer à des règles obligatoires, qui sont des dispositions impératives de la législation nationale et doivent donc être respectées par les prestataires de services nationaux. Cette politique a également conduit à une applicabilité sélective et partielle des Conventions de l'OIT. Dans une note de bas de page du guide « Buying social : a guide to taking account of social considerations », la Commission européenne limite l'applicabilité des Conventions de l'OIT pour les travaux effectués par des travailleurs détachés dans le domaine des marchés publics à huit Conventions clés de l'OIT qui ont été ratifiées par les 27 Etats membres de l'UE. Par conséquent, la Convention 94 de l'OIT, formulée et conclue dès 1949 et ratifiée par plusieurs Etats membres (mais pas par tous) et hautement pertinente pour des procédures de marchés publics équitables, est remise en question.
28. La CES s'oppose fortement à cette primauté des principes économiques sur les droits fondamentaux. La révision des directives de l'UE sur les marchés publics devrait améliorer le cadre actuel afin de renforcer les critères sociaux dans les contrats publics qui accusent un retard et sont en réalité remis en question.
29. En outre, nous avons un intérêt dans des questions commerciales extérieures (n° 23, 24) :
- La proposition n° 23 vise à promouvoir la convergence réglementaire avec les pays tiers et milite pour une adoption plus large des normes internationales. Dans ce contexte, la CES insiste pour que tous les accords de commerce et d'investissement bilatéraux et interrégionaux comprennent des chapitres solides et pratiques sur le développement durable et encouragent en particulier l'application effective des normes de l'OIT, le programme sur le travail décent et d'autres codes tels que les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, ainsi que les meilleures normes environnementales, sanitaires et phytosanitaires (SPS).
 - La proposition n° 24 vise à renforcer la capacité de la Communauté à s'assurer de la symétrie dans l'accès aux marchés publics dans les pays industrialisés et les grandes économies émergentes. La CES soutient l'objectif consistant à parvenir à une plus grande égalité et à une concurrence loyale avec ces groupes de pays à tous les niveaux, y compris par le maintien de solides instruments de défense commerciale, tout en gardant à l'esprit qu'il est nécessaire d'aider et de promouvoir le développement dans les pays les plus pauvres.

Conclusion

30. Des mesures sont nécessaires pour faire progresser les objectifs sociaux de l'Europe, en particulier grâce à un agenda politique social ambitieux, en garantissant notamment l'égalité de traitement dans le domaine des salaires et des conditions de travail s'appliquant à l'endroit où le travail est effectué. Nos principales revendications sont :
- L'introduction d'un Protocole de progrès social dans les Traités ;
 - La révision de la directive sur le détachement des travailleurs ;
 - Un vigoureux suivi des idées figurant dans le rapport Monti sur
 - Un Règlement Monti II ;

- Une coordination/harmonisation fiscale européenne complémentaire afin de prévenir la concurrence fiscale ;
- Le respect du rôle spécifique des partenaires sociaux et l'amélioration de la gouvernance des entreprises avec l'objectif spécifique d'accroître l'implication des employés ;
- L'amélioration du cadre européen des services publics ;
- L'amélioration du cadre actuel des marchés publics pour le renforcement des critères sociaux et environnementaux dans les contrats publics.