

Histoire

LE MIRAGE DE L'EUROPE SOCIALE : DU STATUT EUROPÉEN DU MINEUR AU RAPPORT BERTIL OHLIN

Nicolas Verschueren

04/04/2019

À travers l'étude historique de deux aspects des premières heures de l'intégration européenne – le rendez-vous manqué d'un statut européen du mineur et le rapport de Bertil Ohlin –, Nicolas Verschueren, chercheur à l'Université libre de Bruxelles, analyse les ressorts de « l'Europe sociale ». Il revient dans cette note sur deux interrogations : le déficit social de l'UE était-il inhérent au processus d'unification européenne ? Les institutions européennes sont-elles le lieu où une plus grande solidarité entre les travailleurs du continent peut s'exprimer ?

Quel serait l'état de l'Union européenne aujourd'hui si les premières institutions avaient été porteuses de politiques sociales ambitieuses ? Cette hypothèse contre-factuelle est très souvent avancée pour illustrer les actes manqués du début d'une Europe sociale¹. Cette dénomination d'« Europe sociale » reste très floue et permet surtout à celui qui l'utilise d'y introduire ses propres aspirations. Le déficit social de l'UE était-il inhérent au processus d'unification européenne ? Les institutions européennes sont-elles le lieu où une plus grande solidarité entre les travailleurs du continent peut s'exprimer ? À vrai dire, il est possible de répondre par l'affirmative à ces deux questions. C'est ce que nous nous proposons de montrer à travers l'étude historique de deux aspects des premières heures de l'intégration européenne : le rendez-vous manqué d'un statut européen du mineur et le rapport de Bertil Ohlin.

Le statut européen du mineur

Le fait est peu connu, mais les premières institutions européennes ont été le théâtre d'un des projets sociaux les plus ambitieux de leur histoire, à savoir la création d'un statut commun à tous les ouvriers de la mine dans la Communauté européenne : le statut européen du mineur.

La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) qui s'installe à Luxembourg en 1952 est pourvue de dispositions sociales extrêmement ambitieuses puisqu'elle doit, selon les mots du

traité, « promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre, permettant leur égalisation dans le progrès² ». En revanche, les moyens pour parvenir à cette harmonisation sociale par le haut demeurent obscurs. Nombre de dirigeants syndicaux de l'époque ont été quelque peu aveuglés par les possibilités d'une dynamique sociale européenne³. En août 1956 survient la catastrophe du Bois du Cazier en Belgique provoquant la mort de 262 mineurs, dont 136 Italiens. Ce drame secoue la jeune Communauté européenne qui semblerait désormais loin de ses fondements sociaux⁴. Le marché commun du charbon et de l'acier conduirait-il à une détérioration des conditions de travail et des règles de sécurité ? Parallèlement, les célèbres statuts du mineur obtenus après la guerre lors des batailles de la production pour relancer les économies belge et française ont progressivement perdu de leur prédominance. En 1956, l'ouvrier de la mine n'est déjà plus considéré comme le héros de la reconstruction nationale et il devient de plus en plus difficile à recruter malgré les premières fermetures de puits⁵.

Paul Finet, syndicaliste socialiste belge et membre de la Haute Autorité de la CECA, propose alors de créer un nouveau statut commun à tous les mineurs européens. L'idée, jetée rapidement au lendemain de la catastrophe du Bois du Cazier, fait son chemin dans l'esprit des représentants syndicaux de la mine. Pour les mineurs belges et français, ce statut européen permettrait de restaurer un statut national qui s'est érodé avec le temps et peut-être de faciliter le recrutement d'ouvriers. Les représentants syndicaux allemands, pourtant peu enclins à discuter d'avancées sociales à Luxembourg, se montrent enthousiastes face à cette suggestion⁶.

Cette proposition, qui semblait de prime abord illusoire, prend forme progressivement. Le fait que l'Italie, les Pays-Bas et le grand-duché de Luxembourg ne comptent que très peu de mineurs rend ce projet d'autant plus réaliste. En outre, les dirigeants syndicaux de la mine reçoivent le soutien de leurs collègues de l'industrie sidérurgique pour l'élaboration et la promotion de ce statut au sein des institutions européennes, dont certaines soutiennent le projet. Ainsi, le Parlement européen et la Haute Autorité de la CECA approuvent et encouragent la réalisation de ce statut commun, compris comme « un ensemble cohérent de dispositions applicables à tous les mineurs de la Communauté, quel que soit leur pays d'origine et quel que soit celui dans lequel ils exercent leur profession. Ce statut devrait prévoir un certain nombre d'avantages, les uns inhérents au travail proprement dit, les autres attachés à la profession⁷ ».

Dans un premier temps, deux projets s'affrontent : l'un soutenu par la Confédération internationale des syndicats chrétiens (CISC), l'autre par la Confédération internationale des syndicats libres (CISL). Or, ils partagent de nombreuses similitudes (*voir tableau ci-dessous*) : un niveau de salaire plus élevé que dans les autres industries, un salaire garanti, une amélioration des régimes de retraite et de pension d'invalidité, une diminution de la durée du travail en fonction de l'ancienneté

ou encore une meilleure formation professionnelle. Ces similitudes permettent la création d'un projet commun porté par le syndicaliste belge Arthur Gailly. Le statut européen du mineur peut désormais être discuté.

Tableau comparatif des principales dispositions du statut européen du mineur proposées par la CISL et la CISC

	Projet de la CISL	Projet de la CISC
Salaires	– salaire supérieur à tous les barèmes de 25% – salaire annuel garanti – pas de disposition sur le système de rémunération	– salaire supérieur à ceux des autres secteurs industriels – salaire mensuel garanti – suppression du salaire à la tâche et au poste au profit d'un salaire collectif et au temps
Durée du travail	– mineur au fond : 35 heures / 5 jours – mineur en surface : 40 heures / 5 jours	– mineur au fond et en surface : 40 heures / 5 jours – interdiction du travail le dimanche
Prestation en nature	droit à du charbon gratuit ou à son équivalent en espèces	droit à du charbon gratuit ou à son équivalent en espèces
Logement	droit à un logement gratuit ou à une indemnité compensatrice	droit à un logement gratuit ou à une indemnité de même valeur

Mais toute la difficulté réside précisément dans la recherche d'un lieu de discussion où ce statut pourrait être négocié entre représentants des travailleurs et des employeurs. Dès les premiers mois de fonctionnement de la CECA, les représentants syndicaux ont plaidé pour la constitution de commissions mixtes afin de parvenir à l'émergence d'un dialogue social européen, étape indispensable à l'harmonisation sociale dans le progrès. Mais tant les représentants des employeurs que des gouvernements ont freiné des quatre fers la mise en œuvre de ces commissions qui, une fois créées, ne se réunissent que de manière épisodique et sans pouvoir contraignant. Entre 1956 et 1963, la commission mixte consacrée au secteur charbonnier se réunit moins d'une dizaine de fois. Lors de ces réunions, les représentants patronaux et des gouvernements répètent à l'envi que cette commission outrepassé les compétences qui lui ont été

déléguées.

Cette résistance obstinée à l'émergence d'un statut européen du mineur éteint chez certains dirigeants syndicaux les derniers espoirs d'une Europe sociale. Le socialiste luxembourgeois Antoine Krier déclare à la suite de ces discussions : « À l'espoir du début, à la confiance des premiers jours dans la construction européenne ont succédé, sinon de l'indifférence, du moins un certain scepticisme et parfois un sentiment d'amertume⁸. » Malgré les multiples requêtes de la Haute Autorité de la CECA auprès des gouvernements et des représentants des employeurs pour utiliser cette commission comme un lieu de négociation paritaire européen, les discussions aboutissent à une fin de non-recevoir de leur part. Pour la commission des Affaires sociales du Parlement européen, majoritairement composée de syndicalistes de la sidérurgie et de la mine, « l'attitude des représentants des gouvernements et des employeurs constitue, sous l'angle d'une politique sociale européenne progressiste, un test négatif⁹ ». Le statut européen du mineur semble alors mort-né.

Pourtant, une décision de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) relance l'idée sur de nouvelles bases. En décembre 1956, le gouvernement ouest-allemand a mis en place une prime pour les mineurs (*Bergmannsprämie*) afin de réévaluer le salaire du mineur allemand par rapport aux autres catégories professionnelles¹⁰. Cette revalorisation salariale visait à réduire la conflictualité, mais surtout à faciliter le recrutement de nouveaux ouvriers dans l'industrie charbonnière allemande. Or, cinq ans plus tard, la CJCE considère que cette prime est une forme de subvention publique à l'industrie charbonnière provoquant une distorsion dans le jeu de la concurrence entre entreprises de la Communauté¹¹. La Haute Autorité de la CECA fait alors pression sur le ministère des Affaires économiques pour mettre fin à ce soutien financier à l'industrie charbonnière allemande. Il faut attendre décembre 1963 pour que le ministre applique une nouvelle réglementation et demande le remboursement des primes octroyées.

Pour contrer cette décision, le syndicat des mineurs allemands, l'Industriegewerkschaft Bergbau und Energie (IGBE), se lance dans une campagne européenne de revalorisation salariale des mineurs. L'idée de statut européen du mineur renaît. Le 4 juillet 1964, les syndicats socialistes des mineurs des six pays de la Communauté organisent la première manifestation européenne à Dortmund en présence de Dino del Bo, président de la Haute Autorité. Cette manifestation rassemble 25 000 mineurs¹² avec comme revendication la création d'un statut européen du mineur et l'émergence d'une Europe sociale. Ce projet obtient même le soutien de la CGT, pourtant largement réfractaire à cette Communauté européenne¹³.

L'espoir d'un 1^{er} Mai européen, d'une première grève européenne est alors énoncé. Cette espérance

prend également pour appui le discours du président de la Haute Autorité de la CECA, qui déclare aux mineurs présents : « Je suis ici avec vous comme quelqu'un qui espère cette Europe sociale et travaille pour sa réalisation¹⁴. » Néanmoins, le rêve d'un statut européen demeure illusoire en raison du blocage systématique des représentants du patronat et des gouvernements. En revanche, émerge l'idée d'étendre la prime du mineur allemand à tous les mineurs de la Communauté, de l'internationaliser, pour reprendre le terme de l'époque. Cette internationalisation de la prime du mineur constituerait le premier pas pour des projets plus ambitieux. Une nouvelle négociation avec les représentants patronaux est lancée sur le sujet avec, une nouvelle fois, le soutien de la Haute Autorité. Derechef, les gouvernements s'opposent à cette initiative, en particulier le ministre français de l'Industrie, Michel Maurice-Bokanowski. Posant problème à lui seul, le terme de « prime » est remplacé par celui de « prestation CECA » devant faciliter le recrutement et la fidélisation de la main-d'œuvre dans les mines de charbon.

Mais l'irréductible opposition des représentants des gouvernements et des patrons condamne toute possibilité de concrétisation du projet, qui restera lettre morte. Avec la fusion des exécutifs des Communautés européennes en 1967 et le déclin progressif de l'industrie charbonnière, le sort d'un des plus ambitieux projets à caractère social dans les premières années de la construction européenne est jeté.

Le rapport de Bertil Ohlin

À l'instar des débats autour du traité de Maastricht en 1992 ou de l'élargissement de 2004, l'établissement d'un marché commun en 1957 pose la question de l'égalité entre les citoyens européens sur le marché du travail, et suscite notamment la crainte d'un *dumping* social. En France et en Belgique, notamment, la peur est grande de voir la future Communauté européenne se muer en un espace de compétition entre travailleurs qui mènerait à un nivellement par le bas des salaires et des acquis sociaux. Pour certains chercheurs, il ne fait aucun doute que le ver est dans le fruit dès l'origine et que la dimension libérale, voire néolibérale imprègne le traité de Rome¹⁵. Pour d'autres, des mécanismes de solidarité sont bien présents dès l'origine à travers la Politique agricole commune et les aides au développement régional ou à la formation professionnelle¹⁶.

Mais, dans le cadre strict du traité de Rome, il convient de rappeler le rôle important joué par le rapport de Bertil Ohlin dans l'absence d'une ambitieuse harmonisation sociale européenne. Cet économiste suédois né en 1899 est surtout connu pour le théorème Heckscher-Ohlin qui, s'inspirant de David Ricardo, souligne les bienfaits et les vertus du libre-échange. Leader des libéraux en Suède de 1944 à 1967, il est mandaté par le Bureau international du travail (BIT) pour présider un groupe d'experts chargés d'étudier la nécessité de la mise en place d'une harmonisation sociale

européenne¹⁷. En effet, dès 1953, les syndicats socialistes ont pointé du doigt la dérive dangereuse d'une intégration économique qui ouvrirait la voie à la compétition entre travailleurs et au *dumping* social. Mais ce sont surtout les garanties demandées par le gouvernement français sur les questions sociales qui lancent le débat¹⁸. Or, le BIT à l'époque est loin d'être favorable à la mise en place d'une harmonisation sociale institutionnalisée. Pour l'historien Lorenzo Mechi, le choix du libéral Ohlin pour présider le groupe d'experts constitue un choix politique fort.

En effet, selon les conclusions de ce rapport, l'harmonisation des conditions de travail ou des salaires ou même l'harmonisation fiscale ne constituent pas un préalable indispensable à l'ouverture du marché commun. L'élévation des conditions de vie et de travail découlera du fonctionnement du libre-échange entre les États membres qui doivent éviter une inflation des prestations sociales pour se focaliser sur l'efficacité économique et faciliter la mobilité géographique des travailleurs. On pourrait penser qu'il ne s'agit que d'un rapport dont les implications ne portent pas à conséquence. Or, il constitue une des bases de travail lors des discussions et négociations relatives à la création de la Communauté économique européenne. Pour l'économiste André Sapir, les conclusions de ce rapport ont largement contribué à la désarticulation entre les conditions de travail et le commerce international¹⁹. Alors que Guy Mollet plaide pour la mise en place d'une harmonisation sociale comme préalable à l'ouverture d'un marché commun, le rapport Ohlin, lui, prescrit le contraire en soulignant que la mise en place de standards sociaux uniformes dans la Communauté menacera la compétitivité des entreprises européennes²⁰.

Plus encore, les dispositions sociales figurant dans le Traité instituant la Communauté économique européenne sont bien minces. Les compétences européennes se réduisent à peau de chagrin et le principal article du traité à ce sujet, l'article 118, ne prévoit finalement qu'un rôle extrêmement modeste de la Commission se résumant à promouvoir la collaboration entre les États membres dans le domaine social. Au niveau syndical, les déceptions sont grandes et l'idée de la Communauté européenne comme espace pour un nouveau dialogue social s'érode rapidement, comme dans le cas du statut européen du mineur.

Souvent présentées comme l'âge d'or de l'Europe sociale, les années 1970 forment un cache-misère. Le dialogue social européen bégaye tandis que les conventions collectives européennes peinent à voir le jour. Il faudra attendre les années Delors pour que le mirage se dissipe et laisse entrevoir sa concrétisation à travers l'Acte unique (1986) ou la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1989). Le traité de Lisbonne (2007) et la fameuse méthode ouverte de coordination permettant une harmonisation non contraignante des politiques sociales nationales étaient supposés garantir la mise en œuvre d'une dimension sociale de l'intégration

européenne. Mais les arrêts Laval et Viking de la Cour de justice des Communautés européennes en 2007 semblent confirmer la dimension résolument néolibérale de l'Union européenne et concrétiser les craintes d'un élargissement vecteur de compétition et de *dumping* social. Ces deux affaires illustrent dans quelle mesure l'espace européen devient un lieu de déconstruction des droits sociaux. Dans l'arrêt Laval, la CJCE considère la grève des travailleurs suédois pour demander que les travailleurs lettons bénéficient des mêmes droits qu'eux comme une entrave injustifiée à la libre circulation de services.

Au printemps 2017, le thème de l'Europe sociale refleurit lors de la première rencontre entre Emmanuel Macron, tout juste élu à la présidence française, et Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne. Six mois plus tard, en novembre, le Sommet social de Göteborg marque la volonté de créer un pilier social pour l'Union européenne afin d'endiguer la montée des populismes. Aujourd'hui, à quelques semaines des élections européennes, on est en droit de se demander si les premières pierres de ce pilier ont déjà été scellées. Rétrospectivement, le projet d'un statut commun à tous les mineurs européens résonne comme une idée folle ou une utopie réaliste. Peut-être n'aura-t-on jamais été aussi près d'une Europe sociale que dans les premières années d'existence de la Communauté européenne.

1. Voir Fritz Scharpf, « The European social model », *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 4, 2002, pp. 645-670.
2. Article 3, paragraphe 2 du Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier.
3. Voir Patrick Pasture, « Adieu aux illusions. La CISC devant la CEE. 1958-1974 » in Éric Bussière et Michel Dumoulin (dir.), *Milieus économiques et intégration européenne*, Arras, Artois Presse Université, 1998, pp. 371-386.
4. Voir Anne Morelli et Nicolas Verschueren, *Retour Sur Marcinelle*, Bruxelles, Couleur Livres, 2018.
5. Voir Marc Lazar, « Le mineur de fond : un exemple de l'identité du PCF », *Revue française de science politique*, vol. 35, n° 2, 1985, pp. 190-205.
6. Voir Nicolas Verschueren, *Fermer les mines en construisant l'Europe. Une histoire sociale de l'intégration européenne*, Bruxelles, Peter Lang, 2013.
7. Archives historiques de la CECA, CEAB 2, n°3635, Mémoire sur l'évolution de la question du statut européen du mineur, novembre 1963, p. 5.
8. Cardoc, Assemblée parlementaire européenne, *Rapport Krier*, 27 juin 1961.
9. *Ibid.*
10. Voir Mark Roseman, *Recasting the Ruhr, 1945-1958. Manpower, Economic Recovery and Labour Relations*, New York-Oxford, Berg, 1992, p. 154.
11. CJCE, arrêt du 21 février 1961.
12. *Bulletin de la CECA*, 1965, n°53, p. 67.
13. *L'Humanité*, 10 juillet 1964.
14. *Force ouvrière* (hebdomadaire), 8 juillet 1964.
15. Voir François Denord et Antoine Schwartz, « L'économie (très) politique du traité de Rome », *Politix*, vol. 89, n° 1, 2010, pp. 35-56.

16. Voir Ann-Christina L. Knudsen, *Farmers on Welfare. The Making of Europe's Common Agricultural Policy*, Ithaca, Cornell University Press, 2009 ; Antonio Varsori, « Le rôle de la formation et de l'enseignement professionnels dans la politique sociale européenne et le Cedefop », *Revue européenne Formation professionnelle*, n° 32, 2004, pp. 70-85.
17. BIT, *Les Aspects sociaux de la coopération économique européenne. Rapport d'un groupe d'experts, Études et documents*, n° 46, Genève, 1956.
18. Voir Lorenzo Mechi, « Du BIT à la politique sociale européenne : les origines d'un modèle », *Le Mouvement social*, n° 244, 2013, pp. 17-30.
19. André Sapir, « The Interaction Between Labour Standards and International Trade Policy », *The World Economy*, vol. 18, n° 6, 1995, pp. 791-803. Voir également Brian Shaev, « Liberalising Regional Trade: Socialists and European Economic Integration », *Contemporary European History*, vol. 27, n° 2, mai 2018, pp. 258-279 ; Lorenzo Mechi, « Economic Regionalism and Social Stabilisation: The International Labour Organization and Western Europe in the Early Post-War Years », *The International History Review*, vol. 35, n° 4, 2013, pp. 844-862.
20. Voir Daniel Dumont, « Les traductions de l'activation'. La douce européanisation des systèmes nationaux de protection sociale », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 63, n° 2, 2009, pp. 1-94.