

Union européenne Pauvreté et protection sociale

L'année 2010 a été proclamée année de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans l'Union européenne, ce qui serait louable si les personnes précarisées étaient vraiment la finalité des politiques élaborées. Or, la faiblesse des objectifs et des moyens juridiques, l'argumentation en termes de morale plutôt que de droit montrent que l'on considère que le chômage, et partant la pauvreté, est volontaire. Ce qui est visé est, en réalité, une réduction des coûts budgétaires par une diminution des dépenses sociales, considérée comme une modernisation de la protection sociale qui passe par l'activation et le ciblage. Le risque est de voir se détricoter les États sociaux et leurs principes de solidarité et de redistribution.

FRANCINE MESTRUM

2010 sera l'année de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans l'Union européenne. Cette initiative est plus que bienvenue étant donné que l'Union européenne comptait en 2004 plus ou moins 100 millions de personnes courant un « risque de pauvreté », c'est-à-dire ayant un revenu inférieur à 60 % du revenu médian. En effet, 22 % de la population totale vit avec un revenu inférieur à 22 euros par jour. Cependant, 23,5 millions de personnes ou 5 % de la population vivent avec un revenu inférieur à 10 euros par jour et peuvent être considérées comme étant extrêmement pauvres¹. 8 % des citoyens de l'UE courent un risque de pauvreté alors

même qu'ils ont un emploi². Ces chiffres montrent que les droits humains les plus élémentaires ne sont pas respectés dans une des régions les plus riches du monde.

Pourtant, comme le précise le communiqué de presse annonçant cette initiative, la solidarité est une des valeurs clés de l'UE. Un des objectifs intrinsèques des modèles de société et de bien-être en Europe est de permettre à chaque individu de participer au progrès économique et social, tant pour en profiter que pour y contribuer³.

1 CCE, *Social Situation in the European Union 2007*, Commission européenne, 2008, p. 4.

2 Commission européenne, COM (2007)620 final du 17 octobre 2007.

3 Press IP/07/1905 du 12 décembre 2007 : 2010 sera l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

À l'origine...

L'Union européenne n'a pas de compétences en matière de protection sociale. On peut le regretter, mais force est de constater que les différents systèmes des États membres sont très hétérogènes et que les chefs d'État et de gouvernement n'ont jamais voulu abandonner cette partie de leur souveraineté. Or, dans presque tous les États membres, une différence est faite entre d'une part la sécurité sociale — ou les assurances sociales pour les travailleurs et les personnes âgées — et l'assistance sociale pour ceux qui ne participent pas au marché du travail. C'est pourquoi, dès les années septante, la Commission européenne avait entamé des programmes de lutte contre la pauvreté et le Conseil les avait approuvés. Jusqu'en 1993, quand la Cour de justice décida que même pour l'assistance sociale, la Communauté n'avait pas de base légale.

Le traité de Maastricht a introduit une procédure de codécision Conseil-Parlement européen pour tout ce qui concerne la sécurité et la santé des travailleurs. L'emploi, le droit du travail et la sécurité sociale — notamment — restent sous la règle de l'unanimité (articles 118 et 118A). Dans le traité d'Amsterdam, un nouvel article 117 est introduit qui fait référence à la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe de 1961 et à la Charte communautaire des travailleurs de 1989. Ce même article ajoute la lutte contre l'exclusion aux compétences de la Communauté européenne. Un nouvel article 118 mentionne l'intégration des personnes exclues du marché du travail parmi les points qui peuvent être décidés à majorité qualifiée. Le traité introduit également un nouveau Titre VI A sur l'emploi qui établit que les États membres considèrent leurs politiques de promotion de l'emploi comme étant une matière d'intérêt commun. Enfin, le traité de Nice de 2000 change l'article 137 et ajoute la lutte

contre l'exclusion sociale et la modernisation des systèmes de protection sociale.

Le traité de Nice est entré en vigueur en 2003, mais en 2000 avait été adoptée la stratégie de Lisbonne où il est dit qu'il est « inacceptable que, dans l'Union, tant de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté et soient touchées par l'exclusion sociale. Il faut prendre des mesures pour donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté⁴ [...] ». À la suite de cette stratégie et au moment où, en décembre 2000, le nouveau traité est adopté à Nice et une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est ajoutée à ce traité, est également adopté un premier agenda social qui mentionne la promotion de l'emploi, la modernisation de la protection sociale et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale parmi ses priorités.

Ce long cheminement institutionnel ne peut faire oublier qu'en 1992 déjà le Conseil avait adopté deux recommandations⁵ qui parlent des risques de pauvreté et d'exclusion sociale, soulignent le caractère multidimensionnel de l'exclusion et le droit de tout travailleur dans la Communauté à une protection sociale adéquate et à un niveau adéquat de prestations de sécurité sociale. En ce qui concerne la pauvreté, le Conseil recommande aux États membres de reconnaître le droit fondamental de toute personne à des ressources suffisantes et à l'assistance sociale afin de vivre dignement. Il recommande en outre de fixer le montant des ressources suffisantes afin de couvrir les besoins essentiels ainsi que de sauvegarder les stimulants pour chercher un emploi et d'aider les personnes exclues du marché du travail afin qu'elles puissent réintégrer ce marché.

4 *Conclusions de la présidence*. Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000.

5 *Council Recommendation of 24 June 1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems, 92/441/EEC; Council recommendation of 27 July 1992 on the convergence of social protection objectives and policies, 92/442/EEC.*

Ainsi, on constate qu'au début du troisième millénaire, tout est — enfin — réglé pour mettre en place une protection sociale au niveau européen en faveur des pauvres. Mais en fait, ce sont trois agendas qui ont convergé vers un seul : la « modernisation de la protection sociale » à laquelle la Commission travaille depuis 1997, les politiques de l'emploi, formalisées dès 1997 et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dès le traité de Nice et la stratégie de Lisbonne de 2000. En effet, comme nous allons le voir, la « lutte contre la pauvreté » est bien plus qu'une lutte contre la pauvreté, mais implique une nouvelle philosophie de l'État social. Celle-ci est formulée implicitement dans la stratégie de Lisbonne qui veut faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde ».

Quelques questions

Aussi positive que soit l'organisation de l'année contre l'exclusion sociale et contre la pauvreté, plusieurs remarques peuvent être faites à propos de cette initiative.

D'abord, l'indicateur essentiel de l'UE ne nous dit rien sur la pauvreté. En effet, les revenus inférieurs à 60 % du revenu médian sont des revenus peu élevés, mais les personnes qui le touchent n'ont pas a priori des difficultés pour joindre les deux bouts. Il est très positif de constater que l'UE a choisi un seuil de pauvreté relative, mais elle l'a fait à un niveau tellement élevé qu'il ne donne aucune idée sur la pauvreté réelle et n'indique qu'un « risque » de pauvreté. Un seuil de pauvreté à 50 % du revenu médian serait nettement plus adéquat. Selon le rapport de 2007⁶, cela donne 73,2 millions de personnes « pauvres », soit 16 % de la population.

Ensuite, les instruments juridiques choisis pour lutter contre la pauvreté restent très limités. Les États membres ont commencé dès 2001 avec une « méthode ouverte de coordination », qui est une procédure intergouvernementale avec la participation de la Commission et de la société civile. Elle vise un processus d'apprentissage mutuel et l'identification de « bonnes pratiques ». Elle ne mène pas à une législation mais tout au plus à des recommandations entre États membres et de la « soft law ». Cette méthode a certes ses avantages et elle a déjà permis une convergence dans la façon de définir les indicateurs et d'établir les statistiques. Mais elle ne débouche pas sur des mesures fortes pour l'éradication de la pauvreté.

Les objectifs de l'année européenne restent limités. Il s'agit de la reconnaissance du « droit des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale à vivre dans la dignité et à prendre une part active à la société ; d'accroître l'adhésion du public aux politiques d'inclusion sociale, en soulignant la responsabilité de chacun dans la lutte contre la pauvreté et la marginalisation ; de promouvoir une plus grande cohésion [...] et d'encourager l'engagement de l'ensemble des parties prenantes [...] ».

Par ailleurs, si les trois agendas — pauvreté, emploi, protection sociale — ont convergé, ils restent soumis à des procédures différentes. Les politiques de l'emploi font l'objet de « lignes directrices pour l'emploi », complémentaires aux « grandes orientations pour la politique économique ». La « modernisation de la protection sociale » est discutée dans un comité de protection sociale qui prépare chaque année un « rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale ». La lutte contre la pauvreté fait l'objet d'une « méthode ouverte de coordination ». La stratégie de Lisbonne, elle, ne fait l'objet d'aucune procédure permanente.

⁶ CCE, *Social Situation in the European Union 2007*, op. cit., p. 2.

Enfin, ce que l'on constate, est que la lutte contre la pauvreté s'inscrit dans une stratégie axée sur la croissance économique et sur l'équilibre budgétaire, ainsi que sur une stratégie de modernisation économique et sociale conformément à l'agenda de Lisbonne. Elle a des objectifs bien au-delà de la pauvreté.

« Il est donc fondamental, pour le développement durable de l'Europe, de prévenir et combattre la pauvreté et l'exclusion sociale, en modernisant davantage la protection sociale dans le cadre de politiques budgétaires saines, qui combinent satisfaction des besoins sociaux et viabilité économique⁷ ». « Pour être efficaces, les politiques visant à rendre le travail rémunérateur doivent trouver un équilibre adéquat dans ce "casse-tête triangulaire" : renforcer les incitations au travail, atténuer la pauvreté et éviter des coûts budgétaires insoutenables⁸ ».

La préoccupation majeure de tous les États membres est l'allocation la plus effective des revenus, dans un contexte où les dépenses sociales sont limitées, lit-on dans un rapport de la Commission de 1997⁹. Partout, l'on veut limiter les coûts et réduire la dépendance, ce qui se fait par une politique d'activation et de ciblage. Dans sa proposition au Conseil et au Parlement européen du 24 novembre 2000 concernant un programme communautaire pour encourager la coopération entre les États membres visant à lutter contre l'exclusion sociale, la Commission mentionne dans son point 13 que « combattre la pauvreté et l'exclusion sociale requiert de faciliter la participation à des emplois de qualité et l'accès de tous

aux ressources, droits, biens et services¹⁰ ». Parmi les objectifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, figure en premier point « Promouvoir la participation à l'emploi », avant l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services¹¹. Le Conseil mentionne comme tout premier point que « la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté [est] l'un des éléments centraux de la modernisation du modèle social européen, et que l'emploi est la meilleure protection contre l'exclusion sociale ». « La construction d'une Europe "inclusive" est cruciale pour réaliser l'objectif de l'Union européenne qui est la croissance économique durable, des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et une cohésion sociale plus importante¹² ».

« Tendre la main aux personnes en marge de la société et du marché du travail est une priorité tant économique que sociale. Il n'existe aucune contradiction entre une économie dynamique et efficace et une économie fondée sur la justice sociale : au contraire, elles sont fortement interdépendantes. D'une part, le développement économique est nécessaire pour étayer l'offre d'une aide sociale. D'autre part, faire revenir les personnes les plus exclues sur le marché du travail, à condition qu'elles soient en mesure de travailler, et appuyer leur intégration sociale, sont des composantes de la stratégie de Lisbonne, dont l'objectif est d'exploiter au maximum le potentiel de nos ressources humaines¹³ ». « L'inclusion active est en ce sens tout à fait complémentaire

7 CCE, *Proposition de rapport conjoint 2008 sur la protection sociale et l'inclusion sociale*, COM(2008)42 final, p. 3.

8 CCE, *Communication de la Commission [...] concernant une consultation sur une action à mener au niveau communautaire pour promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail*, COM(2006)44, p. 7.

9 *Social Protection in Europe 1997 – Executive Summary*, CCE, Bruxelles 23 avril 2008, doc. COM(1998)243 final, p. 11.

10 CCE, *Proposition modifiée établissant un programme d'action communautaire pour encourager la coopération entre les États membres visant à lutter contre l'exclusion sociale*, Bruxelles, 24 novembre 2000, doc. COM(2000)796 final, p. 6.

11 Conseil de l'Union européenne, *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale – Définition des objectifs appropriés*, doc. 14110/00 du 30 novembre 2000.

12 Press IP/07/1905, *op. cit.*

13 CCE, communication de la Commission [...], *Moderniser la protection sociale pour renforcer la justice sociale et la cohésion économique; promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail*, Bruxelles, 17 octobre 2007, COM (2007)620 final, p. 2.

de l'approche relative à la "flexicurité", car elle vise les personnes en marge du marché du travail. Elle définit "un État-providence actif" en offrant des parcours personnalisés vers l'emploi et en veillant à ce que les personnes non aptes au travail puissent vivre dans la dignité et contribuer autant que possible à la société. Par conséquent, l'inclusion active contribue à la stratégie de Lisbonne et représente l'un des piliers de la dimension sociale de la stratégie de développement durable de l'UE. »

Une lutte contre la pauvreté axée sur le marché du travail serait tout à fait louable si des emplois de qualité étaient disponibles et si les pauvres étaient en mesure de les accepter. Si tel était le cas, on peut penser que nombre d'entre eux ne seraient pas pauvres et ne seraient pas au chômage. La logique derrière le raisonnement de l'UE est celle d'un chômage — et d'une pauvreté — volontaires.

Une autre référence qui revient dans plusieurs documents concerne « l'importance de supprimer les obstacles à l'accès au marché du travail par des mesures actives et préventives, y compris l'identification précoce des besoins, l'aide à la recherche d'un emploi, l'orientation et la formation dans le cadre de plans d'action personnalisés. Pour que le travail soit financièrement attrayant pour les demandeurs d'emploi, il est également nécessaire de continuer à revoir les facteurs d'incitation et de dissuasion liés à la fiscalité et aux prestations sociales, y compris la gestion et les conditions d'octroi des prestations, tout en garantissant des niveaux de protection sociale adéquats ». Ici également, le risque de voir se développer un raisonnement qui explique le chômage et la pauvreté par la facilité d'obtention de prestations sociales est réel.

« La stratégie révisée [de Lisbonne] invite les États membres à orienter leurs efforts stratégiques vers la création d'une crois-

sance plus forte et d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité. Il est dès lors indispensable d'assurer une véritable interaction entre la méthode ouverture de coordination (MOC) dans le domaine de la protection et de l'inclusion sociale, qui privilégie un niveau élevé de protection et de cohésion sociales, et les politiques pour la croissance et l'emploi¹⁴ ». Rappelons qu'un des objectifs centraux de la stratégie de Lisbonne est l'augmentation du taux d'emploi.

Il est tout à fait logique que les retraites et les soins de santé — les deux grands postes des dépenses sociales de tous les États membres — fassent également l'objet d'une « méthode ouverte de coordination ». Pour les retraites, plusieurs documents mentionnent les « menaces » aux systèmes à répartition suite au vieillissement des sociétés, tout comme les « progrès » faits dans la réduction des dépenses publiques, ainsi que le besoin de retraites plus tardives¹⁵. Quant aux soins de santé, ils sont en train d'être partiellement privatisés par le biais d'une législation non pas sociale, mais de marché intérieur¹⁶.

Ces quelques citations montrent que l'objectif primordial est de réduire les coûts budgétaires par une politique de réduction des dépenses sociales. Cela peut être fait par une augmentation du taux d'emploi, ce qui non seulement peut augmenter les contributions sociales, mais augmente aussi la concurrence sur le marché du travail avec un risque de diminution des salaires, et par une privatisation partielle des systèmes de retraites et de soins de santé. Certes tous les documents soulignent l'importance de

14 Communication de la Commission [...], *Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2006*, Bruxelles, le 13 février 2006, COM(2006)62 final, p. 3.

15 Par exemple, communication de la Commission [...], *Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale*, Bruxelles, 27 janvier 2005, COM(2005)14 final, p. 9.

16 Voir par exemple la proposition de directive [...] relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers, Bruxelles 2 juillet 2008, 2008/0142 (COD) – COM(2008)414 final.

revenus suffisants pour les individus et les familles, mais en même temps les lignes directrices pour l'emploi soulignent l'importance de rendre la protection sociale plus favorable à l'emploi moyennant des politiques d'activation et d'encouragement¹⁷. On parle de « réduire les facteurs décourageant le travail rémunéré et éviter les trappes de pauvreté¹⁸ ». Si l'on peut comprendre la volonté de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale par une politique d'accès au marché du travail, tout porte à croire, cependant, que si les pauvres sont éloignés du marché du travail, cela n'a rien à voir avec un manque de volonté de travailler de leur part, mais avec des emplois non disponibles et/ou peu attractifs.

Le modèle social européen

Personne ne niera que les systèmes de protection sociale des États membres ont effectivement besoin de « modernisation ». Les sociétés et l'économie d'aujourd'hui ont trop changé par rapport à celles d'il y a un demi-siècle : entrée massive des femmes sur le marché du travail, migrations, vieillissement, divorces, etc. La question est de savoir si cette modernisation nécessite un démantèlement des politiques universelles et des solidarités par une privatisation ou encore une mise en concurrence généralisée des travailleurs. Plusieurs documents soulignent l'importance de la protection sociale en Europe, que la bonne performance économique dans l'UE s'accompagne d'un degré élevé d'égalité¹⁹ et que la protection sociale n'est nullement un obstacle à la croissance économique.

Voilà ce qui constitue effectivement la caractéristique majeure du modèle social européen et voilà pourquoi il est important de sauvegarder les systèmes basés sur la citoyenneté. Avant transferts sociaux, 26 % de la population de l'UE court un risque de pauvreté, après les transferts sociaux, ce pourcentage baisse à 16 %, ce qui montre l'efficacité des systèmes.

L'impression existe que l'Union européenne est en train de faire ce que la Banque mondiale a déjà fait au niveau mondial (par d'autres moyens) : un démantèlement des protections sociales existantes et l'introduction de politiques de lutte contre la pauvreté conciliant la croissance, la rigueur budgétaire et une aide minimale aux plus pauvres afin qu'ils puissent intégrer le marché du travail. Cet effort se situe dans une reformulation des missions des États dans le cadre des politiques néolibérales. Cet État doit être « habilitant », mais n'est plus responsable de la production-reproduction de liens sociaux. Ce qui est en jeu dans ces transformations est précisément la citoyenneté sociale qui concrétise la citoyenneté civile et politique.

En effet, les systèmes de protection sociale de l'Europe occidentale forment un ensemble constitué d'assurances sociales pour les travailleurs, d'une assistance sociale pour les personnes en dehors du marché du travail et d'un ensemble de services publics. Aujourd'hui, ces différents éléments sont en train d'être désintégrés, principalement à cause de leur privatisation (retraites, soins de santé, éducation, postes, énergie, transports en commun...). Ce faisant, la logique d'ensemble, qui est une logique de solidarité et de démarchandisation se perd et ce qui reste comme mission essentielle des États est précisément l'aide aux plus pauvres, aux personnes les plus éloignées du marché du travail. Les États n'ont plus à fournir une protection de l'ensemble de

17 CCE, *Une stratégie commune pour la modernisation de la protection sociale*, COM(1999)347 def., 14 juillet 1999, p. 10.

18 CCE (2006)44, *op. cit.*, point 1.1.

19 CCE, *Social Situation in the European Union 2007*, *op. cit.*, p. 3.

leurs citoyens, mais seulement des plus démunis. De plus, ces politiques ne sont pas mises en œuvre dans une logique de droits, mais avec des arguments de type moral : « Il est inacceptable que, dans l'Union, tant de personnes vivent en dessous du seuil de la pauvreté²⁰ ». Il semble bien que le type de « modèle social européen » est en train de devenir quelque chose de différent de ce qu'il était.

Nous n'en sommes pas encore là, et heureusement, les différents documents de l'Union européenne donnent des indications que la résistance est forte, notamment pour souligner l'importance des revenus, même si la pauvreté est considérée comme étant « multidimensionnelle ». « Certes, les considérations touchant aux finances publiques revêtiront toujours une importance cruciale dans la décision de mise en application ou de renforcement de l'un ou l'autre régime d'aide sociale; néanmoins, il faut également se rappeler que l'absence ou l'insuffisance de régimes d'aide au revenu doit être mise en balance avec la demande accrue qui pèserait probablement sur d'autres programmes sociaux (comme les allocations familiales), appelés à assumer une partie de la charge d'allègement de la pauvreté, et avec les coûts sociaux et économiques liés à la détérioration de la santé et l'aggravation de la criminalité²¹ ».

Ce que la Commission européenne appelle « l'inclusion active » veut dire : « un dosage politique général associant trois éléments : un lien avec le marché du travail, sous la forme d'offres d'emploi ou d'une formation professionnelle; une aide au revenu d'un niveau suffisant pour vivre dans la dignité; et un meilleur accès à des services susceptibles d'éliminer certains obstacles auxquels certaines personnes et leurs familles sont confrontées pour s'intégrer dans la société,

favorisant ainsi leur réinsertion professionnelle ». Certes, en 1992 déjà, le Conseil recommanda que les États membres garantissent « un niveau de ressources compatible avec la dignité humaine²² ». Dans son agenda social de 2008, la Commission propose d'introduire en 2008-2009 une recommandation sur l'inclusion active qui abordera aussi la question de l'aide au revenu²³. Cette initiative était déjà annoncée dans l'agenda social de 2005²⁴ et dans un document de 2006²⁵, dans lequel il est également indiqué que « les niveaux d'assistance sociale sont déjà en deçà du seuil de risque de pauvreté dans la plupart des États membres ». Jusqu'à présent, on n'a rien vu venir. Pourtant, un revenu minimum serait la solution la plus adéquate et la plus directe pour résoudre la pauvreté.

De même, de nombreux documents réfèrent au caractère mutuellement renforçant des politiques sociales et économiques²⁶ et à l'importance de la qualité des emplois²⁷. Il est également reconnu que la protection sociale en Europe a de bons résultats et que sans elle le risque de pauvreté aurait atteint des niveaux insoutenables dans la plupart des États membres et à l'échelle de l'Union²⁸.

22 Council Recommendation, 92/442/EEC, *op. cit.*, pt 1 b).

23 Communication de la Commission [...], *Un agenda social renouvelé : opportunités, accès et solidarité dans l'Europe du XXI^e siècle*, Bruxelles, 2 juillet 2008, COM(2008)412 final, point 4.5.

24 Communication de la Commission, *Agenda social*, Bruxelles 9 février 2005, COM(2005)333 final, point 2.2.

25 Commission européenne, COM(2006)620, *op. cit.*, pt 4.1. (3).

26 Voir par exemple CCE, *Rapport conjoint sur l'inclusion sociale 2004*, COM(2003)773 final, p. 5 et 10, Commission européenne, COM(2007)620, *op. cit.*, p. 2 et CCE, COM(2008) 42 final, *op. cit.*, p. 1.

27 Par exemple Conseil de l'Union européenne, *Rapport conjoint 2009 sur la protection sociale et l'inclusion sociale*, doc. 7503/09 du 13 mars 2009, p. 11-13.

28 CCE, COM(2006)44, *op. cit.*, p. 4.

20 Conclusions de la présidence, 2000, *op. cit.*, § 32.

21 CCE(2006)44, *op. cit.*, p. 9.

Conclusion

Il est difficile de formuler une conclusion définitive de cette première analyse. Les différents documents sur l'emploi, la modernisation de la protection sociale et la lutte contre l'exclusion mentionnent des principes tout à fait louables, conformément aux systèmes de protection sociale existants. En même temps, les politiques annoncées et déjà partiellement mises en œuvre dans plusieurs États membres font craindre un glissement vers une philosophie néolibérale. Si cette dernière tendance se confirme, ce serait la fin d'une protection sociale basée sur la citoyenneté et sur les droits, et la fin d'un « modèle social européen » basé sur l'universalité et la solidarité.

Sans risque de se tromper, deux constats peuvent d'ores et déjà être faits.

D'abord, ce changement de philosophie en matière de protection sociale se fait grâce au changement d'échelon auquel se décident les politiques sociales. Les changements concrets qui sont proposés au niveau européen ou qui sont déjà mis en œuvre au niveau national ou local seraient sans aucun doute nettement plus difficiles à réaliser si les décisions étaient exclusivement prises au niveau national. En effet, c'est au niveau national que, jusqu'à présent, la démocratie est organisée et les résistances éventuelles s'organisent. Les syndicats et les ONG sociales sont nettement mieux organisés au niveau national. Avec la mondialisation et le renforcement des efforts d'intégration au niveau européen, les échelons de la prise de décision se multiplient et les décisions les plus difficiles se déplacent vers les échelons où la résistance est moindre. Au niveau européen, chaque décision en faveur d'une « lutte contre la pauvreté » ou d'une « politique de l'emploi » peut être présentée comme un petit pas en avant vers la

construction d'une « Europe sociale », revendication largement partagée. Or, dans les faits, cela pourrait affaiblir les politiques sociales dans leur ensemble et au niveau national. Le résultat final au niveau européen risque en effet d'être moins contraignant et moins basé sur les droits que les politiques nationales actuelles.

De plus, ce que sont en train de faire les États membres de l'UE est une harmonisation des politiques sociales qui ne dit pas son nom. Une harmonisation telle qu'elle était envisagée dans les années quatre-vingt²⁹ n'est pas souhaitable ni possible. Mais une « convergence » vers un minimum social par le biais d'une « méthode ouverte de coordination » et de la « soft law » est en train de se réaliser. Ce n'est possible que grâce à une fragmentation des échelons de prise de décision, dans nombre d'États membres — comme la Belgique — renforcée par une défédéralisation-communautarisation. En Belgique, les Régions n'ont aucune compétence pour intervenir sur la sécurité sociale, comme ne l'a pas non plus l'Union européenne. Là aussi, c'est par le biais d'une « lutte contre la pauvreté » et une politique axée sur le marché du travail que les changements — vers le bas — s'imposent.

Le deuxième constat concerne les politiques de lutte contre la pauvreté proprement dites. Une fois de plus, les thèses de G. Simmel — le père de la sociologie de la pauvreté³⁰ — se confirment : les pauvres ne sont pas la finalité majeure des politiques contre la pauvreté. Dans l'Union européenne, le premier objectif est la modernisation de la protection sociale avec un accent plus fort sur l'activation et le ci-

²⁹ Parlement européen, *Rapport de la commission des Affaires sociales [...] sur la proposition de la Commission [...] relative à une recommandation concernant la convergence des objectifs et politiques de protection sociale*, M. Barros Moura, doc. A3-0383/91, 18 décembre 1991.

³⁰ Simmel, G., 1998 [1908], *Les pauvres*, PUF.

blage, une politique difficile à réaliser au niveau national. Cela peut mettre fin à une politique universelle basée sur la solidarité et la redistribution, et axée sur une réduction des inégalités. Présentée avec l'étiquette d'une lutte contre la pauvreté, par définition consensuelle, cette nouvelle philosophie est plus facile à faire accepter. Elle risque de déboucher sur une politique d'aide sociale minimale en conformité avec les besoins essentiels, et donc sur une augmentation des inégalités et une dualisation des sociétés. Les politiques ciblées ne font rien pour les riches et peu pour les classes moyennes. En retour, elles ne leur demandent rien ou peu. De cette façon, la citoyenneté risque également de se limiter aux pauvres, à ceux qui ont besoin de l'État pour survivre. Aussi longtemps que l'énorme concentration de richesses à laquelle nous avons assisté ces dernières décennies n'est pas mise en cause, les politiques de redistribution ne pourront redresser la situation, voire réduire les inégalités. Pourtant, comme le dit l'agenda social de 2000, cette réduction des inégalités est un des objectifs de la protection sociale³¹.

« La lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté [...] est un des principaux objectifs de l'UE », ainsi s'exprimait M. Spidla à l'occasion de l'Année européenne de la lutte contre la pauvreté. Ce n'est pas vrai, de toute évidence. L'objectif de la Communauté européenne était « par l'établissement d'un marché commun... de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques³² » tandis que l'objectif de l'Union, selon le traité de Lisbonne — s'il est ratifié — est « la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples³³ ».

Mais là aussi, le marché intérieur est mentionné avant l'exclusion sociale³⁴.

La faiblesse des objectifs de cette année européenne ainsi que la faiblesse des moyens juridiques tendent à confirmer les doutes. L'Union européenne, et donc ses États membres, a choisi des instruments faibles pour réaliser une politique d'importance centrale. Ce n'est pas très logique.

On comprend que les ONG sociales sont très contentes de cette année internationale qui confirme l'importance de leurs efforts. Mais il faut souligner les risques de l'entreprise. On ne peut qu'espérer que les ONG continueront à souligner l'importance des droits économiques et sociaux car ce sont ces droits qui détermineront le caractère du modèle social européen.

La pauvreté, telle que le notait le Parlement européen dans sa résolution de janvier 2009, est la preuve de la violation de tous les droits sociaux³⁵. Ce n'est qu'en respectant ces droits que l'on pourra définitivement mettre fin à cette injustice sociale. ■

31 Commission européenne, *Communication [...] sur l'agenda pour la politique sociale*, Bruxelles, 28 juin 2000, COM(2000)379 final, § 9.

32 Traité de Rome, art. 2.

33 Traité de Lisbonne, art. 3/1.

34 Traité de Lisbonne, art. 3/3.

35 European Parliament, *Report on the situation of fundamental rights in the EU 2004-2008*, doc. A6-0479/2008 du 5 décembre 2008, M. Giusto Catania, art. 140.