

Union européenne L'importance des droits économiques et sociaux

Le bilan social de l'Union européenne comporte avancées et reculs, mais, depuis le début des années nonante, une inflexion importante dans les orientations politiques est apparue avec la victoire des principes néolibéraux au détriment d'une véritable dimension sociale. La « gouvernance » dit donc créer le cadre nécessaire au bon fonctionnement d'une économie où les citoyens sont vus uniquement comme consommateurs. L'absence de politiques sociales fondées sur la citoyenneté et les droits a pour conséquence l'augmentation des inégalités. Les droits de l'homme et, en particulier, les droits économiques et sociaux, constituent dès lors le dernier rempart comme le démantèlement des États sociaux.

FRANCINE MESTRUM

L'actuelle crise économique et financière — dont on dit qu'elle est en train de s'éclipser — aura des conséquences sociales considérables. Dans tous les pays de l'Union européenne, le chômage monte, et les gouvernements préparent des plans d'austérité pour diminuer les déficits budgétaires à la suite de la récession économique et du sauvetage des banques. Tandis que les taux de profit de la plupart des banques, des grandes entreprises et de leurs dirigeants se rétablissent, des plans de réforme de la sécurité sociale sont en préparation. Paradoxalement, nulle part — ou presque — on n'envisage d'éliminer les multiples avantages fiscaux accordés ces dernières années. Et même s'il y a de bons arguments pour dire qu'une lutte efficace contre la crise suppose des mesures sociales fortes afin de protéger le

pouvoir d'achat et de promouvoir l'efficacité économique, le Conseil européen de juin 2009 souligne ces mêmes éléments tout en ajoutant l'importance de l'« adaptabilité » et de la « flexicurité¹ ».

Il est vrai que l'Union européenne n'a pas beaucoup de compétences pour renforcer la protection sociale. Certes, depuis le traité de Maastricht, tout ce qui concerne la santé et la sécurité des travailleurs, ainsi que leur information et leur consultation, peut être décidé à majorité qualifiée. Mais pour la sécurité sociale, l'unanimité reste de vigueur. Le nouveau traité de Lisbonne, s'il est ratifié, n'y changera rien. Néanmoins, l'Union européenne a pris ces dernières

1 Conseil de l'Union européenne, *Conclusions de la présidence*, doc. 11225/09 du 19 juin 2009, § 25-27.

années toute une série de mesures qui ont des conséquences sociales certaines, positives aussi bien que négatives.

Le bilan social de l'Union européenne

En 2000 a été adopté le processus de Lisbonne. Il vise à faire de l'Union européenne l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde. Il préconise une modernisation du « modèle social européen » et une libéralisation des services publics². À la suite de cette décision, un agenda social a été adopté au Conseil européen de Nice en décembre 2000, au même moment où la Charte des droits fondamentaux fut annexée au traité de Nice. Cet agenda fixe pour objectif le plein-emploi (§ 2), il propose d'augmenter les taux d'emploi (§ 3), il met l'accent sur l'importance des ressources humaines et la mise en place d'un État social actif et dynamique (§ 7)³. En 2008, un nouvel agenda social fut proposé dans lequel est indiqué que les objectifs fondamentaux sont définis dans le traité, mais que les moyens de les atteindre doivent être renouvelés. Il se base sur trois piliers : les opportunités, l'accès et la solidarité. Il souligne que les actions économiques et sociales aux échelons communautaire et national se complètent et se renforcent mutuellement (point 1)⁴.

Depuis 2003, de nouvelles lignes directrices européennes⁵ pour l'emploi sont établies

avec trois grands objectifs : le plein-emploi, la qualité et la productivité du travail et un renforcement de la cohésion sociale et de l'inclusion. Dorénavant, ces lignes directrices sont synchronisées avec les « grandes orientations des politiques économiques » (Gope), mais on peut avoir des doutes sur leur efficacité, vu le manque d'intégration dans les stratégies nationales.

Le traité d'Amsterdam de 1997 a ajouté la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale parmi les compétences de l'Union européenne et une méthode ouverte de coordination fut instaurée à cet égard. Cette méthode implique un processus d'apprentissage mutuel et produit du « soft law ». 2010 a été déclarée Année de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

En ce qui concerne les services publics, appelés dans l'Union européenne « services d'intérêt général », le bilan est moins positif. Une directive sur la libéralisation des services fut adoptée en 2006 et doit être transposée dans les législations nationales avant fin décembre 2009. Dans les secteurs de l'énergie, des transports et de la poste, la libéralisation est en cours et se heurte à pas mal de résistance. Il est vrai que dans ces différents secteurs, les résultats jusqu'à présent ne sont pas probants, notamment en termes d'un manque d'amélioration de la concurrence, de l'emploi et des relations de travail⁶. En 2009, le Parlement européen a adopté en première lecture un projet de directive sur les droits des patients, une première libéralisation des soins de santé qui a également suscité de grandes interrogations. À noter que cette directive a été présentée non pas sous le chapitre des politiques sociales, mais comme achèvement du marché intérieur. En effet, dans plusieurs arrêts, la Cour de justice avait

2 Conseil européen de Lisbonne, *Conclusions de la présidence*, 23 et 24 mars 2000, *Bulletin quotidien Europe*, n° 2181 du 28 mars 2000.

3 *Agenda social européen*, approuvé par le Conseil européen de Nice du 7, 8 et 9 décembre 2000, JO 157/2 2001/C.

4 *Un agenda social renouvelé : opportunités, accès et solidarité dans l'Europe du XXI^e siècle*, communication de la Commission européenne, doc. COM(2008)412 final du 2 juillet 2008.

5 Communication de la Commission européenne renforçant la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi, doc. 2004(COM)239final.

6 Pique (Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity), Summary report, Vienne, 2009.

qualifié les soins de santé comme une activité économique.

La Commission a également présenté une communication sur la flexicurité (2007) et un livre vert sur la modernisation du droit du travail (2006). Les deux ont été fortement critiqués par les syndicats et par les ONG sociales, notamment pour leur manque de renforcement de la protection des travailleurs et leur fixation sur l'« activation ».

Nettement négatifs ont été en 2007 et 2008 quatre arrêts de la Cour de justice (*Viking*, *Laval*, *Rüffing* et *Luxembourg*) qui placent les libertés économiques avant les droits sociaux. Ces quatre arrêts, qui sont liés à la mise en œuvre au niveau national de la directive sur le détachement des travailleurs font l'objet de débats politiques intenses, mais la Commission n'a pas l'intention de la revoir. Ainsi, ce qui avait été présenté comme une directive de protection des travailleurs, s'est mué dans son contraire. Le « dumping social » peut devenir la règle et la concurrence est maintenant acceptée par les travailleurs.

Si les directives sur les conseils d'entreprise et sur le travail temporaires ont enfin pu être adoptées, celle sur le temps du travail reste toujours bloquée. En effet, le Parlement européen refuse de céder aux demandes du Conseil pour maintenir une possibilité d'« opt out » et pour ne pas prendre en compte les temps de garde en tant qu'heures de travail.

Des changements de philosophie

Ce petit aperçu de quelques grands dossiers des dernières années montre des petits pas en avant et quelques pas en arrière. Mais ceux-ci masquent un changement plus fondamental qui s'est produit dans les années nonante. En effet, s'il est tout à fait possible de dresser l'historique des politiques socia-

les de l'Union européenne des dernières cinq décennies et de les présenter comme un long fleuve tranquille qui coule toujours vers la mer, il est tout aussi possible de marquer quelques grandes bifurcations.

Un premier grand changement concerne la dimension institutionnelle. Si, jusqu'à et y compris la période de la présidence de Jacques Delors à la Commission européenne, celle-ci avait toujours insisté pour avoir davantage de compétences sociales afin d'équilibrer ses actions en matière du marché unique, à partir de la fin des années quatre-vingt, elle commence à mettre l'accent sur la nécessité de sauvegarder la durabilité financière de la sécurité sociale et d'éviter des effets pervers sur l'emploi. Lors des discussions sur le traité de Maastricht et les plaidoyers de Delors pour continuer à concilier la croissance économique au progrès social, les États membres font tout pour éviter de donner à l'Union européenne une vraie dimension sociale.

Après « Maastricht » et l'adoption d'un protocole social à onze (sans le Royaume Uni), la course à l'euro commence, et les États membres doivent respecter des critères de convergence. Ils doivent réduire leur déficit budgétaire et maîtriser l'inflation. Dans tous les pays, des plans d'austérité sont mis en œuvre, ce qui ne favorise nullement les ambitions sociales, ni au niveau national ni au niveau européen. En fait, au cours des années nonante, les chefs de gouvernement se sont tous ralliés à la philosophie de Margaret Thatcher du moins social. Le rêve d'une Europe sociale est oublié et la Commission se rallie également à la nouvelle pensée. Malgré le livre blanc de la Commission de 1994, les politiques sociales sont de plus en plus intégrées dans les politiques de concurrence.

Le deuxième changement se manifeste — logiquement — dans les propositions de la Commission. Dans une recommandation de 1991⁷ la Commission déclare « qu'au stade actuel », il ne peut être question d'harmoniser les systèmes de protection sociale. Toutefois, elle constate que la protection sociale est directement liée à l'achèvement du marché intérieur et qu'il convient, dans la mesure du possible, d'encourager de limiter les différences entre ces systèmes. Il faut empêcher, dit-elle, que les dévaluations sociales ne s'utilisent comme instrument alternatif aux dévaluations monétaires. Par conséquent, un rapprochement progressif en matière de protection sociale est souhaitable. Elle recommande dès lors aux États membres de garantir un niveau de vie minimum décent et de faire le nécessaire pour que les systèmes de protection sociale apportent une aide aux personnes qui n'ont pas de ressources suffisantes. En outre, la Commission formule l'objectif de la protection sociale comme l'assurance d'un niveau minimum de revenu, l'accès aux soins de santé, l'intégration économique et sociale et des systèmes d'assistance en cas de perte d'emploi. Ces recommandations ont été confirmées par le Conseil⁸ qui demande à « reconnaître le droit fondamental de toute personne à des ressources suffisantes et à l'assistance sociale, conforme à la dignité humaine ».

Dans sa « Stratégie pour la modernisation de la protection sociale » de 1999, l'objectif devient « rendre le travail plus avantageux » ainsi qu'un revenu sûr, la sauvegarde des retraites et des régimes de retraites viables, la promotion de l'intégration sociale et la durabilité de la protection de la santé. « Rendre le travail plus avantageux » devient le leitmotiv des politiques

d'activation qui sont basées sur le soupçon que les prestations sociales découragent les chômeurs à chercher du travail. La protection sociale devient un facteur de production qui doit profiter à l'emploi. Dans l'agenda social de 2000, il est dit que la politique sociale a une double fin : l'agenda doit renforcer le rôle de la politique sociale en tant que facteur de compétitivité et lui permettre parallèlement d'être plus efficace dans la poursuite de ses finalités propres en matière de protection des individus, de réduction des inégalités et de cohésion sociale (§ 9).

Ainsi, au lieu d'être une politique qui fonctionne sur un pied d'égalité avec la politique économique, le social devient l'objet d'une politique au service de l'économie et, en même temps, il lui est subordonné. Si les notions de « solidarité », « redistribution » et « inégalité » se retrouvent toujours ici et là dans quelques documents, ils cessent d'être au cœur des politiques sociales et la protection des revenus et du niveau de vie disparaît comme objectif. Pourtant, les États-providence en Europe occidentale avaient été conçus comme une protection contre le marché, mais les nouvelles politiques sociales, par contre, doivent permettre aux individus de participer au marché.

Comment expliquer ?

Ce changement de philosophie répond, selon nous, à la victoire « néolibérale » dans sa version allemande, « ordolibérale⁹ ». Le peu d'enthousiasme pour inscrire dans les nouveaux traités les droits sociaux, le refus de la part de la Commission comme du

7 COM (1991)228 du 27 juin 1991 sur la Convergence des objectifs et politiques de protection sociale.

8 92/441/EEC du 24 juin 1992 et 92/442/EEC du 27 juillet 1992.

9 Voir Dardot P. et Laval C., *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, La Découverte, 2009 ; Joerges C. and Rödl F., « Social market Economy as Europe's Social Model » dans Magnusson, L. & Stråth, B. (eds), *A European Social Citizenship ? Preconditions for Future Policies from a Historical Perspective*, Peter Lang, 2004.

Conseil d'envisager des politiques sociales redistributives, la perpétuité du déficit social, d'une part, et la mise en avant des libertés économiques et de la « concurrence libre et non faussée », d'autre part, vont tous dans ce sens.

En effet, ce dont il s'agit clairement dans l'Union européenne, depuis maintenant deux décennies, est la mise en place d'un marché sans État, ou plutôt d'un marché « dépolitisé » dans le sens du non-besoin de légitimation. Selon les penseurs allemands, l'économie de marché n'est pourtant pas un ordre naturel, bien au contraire, elle est réglée par une politique « ordonnatrice » qui crée le cadre institutionnel pour le bon fonctionnement de l'ordre économique. Ce qui, au niveau national, peut donner lieu à un « État fort » néolibéral pour protéger la concurrence et la stabilité monétaire, devient au niveau de l'Union européenne une « gouvernance » et un traité contraignant pour institutionnaliser l'économie de marché et la concurrence.

Qui plus est, cette économie de marché doit être « sociale », ce qui ne renvoie nullement à la protection sociale, mais au fait qu'il s'agit d'une économie qui obéit aux choix des consommateurs. L'économie sociale de marché est une économie voulue par une société, il s'agit d'un choix collectif irrévocable. Elle est, par conséquent, contraire à toute idée d'État-providence ou d'État social. La responsabilité individuelle et la charité sous ses différentes formes sont les seuls vrais remèdes aux problèmes de la pauvreté¹⁰, toujours selon les néolibéraux allemands.

10 Joerges et Roedel soulignent que l'inscription dans le traité constitutionnel (et plus tard dans le traité de Lisbonne) du principe de l'économie sociale de marché a été un piège et n'a pas été compris de cette façon ordolibérale par les partisans d'une Europe sociale. Mais ils expliquent également que, selon eux, aucune Europe sociale n'est possible avec le traité tel qu'il existe.

Le but des ordolibéraux était, avant et après la Deuxième Guerre mondiale, de trouver une troisième voie entre le socialisme et le nazisme. Ils ont voulu créer un ordre social juste, moyennant un État de droit. L'ordre politique dont ils rêvaient n'était pas seulement d'ordre économique, mais aussi sociétal. Cependant, les politiques sociales qu'ils peuvent admettre sont toujours subordonnées à la fonctionnalité des mécanismes du marché. De là qu'ils préconisent le marché privé des assurances, mais aussi qu'ils ne veulent pas faire des prolétaires des « assurés sociaux », mais des propriétaires, des épargnants, des producteurs indépendants. La crise morale de l'Occident n'est, à leurs yeux, pas due au capitalisme, mais aux faiblesses de l'encadrement, du cadre social et familial. Car pour eux également, le marché a ses limites et certaines sphères doivent être soustraites à la logique marchande et restituées à la vie familiale.

Voilà la logique que l'on retrouve aussi bien dans le raisonnement de la Cours constitutionnelle allemande à l'occasion du traité de Maastricht, que dans celui à l'occasion du traité de Lisbonne¹¹. L'Union européenne doit fournir le cadre légal pour l'économie sociale de marché, la concurrence libre et non faussée et la stabilité monétaire, avec les quatre libertés économiques et les règles rigides y afférentes. Ce cadre légal est contraignant, mais considéré comme apolitique. Les politiques sociales redistributives, tout comme les politiques fiscales, qui nécessitent une légitimation, doivent nécessairement rester de la compétence des États nationaux. Si l'Union européenne veut exercer des compétences à cet égard, le Parlement fédéral allemand doit donner une autorisation explicite.

Ni après la Deuxième Guerre mondiale et la reconstruction de l'Allemagne ni au mo-

11 Bundesverfassungsgericht, jugements du 12 octobre 1993 et du 30 juin 2009.

ment de la négociation du premier traité de Rome, les ordolibéraux n'ont obtenu gain de cause. Les fédéralistes allemands et les gaullistes français ne les ont pas acceptées, pour des raisons par ailleurs divergentes. Voilà une preuve de plus de la multiplicité des « pères » de l'Europe. Néanmoins, aujourd'hui, tout semble indiquer que les positions ordolibérales se sont imposées.

Et les conséquences ?

La conséquence majeure de ce changement de philosophie et du triomphe du néolibéralisme est la mise à plat des politiques sociales traditionnelles en Europe. Certes, les États ont, en théorie, toujours la possibilité de poursuivre leurs politiques, mais nous ne pouvons que constater que c'est loin d'être le cas et que des réformes néolibérales sont introduites dans tous les pays. Par ailleurs, ce sont ces mêmes États qui prennent les décisions au niveau européen, non seulement au sein du Conseil des ministres, mais aussi et surtout au moment des conférences intergouvernementales qui préparent et décident des traités.

L'Europe occidentale¹² a des politiques assez divergentes que l'on peut tout de même classer sous différents modèles¹³. Mais, malgré leurs divergences, dues à des traditions culturelles et politiques, elles ont aussi des caractéristiques en commun. En effet, tous sont basés, d'une façon ou d'une autre sur le modèle de la citoyenneté so-

cial. Théorisée par T.H. Marshall¹⁴ dès les années cinquante, cette citoyenneté est le complément indispensable de la citoyenneté civile et politique. Celles-ci peuvent être défaits par les inégalités économiques qui sont la conséquence du fonctionnement du marché. De là que la plupart des systèmes de protection sociale en Europe occidentale sont basés sur l'égalité propre au principe même de la citoyenneté — et donc aussi sur des politiques universelles et non pas ciblées — ainsi que sur une démarchandisation de certains biens. Les soins de santé, l'éducation, la poste, les transports en commun, etc. ont été institutionnalisés en tant que « service public ». La spécificité de ces systèmes de citoyenneté sociale est que — dans la plupart des cas — ils n'empêchent pas le marché de fonctionner, mais ils empêchent que ce soit le marché qui décide de l'accès ou non des citoyens à ces biens. Les citoyens ont des droits et ceux-ci sont basés sur un système de solidarité et de redistribution dans lequel la fiscalité joue également son rôle.

Même si certains de ces principes sont toujours présents dans les protections sociales existantes au niveau national, ils sont en train de disparaître et ils restent totalement absents au niveau européen. Aujourd'hui, il n'y a plus guère d'espoir de les voir resurgir chez la Commission ou au Parlement européen. Maintenant, l'accent est mis sur la pauvreté, comme le demande l'ordolibéralisme, et comme il convient dans ce changement d'échelle propre à l'intégration européenne et à la mondialisation.

Cette lutte contre la pauvreté et contre l'exclusion sociale est certes nécessaire. Grâce aux syndicats et aux ONG sociales, les droits sociaux et économiques ne sont par ailleurs pas oubliés dans les différents programmes. Mais il faut savoir aussi que le

12 Nous faisons ici abstraction des nouveaux États de l'Europe centrale qui ont des systèmes assez différents, issus partiellement de leur passé communiste et partiellement introduits par la Banque mondiale. En effet, les politiques sociales n'ont pas fait l'objet des négociations d'adhésion, les États n'étant contraints que d'introduire l'acquis social de l'UE.

13 La classification la plus connue est celle de Esping Anderson G., *The Three World of Welfare Capitalism*, Polity Press, 1990.

14 Marshall T.H., *Class, Citizenship and Social Development*, Doubleday and Company, New York, 1964.

processus par lequel le sujet est abordé au niveau européen est celui de la « méthode ouverte de coordination » (MOC) qui est avant tout un « processus d'apprentissage » et de découverte de « bonnes pratiques ». La méthode fonctionne, mais elle ne mène pas à une législation, tout au plus à des recommandations entre États membres. Le Parlement n'est qu'informé de ces activités, ce qui limite fortement le contenu démocratique des MOC.

Que faire ?

La conséquence majeure des politiques de lutte contre la pauvreté est que, en l'absence de politiques sociales basées sur la citoyenneté et les droits, elle donne libre cours à l'inégalité. Celle-ci est quasiment devenue un sujet tabou, tout comme par ailleurs la redistribution. Or, les inégalités de revenu augmentent dans l'Union européenne, comme partout ailleurs¹⁵. On a donc des arguments pour dire que, tout aussi souhaitables que soient les politiques contre l'exclusion, elles ne mènent pas à des sociétés justes aussi longtemps que les inégalités — et notamment celles de revenu — augmentent.

En effet, il est certainement nécessaire et urgent de faire tout le nécessaire pour que personne ne soit exclu de la vie économique, sociale et culturelle, que tous aient un revenu permettant de participer à cette vie et donc de vivre dignement. Or, cette dernière revendication est déjà hors du domaine d'action de l'Union européenne. De plus en plus, l'accent est mis sur l'exclusion et sur la discrimination. Et même si on réussit à donner aux pauvres un accès à des revenus dignes, si, en même temps, les inégali-

tés continuent d'augmenter, la société juste à laquelle les peuples aspirent, partout dans le monde, ne se concrétise pas.

Voilà pourquoi il est urgent de souligner l'importance des droits économiques et sociaux, ultime rempart contre le démantèlement total des États sociaux et de la citoyenneté. Or, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies reconnaît, dans son article 11, le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, dans son article 6, le droit au travail, dans son article 7 des conditions de travail justes et favorables, y compris un salaire équitable et dans son article 9 le droit à la sécurité sociale. Ces droits sont confirmés dans la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe et dans différentes conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT). Ces textes vont donc nettement plus loin que la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Or, ceux-ci ne sont même pas respectés dans l'Union européenne, comme l'ont souligné les premiers rapports de l'Agence des droits fondamentaux à Vienne, le Parlement européen¹⁶ et la Confédération syndicale internationale¹⁷. Les droits humains sont au niveau international ce que les droits de la citoyenneté sont au niveau national. À l'ère de la mondialisation, les solidarités s'articulent du niveau local au niveau national, régional (européen) et mondial. L'idée de la citoyenneté européenne est de plus en plus mise en avant et même si, concrètement, elle n'a qu'un sens juridique limité, personne n'osera nier que l'appartenance européenne devient aussi importante que celle au niveau national.

¹⁶ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Rapport annuel, 2008 et 2009; Résolution du Parlement européen du 14 janvier 2009 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne 2004-2008, doc. A6-0479/2008.

¹⁷ ITUC, *Internationally-recognised Core Labour Standards in the European Union*, Genève, 6 et 8 avril 2009.

¹⁵ *Croissance et inégalités*, OCDE, Paris, 2008; ILO, *Income inequality in the age of financial globalisation*, Genève, ILO, 2008.

Cela veut dire que plus que de consommateurs, la population de l'Union européenne est constituée de citoyens, ayant droit à des droits et ayant droit à lutter pour leurs droits. Désormais, la lutte pour les droits de l'homme et les droits de la citoyenneté au niveau européen devient une nécessité urgente pour tous ceux qui croient en l'importance de l'indivisibilité des droits et en l'articulation nécessaire des niveaux de solidarité. Car la concurrence ne peut créer de lien social, surtout si le dumping social est institutionnalisé et si les travailleurs deviennent concurrents avant de devenir citoyen. Il y a près d'un siècle, l'OIT a été créée précisément pour harmoniser la protection sociale et le droit du travail afin de rendre possible une concurrence internationale loyale et d'éviter qu'elle se joue au prix du niveau de vie des travailleurs. Il devient urgent de remettre ces principes à l'ordre du jour politique.

C'est dans ce contexte que la demande d'une déclaration sur le progrès social, telle que formulée par un des groupes politiques au Parlement européen ainsi que la demande d'un engagement du candidat à la présidence de la Commission européenne prennent tout leur sens. Bien entendu, ce n'est qu'un début. En ce moment, les rapports de force politiques ne sont pas favorables aux partisans du progrès social. Mais une revendication en termes de droits humains est favorable à une mobilisation très large de tous les défavorisés de l'Union européenne. ■