

Quel modèle social européen ?

Analyse et propositions d'Attac France

26 octobre 2005

L'Union européenne a connu un accroissement de sa richesse économique pendant les deux dernières décennies et c'est la zone économique la plus riche du monde. Dans le même temps, la situation sociale s'y est considérablement dégradée, notamment sur les plans du chômage, de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Quelques 60 millions de personnes vivent aujourd'hui sous le seuil de pauvreté dans la seule Europe des quinze, la décennie de passage à une « économie de marché » ayant été un véritable cataclysme social. Avec un taux de chômage moyen de l'ordre de 15% (près de 20% en Pologne en 2004), les dix nouveaux Etats membres ont une situation encore plus dégradée que les Quinze. Le chômage touche particulièrement les jeunes, les femmes, les plus de 55 ans et les personnes d'origine immigrée. Sur la seule Europe des 15, près de 3 millions de personnes sont sans logement et 15 millions logés dans des conditions précaires... En Europe de l'Est, une grande partie des anciennes protections sociales et des services sociaux (crèches, logements, santé...) était associée à l'emploi dans les grandes entreprises. Leur restructuration ou privatisation, ainsi que les changements radicaux du système de prix (dans l'agriculture, les transports, les logements, la culture) ont signifié une chute massive de niveau de vie, bien qu'une minorité des populations se soit enrichie. La montée générale des abstentions aux élections reflète le fait que l'instauration de la démocratie n'a été porteuse aux yeux des populations d'aucune conséquence concrète positive sur le niveau de vie et les conditions de travail. Ajoutons enfin que l'Union a accentué son comportement prédateur envers le « Tiers-monde » et les écosystèmes. Son empreinte écologique a augmenté, tout particulièrement en ce qui concerne les ressources importées. Son mode de vie engendre divers risques (changements climatiques, toxiques, etc.) qui menacent les plus pauvres de la planète.

Les politiques, élaborées et mises en œuvre aux niveaux communautaire et des Etats membres, ne sont pas étrangères à cette situation. A l'origine, pour des raisons politiques et historiques, la Communauté européenne avait été marquée par une asymétrie fondamentale entre les politiques de la concurrence, relevant de l'Union, et des politiques sociales, demeurant de la compétence des Etats membres. Face à la crise du début des années 80, la relance de l'intégration européenne, par la réalisation du marché unique et de l'Union monétaire, ont conduit, faute de politiques d'harmonisation (fiscale, sociale, industrielle...), à une mise en concurrence des systèmes sociaux et fiscaux des différents pays de l'Union, d'une grande hétérogénéité, accentuée par le dernier élargissement. Malgré des tentatives de développement de l'Europe sociale - établissement du dialogue social, passage à la majorité qualifiée sur la santé et la sécurité des travailleurs, objectifs affirmés de cohésion sociale... -, la relance de l'intégration a accentué cette asymétrie.

Les élargissements successifs ont approfondi le problème. Pourtant, jusqu'au précédent élargissement de mai 2004, il était reconnu que l'intégration marchande était porteuse

d'inégalités croissantes si elle n'était pas compensée par des mécanismes correcteurs redistributifs : bien que les montants en soient restés faibles par rapport au PIB de l'Union, le budget a vu s'accroître substantiellement la part des fonds structurels et de cohésion, notamment lors de l'intégration des pays du Sud de l'Europe dans les années 1980. L'unification allemande elle-même a fait l'objet de transferts massifs de la part de l'Allemagne fédérale vers les nouveaux länder – au point qu'ils ont dû être inscrits dans le projet de Traité constitutionnel... Mais ils y sont décrits significativement comme « exception ». Désormais la règle devient la combinaison de l'austérité budgétaire (tant au plan des Etats membres que de l'UE élargie) avec l'appel principal aux investissements directs étrangers (IDE) comme mode de financement privilégié : pour « attirer » ces capitaux, c'est donc le dumping social et fiscal qui doit prévaloir. Seule la Slovénie a refusé cette logique-là, dotée parmi tous les nouveaux Etats membres (NEM) des plus hauts niveaux de salaires, et des plus faibles taux d'IDE en rapport avec son PIB...

Depuis le Conseil européen de Luxembourg de 1997, l'UE est devenue le cadre d'une stratégie coordonnée pour l'emploi, avec la « méthode ouverte de coordination » contraignant les Etats membres à établir des lignes directrices dont ils doivent tenir compte dans les « plans nationaux d'action », c'est-à-dire leur politique nationale. En 2000, la « Stratégie de Lisbonne » prévoyait un agenda social, intégrant la « modernisation des systèmes de protection sociale », qui a rapidement été soumis aux critères économiques et aux Grandes orientations de politiques économiques (GOPE). La décision du Conseil européen de mars 2005 de fusionner le processus d'élaboration des GOPE et celui des Lignes directrices pour l'emploi (LDE) en un processus unique de Lignes directrices intégrées (LDI) a fait le choix de maintenir cette soumission des politiques sociales aux impératifs de compétitivité. Le contenu de ces LDI continuera d'orienter les politiques nationales prévues dans les Programmes nationaux de réformes (PNR). Les évolutions récentes des régimes des retraites, de l'assurance maladie, de l'assurance chômage... en France, s'observent ainsi dans l'ensemble des pays de l'UE à 25. Dans le même temps, pour réaliser le marché intérieur, les services publics ont été pour la plupart libéralisés, sans étendre les solidarités. Certains ont même été privatisés.

Les politiques d'emploi, quant à elle, n'ont pas, globalement, entamé la progression du chômage. Dans l'ensemble, l'amélioration de l'emploi n'est conçue dans le cadre néolibéral, soit comme devant résulter d'un abaissement général et continu du « coût du travail » avec les conséquences que l'on sait en termes de précarisation et d'appauvrissement, soit comme devant résulter d'une croissance économique la plus forte possible, sans égard pour la qualité de la production et pour pression écologique, ni pour les conditions de l'immense majorité de la population mondiale vivant dans les pays du Sud, aujourd'hui exclue de l'accès aux ressources de la planète. La dégradation sociale progresse donc aujourd'hui par plusieurs voies qui se renforcent mutuellement : celle de la ponction sur les richesses produites, sur les richesses naturelles, sur les connaissances et celle de la dégradation écologique dont les premières victimes sont les plus pauvres de la planète. Il en résulte que c'est une nouvelle conception du « social » qu'il s'agit de construire, intégrant toutes ces dimensions, la réduction des inégalités sociales, le caractère limité des ressources planétaires, l'équilibre entre les activités humaines et les écosystèmes, des relations équitables et de coopération à l'échelle mondiale, notamment entre le Nord et le Sud.

A la suite des *non* français et néerlandais, le Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 juin a été obligé de reconnaître l'importance de la « question sociale », en réaffirmant sa volonté de réformer le « modèle social européen » dans le cadre du nouvel agenda social 2005-2010. Cependant les grandes lignes de cette réforme restent imprégnées de l'idéologie néolibérale, et le Premier ministre britannique en charge de la présidence du Conseil européen pour le second semestre 2005, a proposé l'organisation au mois d'octobre prochain, d'un « Sommet européen sur le modèle social européen », dont on peut craindre qu'il ne soit le prétexte qu'à promouvoir des solutions néolibérales.

Cette situation constitue néanmoins une opportunité pour le débat démocratique sur la nature du projet européen que nous voulons. Attac s'est mobilisée pour le « non » à ce traité constitutionnel qui définissait une Europe néolibérale et atlantiste : notre « non » était un « non » européen, solidaire et internationaliste. Nous pensons néanmoins qu'il est désormais devenu vital, pour la paix mondiale et le progrès dans les relations internationales, que l'UE et ses Etats membres s'orientent vers un mode de vie compatible avec une équité mondiale et le respect de l'égalité des droits.

Ce document vise donc avant tout à lancer le débat sur le "modèle social européen", qui doit être entendu au sens large, dans le cadre du plan ABC d'Attac (cf. <http://france.attac.org/a5190>) et dans la triple perspective du Sommet européen sur le modèle social européen, du Conseil européen de fin d'année et de l'organisation en parallèle de la Convention des Attac d'Europe et des Assises des Collectifs unitaires, du Forum social européen (FSE) d'Athènes en avril 2006. II

I. Le débat sur " l'Europe sociale "

Pour celles et ceux qui refusent la logique néolibérale, le débat s'est longtemps noué autour du cadre privilégié d'élaboration des politiques sociales : Etat-nation ou échelle communautaire ? Pour des raisons historiques autant que pragmatiques, il est progressivement dépassé.

L'Etat-nation, un cadre incontournable ?

Les partisans de l'Etat-nation mettent en avant l'hétérogénéité, indéniable, des pays membres, que chaque élargissement accentue, pour s'opposer à toute mesure d'"européanisation des normes" au prétexte qu'elle entraînerait une détérioration certaine là où elles sont le plus élevées. Deux critiques leur sont généralement opposées : une forme d'"égoïsme de nantis", et un certain irréalisme. Se désintéresser des situations des pays à plus faibles normes revient à accepter une Europe à plusieurs vitesses. Surtout, les effets de la dynamique du marché unique et de la globalisation du capital portent sur les politiques nationales de solidarité. Comment prétendre maintenir durablement un niveau de protection sociale élevée dans certains pays, alors qu'ils cohabitent dans le même espace économique et social avec des pays ayant un niveau de protection sociale bien moindre ? Comment lutter contre la pratique des grands groupes qui en sous-traitant leurs activités, entendent mettre en concurrence les systèmes sociaux et fiscaux des Etats (dumping socio-fiscal) et partant, vident peu à peu les droits du travail nationaux de leur contenu ? Qui plus est, les politiques sociales nationales n'ont pas été exemptes de critiques. Enfin, si les politiques sociales sont conçues de manière à assurer les grands équilibres écologiques et à répartir les ressources de manière solidaire et démocratique, au sein de l'UE et avec les pays du Sud, le cadre de l'État Nation n'est pas pertinent.

Vers une législation européenne ?

En réponse à la posture précédente, d'autres préconisaient une politique de régulation économique et sociale forte au niveau communautaire, afin de lutter efficacement contre les effets du dumping fiscal et social. Cependant, l'objectif d'une harmonisation par le haut des politiques sociales et d'une subordination de la concurrence et des politiques économiques au respect de droits et d'objectifs sociaux, a été malmené dans les faits. S'il est juste d'affirmer que cette position s'appuie sur la convergence objective d'intérêts entre les populations des différents pays de l'Union, la disparité des systèmes sociaux (notamment la division entre

système assurantiel bismarckien et système universel beveridgien¹) et l'hétérogénéité des niveaux de développement et des représentations de l'action publique entravent l'élaboration de politiques communes. Les représentants des organisations patronales ont su profiter pleinement d'un contexte de fragmentation des forces et des cultures politiques et sociales.

Pour dépasser ces obstacles, une piste pragmatique s'est progressivement dessinée : établir un processus de convergence par le haut sur des résultats à atteindre en termes d'objectifs sociaux, dans le cadre d'une nette montée en puissance des fonctions redistributives du budget de l'Union ; articuler les territoires, à la fois sur les processus décisionnels et la mise en œuvre des politiques ; tenir compte de l'international et du long terme.

Le débat porte donc, au cas par cas, sur les objectifs à établir et la stratégie à mener, dans le cadre européen. Parmi les objectifs, certains portent sur l'architecture européenne - modifier ou non les compétences de l'Union, les modalités de vote, les méthodes et outils de l'harmonisation -, d'autres sur le contenu des politiques - des directives en cours ou des directives souhaitées -, d'autres enfin sur les priorités économiques et sociales. En termes de stratégie, la question posée est celle des alliances à l'échelle européenne et des objectifs précis sur lesquelles les construire.

II. Quelques pistes pour une refondation

Les pistes suivantes sont pour l'essentiel issues du mouvement altermondialiste, bien que certaines n'aient pas fait l'objet d'une appropriation élargie. Elles ne reproduisent pas les propositions de modifications rédactionnelles à apporter au Traité pour que la solidarité devienne une norme et une valeur fondamentales de l'Union (cf. pour cela les documents "21 exigences d'Attac" et "proposition de révision du Titre 1 du Traité"). Elles signalent néanmoins le cas échéant des propositions déjà formulées par Attac. Le débat à engager doit permettre de les élargir et les approfondir.

Changer radicalement de politique économique au niveau européen

Ce changement radical doit intégrer une vision de long terme et une vision de court terme, celle-ci devant répondre aux problèmes urgents tout en ne sacrifiant pas l'avenir. Ainsi, l'orientation de politique économique à long terme doit intégrer la problématique écologique au travers des choix des modèles productifs, tant industriels qu'agricoles, des choix énergétiques, des modes de transport, des choix en matière de recherche scientifique, qui impliquent une révision complète des finalités assignées au système productif, c'est-à-dire en d'autres termes des finalités de l'activité économique ou encore des finalités du travail humain.

L'exemple d'un réseau de transports publics illustre bien à quel point la satisfaction des besoins quotidiens est liée – et le sera de plus en plus –, à l'exigence d'économie des ressources et de respect de l'environnement. On voit par là que ladite "question sociale" n'est pas seulement la question sociale au sens où on l'entendait traditionnellement, c'est-à-dire la répartition de la production et des revenus. Celle-ci reste essentielle. Mais elle est aujourd'hui inséparable de la nature de la production, du canal de distribution des revenus - salaire direct ou salaire socialisé- qui renvoie au partage entre production marchande et production non marchande, et de l'exigence de justice mondiale, compte tenu des énormes inégalités d'accès aux ressources, aux richesses produites et aux connaissances.

¹ Le système bismarckien est financé par les cotisations sociales basées sur le salaire, le système beveridgien par l'impôt. Derrière ces différences de financement se trouvent des conceptions de la protection sociale sensiblement différentes.

L'enjeu de la construction d'une Europe sociale au 21^{ème} siècle est donc d'intégrer, de synthétiser, de rendre compatibles et cohérents les objectifs d'emploi, de qualité du travail, de qualité de la production, d'égalité de droits, de soutenabilité écologique et de justice internationale. Dans l'immédiat, un haut niveau de protection sociale et de services publics de qualité accessibles à tous n'étant pas compatible avec le maintien de politiques économiques néolibérales, une réforme radicale de l'architecture comme de la politique économique de l'Union s'impose. Elle doit rendre possible une politique macro-économique novatrice répondant aux besoins sociaux.

Sa mise en œuvre nécessite la réunion de conditions à l'échelle européenne :

- coordonner les politiques économiques nationales et mettre en œuvre un policy-mix (lien entre les politiques budgétaire et monétaire) en les tournant vers la lutte contre le chômage avec, dans ce cadre, des objectifs chiffrés en terme de réduction du taux de chômage et notamment du chômage des femmes, des jeunes et des immigré-es, une politique de réduction du temps de travail à l'échelle européenne ; la réduction du temps de travail pour tous et toutes, sans annualisation et sans perte de salaire, doit s'opposer aux incitations au développement du temps partiel, facteur important des inégalités entre hommes et femmes ; une norme exigeante de l'emploi devrait être définie (entre autres, un nombre minimal d'heures par mois, pour éviter que se développent des contrats à temps partiel imposé de très faible durée, juste bons à baisser artificiellement le volume du chômage) ;
- mettre en œuvre une politique environnementale en subordonnant les mécanismes de marché aux normes décidées collectivement, en liaison avec les projets de régulation mondiale.
- réformer le statut et les critères de la Banque centrale européenne (exigences n°9, 10 et 11) ;
- réformer le Pacte de stabilité et de croissance, en tenant compte de critères sociaux, territoriaux, d'emploi et écologiques, pour favoriser l'agriculture paysanne ;
- contraindre l'Eurogroupe à utiliser ses prérogatives en matière de politique de change ;
- faire du budget européen un véritable instrument de politique économique, en l'abondant par des ressources propres (taxe européenne sur le transport aérien et la consommation d'énergie non renouvelable) et par l'emprunt (exigence n° 11) ;
- imposer une fiscalité européenne unifiée sur les entreprises et réformer celle sur les bénéficiaires des entreprises, afin de lutter contre le dumping fiscal (exigence n° 8) ;
- imposer une fiscalité européenne unifiée sur les revenus du capital (exigence n° 8) ;
- imposer une taxe sur le marché des changes (exigence n° 12) ;
- articuler ses politiques avec des politiques de solidarité et de coopération internationale.

Instaurer des critères et des processus de convergences sociaux

Pour aller vers des droits sociaux identiques dans tous les pays de l'Union alors même qu'ils trouvent à des niveaux de développement très différents, il s'agirait de déterminer exactement une liste des droits sociaux fondamentaux (salaire, minima sociaux, revenu minimum garanti, pensions, logement, santé, éducation, environnement sain...) pour lesquelles des normes de convergences, à définir au cas par cas - le contenu précis pourrait dépendre du niveau de développement du pays considéré -, pourraient être établies, et de mettre en place un calendrier précis et contraignant comme pour les critères monétaires de Maastricht. Une clause de non régression permettrait d'éviter tout recul social (exigence n° 13).

Ainsi du salaire minimum : inscrire l'obligation pour tous les pays d'un salaire minimum – donc élargir les compétences de l'Union aux rémunérations, exclues aujourd'hui ; fixer un niveau suivant un pourcentage du PIB par habitant, et un échancier, une clause de non régression protégeant les niveaux les plus élevés. Un même schéma peut exister pour les revenus de substitution, minima sociaux, retraites...

Définir des éléments de droit du travail

Il s'agit de renforcer les droits transnationaux des salariés :

- reconnaître le droit de grève européen et interdire la pratique du "lock-out", ce qui suppose d'en faire des compétences communautaires ;
- renégocier la directive sur les comités d'entreprise européens (CEE) dans le sens d'un pouvoir accru des CEE et créer un droit de "gouvernement d'entreprise" impliquant la présence obligatoire de représentants des salariés dans les Conseils d'administration des groupes ;
- mettre en œuvre au niveau européen la notion d'"unité économique et sociale" pour rendre les entreprises donneuses d'ordre responsables des salariés de leurs entreprises sous-traitantes et garantir les mêmes droits à l'ensemble des salarié-e-s ;
- renégocier la directive 96/71/CE (droit du travail) et le règlement 1408/71 de coordination des régimes de sécurité sociale concernant les travailleurs détachés pour en renforcer les obligations de respect des normes d'emploi du pays d'accueil et rompre le lien de dépendance renforcée qui existe entre les travailleurs détachés et leur employeur en raison de la subordination du droit au séjour au contrat de travail ;
- élaborer une véritable directive sur le temps de travail protégeant réellement les salariés ;
- garantir l'accès et établir la justiciabilité de ces droits sociaux.

A cet égard, la Charte sociale européenne adoptée en 1961 par le Conseil de l'Europe, modifiée en 1996 et dotée en 1998 d'un début d'effectivité, garantit des droits qui étaient absents de la Charte des droits fondamentaux figurant dans la partie II du traité constitutionnel européen rejeté par la France et les Pays-Bas. Dans l'immédiat, Attac demande que cette Charte, signée par les 25 Etats membres de l'UE, soit intégralement appliquée.

Refonder les services publics

Le marché unique a conduit à libéraliser les services publics industriels et commerciaux, mais l'organisation concurrentielle pèse également sur le financement des services publics non marchands. La libéralisation a cassé les monopoles publics et aligné la gestion des entreprises publiques en charge des missions de service public sur les normes des entreprises privées, aboutissant en général à leur privatisation. Les services publics doivent être reconnus et refondés (exigence n° 4) et ne plus être obligatoirement soumis au droit de la concurrence :

instituer un moratoire sur les libéralisations et en mener une évaluation publique, démocratique et contradictoire ;

développer des services publics pour la satisfaction des besoins sociaux : accueil de la petite enfance (crèches, maternelles, etc.) et services d'aide aux personnes dépendantes (personnes âgées, malades, etc.) Ces services devront être organisés dans un cadre collectif, avec du personnel dont la qualification aura été reconnue et valorisée et avec un objectif de mixité femmes/hommes de ces professions.

favoriser les mesures d'économie d'énergie.

refuser le principe du pays d'origine dans toute mesure de libéralisation .

Au-delà, faut-il une législation européenne ? Si oui, cette législation doit-elle se contenter de donner la possibilité aux Etats membres d'organiser leurs services publics comme ils l'entendent ou doit-elle définir elle-même les fondements des services publics en Europe ? Quel est en la matière le niveau de subsidiarité adéquate et est-il le même pour tous les secteurs ? Quel rôle doit-il échoir aux autorités publiques dans cette organisation ? Quel mode de financement doit-on envisager ? Qui doit (et comment) procéder à l'évaluation de la gestion des services ?

Reconnaître et réaliser l'égalité des droits pour tous-tes

Il faut établir une citoyenneté européenne de résidence (exigence n° 18), pour permettre l'accès aux droits de dizaines de milliers de personnes résidant légalement sur le territoire européen, mais exclus de toute reconnaissance nationale et citoyenne. Il s'agit d'un instrument juridique de lutte contre les discriminations.

Si l'égalité des droits entre hommes et femmes existe dans la loi, elle est loin de se traduire dans la réalité. Il faut établir des objectifs chiffrés et planifiés de réduction des inégalités entre les sexes dans tous les domaines (salaires, accès à l'emploi, partage des tâches, recours au temps partiel, etc.) et initier une politique volontariste contraignante.

Soutenir les pays du Sud dans l'objectif d'un écodéveloppement démocratique mondial

L'Union dispose d'une compétence exclusive en matière de politique commerciale. Elle négocie pour les Etats membres au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et a développé de nombreux accords de " partenariat " ou de " coopération " avec des pays ou groupes de pays du Sud, qui se traduisent par des subordinations, et même la « périphérisation » de ces pays aux intérêts des pays riches, « centraux ». Attac propose de :

- rompre avec le libre-échange (exigence n° 5) généralisé et établir les conditions de relations commerciales équitables, notamment par le rétablissement de régimes de préférences non réciproques, des systèmes de préférence généralisés et des coopérations financières et techniques. ;
- les pays membres de l'Union doivent refuser, au sein des institutions financières internationales, les conditions d'octroi d'aides financières basées sur l'ouverture des marchés et pousser à l'établissement d'un droit international de la dette fondé sur la reconnaissance de la coresponsabilité des créiteurs et la garantie de recours ; l'octroi des aides doit être conditionné à la conduite de politiques visant la satisfaction des besoins fondamentaux des peuples et les libertés démocratiques et visant l'égalité entre femmes et hommes ; celle-ci a été reconnue (par les institutions de l'ONU et y compris par la Banque mondiale) comme une condition indispensable à la lutte contre la pauvreté ;
- réformer la PAC sur la base de la multifonctionnalité de l'agriculture et de l'arrêt des subventions à l'exportation ;
- établir un moratoire sur les politiques de libéralisations commerciales internationales et reconnaître le droit de souveraineté alimentaire à tous les pays et dans les négociations internationales.
- respecter et dépasser largement les engagements qu'elle a déjà pris au titre des Accords multilatéraux sur l'environnement : Kyoto, Protocole de Carthagène, Convention de Bâle, CITES, Ramsar, etc.