

La politique Européenne et le Traité de Constitution Européenne en trois points : Services publics, Emploi et Chômage

Ce document a pour but de vous donner des informations pour comprendre certains enjeux de la constitution européenne qui n'ont pas été expliqués par les médias. Pour comprendre ces enjeux, il faut non seulement lire tous les articles de la Constitution, saisir les relations entre les différents articles et connaître la politique économique et sociale qui est déjà élaborée par les institutions qui en ont la charge (Conseil de l'Europe, Commission Européenne) ce qui permet d'éclaircir certains articles. Nous allons ici nous centrer sur trois aspects qui nous paraissent particulièrement importants et sur lesquels nous travaillons en tant que spécialistes : le statut accordé aux services publics dans la Constitution, la politique de l'emploi et le traitement du chômage.

Ce document a été élaboré par un groupe d'information sur la Constitution Européenne composé de sociologues et d'économistes spécialisés sur ces questions.

Les services publics : le mot n'existe pas dans la constitution et cette absence s'explique par le fait que ce que nous entendons par ce terme dans la tradition française au sens de services publics gratuits et financés par l'Etat (et donc l'impôt) n'est pas garanti par la Constitution. Ils sont transformés "en services d'intérêt économique général" (article II-96) et constituent une compétence partagée de l'Union et des Etats qui veillent à ce que ces "services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs mission", cela "dans le respect de la Constitution européenne" (art. II-122). Ils sont soumis aux règles de la concurrence (art. III-166). Leur maintien comme services publics entrerait en contradiction avec un objectif de libéralisation des services qui figure parmi les objectifs premiers de l'Union (article 1-4) au même titre que la libéralisation des marchandises, des personnes et des capitaux. L'objectif de libéralisation des services, ainsi que les conditions dans lesquelles elle doit se réaliser, est spécifié dans la partie III concernant les "Politiques et Actions externes" et les articles afférents. L'article III-145 précise : sont considérées comme "services les prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des personnes, des marchandises et des capitaux". Il suffit donc de faire payer une "prestation" qui n'est ni une marchandise, ni un capital, ni une personne pour que celle-ci devienne "un service". Rien n'étant exclu de la liste des services définie à l'article III-145, tout ce que nous possédons comme service public peut être libéralisé.

Prenons l'exemple de l'éducation et de la santé, que l'on pourrait croire protégées de l'objectif de libéralisation, dans la mesure où leur existence comme droit communautaire ou parfois comme compétence nationale paraissent garantis par certains articles : le droit à l'éducation paraît garanti par l'article II-74, l'accès aux "prestations de sécurité sociale" par l'article II-94, l'article II-95, l'article III-117, l'article III-278. Mais ces secteurs constituent aussi des services qui entrent dans le cadre du "marché intérieur des services" que la Constitution se donne pour but de créer. Non seulement ils ne sont pas exclus de la liste de ce qui est défini dans la Constitution comme "service" mais la lecture des textes qui définissent la politique européenne montre bien qu'ils sont considérés comme des services. Ainsi, la note que la Commission européenne a élaboré le 28-30 juin 2001 pour la Conférence des ministres européens de l'éducation donne la définition suivante des services éducatifs : "tout programme d'études, cycles ou partie d'un cycle d'études qui mène à une qualification, après avoir été achevé avec succès" (p. 3).

La seule garantie offerte par l'article II-74 de la Constitution, c'est la gratuité de l'enseignement obligatoire, c'est-à-dire jusqu'à 16 ans. Pour l'enseignement supérieur, on pourra se référer aux textes de la Commission européenne, du Conseil de l'Europe ou du Conseil des ministres qui tous préconisent une augmentation de la participation financière privée qui passe par une augmentation des droits d'inscription et la mise en place d'un système de prêts aux étudiants (à la place de la gratuité qui existe dans certains pays, dont la France) remboursable lorsque l'étudiant est entré dans la vie active, comme cela se fait déjà par exemple en Angleterre.

La même logique s'applique à la santé : pour ne pas contredire les articles concernant l'objectif et les moyens que se donne l'Union de la libéralisation, les garanties de gratuité ne peuvent que concerner une "base" minimale à laquelle s'ajouteront des prestations payantes.

Ce que la Constitution garantit en matière d'éducation et de santé, c'est la non-privatisation de tout le système. Pour le reste et comme l'ensemble des autres services (transports, électricité, etc.) ils devront être libéralisés, et la contribution financière des usagers devra augmenter.

L'emploi : l'emploi est un domaine dans lequel les Etats gardent donc officiellement toute latitude, mais ils devront tenir compte des lignes directrices pour l'emploi élaborées par le Conseil de l'Europe sur proposition de la commission européenne (Art III-206). Les politiques nationales ne doivent donc contredire ni la politique économique européenne, ni l'article I-3 qui précise que " la concurrence doit être libre et non faussée " et concerne aussi " la circulation des personnes " (donc des salariés). De plus, le conflit qui oppose actuellement la Commission Européenne et le Parlement Européen sur le thème du temps de travail hebdomadaire (que la Commission ne veut pas limiter à 48 heures) illustre parfaitement les difficultés du Parlement à peser dans la politique Européenne pour l'emploi (Le Monde du 13 mai 2005). Il est donc nécessaire de connaître les recommandations déjà produites et l'orientation de la politique européenne de l'emploi telle qu'elle est à l'œuvre notamment depuis le sommet de Lisbonne en 2000 (par exemple, le recul de l'âge de la retraite de cinq ans, que beaucoup ont reproché à l'actuel gouvernement, constitue une préconisation européenne dans le cadre de cette politique).

Le Conseil européen a mandaté un groupe d'experts de haut niveau, " La Task Force pour l'emploi " présidé par l'ancien ministre des Pays Bas, Wim Kok qui a déjà écrit deux rapports permettant de connaître cette politique de l'emploi. Ainsi, lorsque la constitution européenne garantit que l'Union vise un " niveau élevé d'emploi " (art. III-205), c'est par l'assouplissement du marché du travail, la généralisation de la flexibilité et du temps partiel que le Conseil Européen entend atteindre cet objectif : " *Réduire les obstacles au travail à temps partiel est également une condition nécessaire dans beaucoup d'états membres afin d'augmenter la participation au marché du travail et les niveaux d'emploi* " ¹. Ou encore, dans le même rapport : " *Les états membres et les partenaires sociaux sont invités à examiner, et à adapter si nécessaire, le niveau de flexibilité offert par leur contrat type (de travail) de manière à s'assurer que ces contrats restent attrayant pour les employeurs.* " Ce qui est précisé par " *Les employeurs doivent avoir la possibilité d'adapter leurs objectifs au moyen d'une interruption de contrat sans préavis ni coûts excessifs, une fois que les autres mesures, telles que la flexibilité du temps de travail ou la formation des travailleurs ont atteint leurs limites* ". Finalement la Task Force pour l'emploi conseille " *d'abandonner le modèle restrictif d'emploi pour la vie au profit d'un nouveau modèle dont l'objectif consiste à développer la capacité des travailleurs à rester et à progresser sur le marché du travail* " ².

Enfin, le salaire " *doit être déterminé par la situation sur le marché de l'emploi* ", ce qui signifie, en clair, qu'il doit résulter de la rencontre entre l'offre et la demande de travail, ce qui exclut toute régulation par l'Etat comme l'instauration d'un salaire minimum. L'article III-209 de la constitution est d'ailleurs éclairant : la cohésion sociale résulte du fonctionnement du marché intérieur (c'est-à-dire d'un marché du travail " libre " et concurrentiel) et du " rapprochement des dispositions législatives des Etats membres ".

Le traitement du chômage : " L'aide sociale " en cas de perte d'emploi qui est un droit reconnu par la Constitution. (art. II-94) doit être, elle aussi, comprise à la lecture des recommandations ou des " lignes directrices pour l'emploi " émises par la Commission et le Conseil Européen. Le rapport de la Task Force déjà cité rappelle par exemple qu'il " *faut rendre le travail intéressant financièrement* ", et que " *les trappes à chômage – c'est-à-dire le fait que les chômeurs n'ont pas d'incitation à renoncer aux indemnités de chômage au profit d'un emploi- reste un problème sérieux dans beaucoup d'Etats membres.* " Une telle remarque ne signifie pas qu'il faut revaloriser les salaires, mais que les " minima sociaux " ne doivent pas entrer en concurrence avec les bas salaires.

De même, les politiques de l'emploi déjà élaborées par les différentes institutions de l'Union mettent avant tout l'accent sur la formation des salariés et considèrent que le chômage est exclusivement la conséquence d'un manque de formation des salariés et d'un manque de flexibilité du marché du travail. Elles ne prévoient donc comme mesures de lutte contre le chômage que des incitations à la formation et la généralisation du temps partiel, comme si le marché du travail suffisait par lui-même à assurer l'équilibre entre l'offre et la demande, (dès lors que les individus sont formés) et comme s'il était toujours possible de bien vivre avec un temps (et un salaire) partiels.

¹ " L'emploi, l'emploi, l'emploi " rapport de la Task Force pour l'emploi, Nov. 2003.

² " Relever le défi, la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi ", rapport de la Task Force, Nov. 2004.