

<http://lipietz.net/Realites-et-limites-de-l-Europe-sociale>

# Réalités et limites de l'Europe sociale

- Vie publique - Articles et débats -



Publication date: dimanche 6 mars 2005

---

**Copyright © Alain Lipietz - Tous droits réservés**

---

**Ce fut le principal reproche adressé par les Verts, dès l'époque de la Convention, en 2003, au projet de traité établissant une constitution pour l'Europe (TCE) : il ne présente pas d'avancée en matière sociale (si l'on excepte l'importante [avancée de l'article 122 sur les services publics](#)).**

Plus exactement, déplorions-nous lors de la campagne pour les élections européennes (en 2004), les progrès de la législation sociale commune restent subordonnés à l'unanimité au sein du Conseil, c'est à dire soumis au veto de n'importe quel gouvernement qui peut ainsi faire prévaloir le « dumping social ».

C'est l'occasion, pour certains partisans du Non, de se déchaîner contre le TCE. On a beau leur faire observer qu'il n'y a aucun recul par rapport à la situation actuelle, que le chapitre III, sections 1 et 2 de la Troisième partie (Emploi et politique sociale) est presque au mot près la reprise du traité actuel, et donc que si l'on vote Non on ne s'oppose en aucune manière à ce qui les scandalise, puisque voter Non signifie (au moins pour un certain temps) s'en tenir au traité actuel, on a beau leur dire que bien d'autres raisons plaident pour adopter les progrès que le TCE présente par ailleurs sur l'actuel traité (par exemple, sur les services publics, ce qu'ils nient), rien n'y fait.

Cela n'aurait aucune importance si, dans leur rage anti-TCE, ces étranges avocats n'en venaient à nier tous les éléments de droits sociaux garantis par le TCE... et donc déjà garantis par l'Union européenne, puisque justement ces clauses sont souvent fort anciennes. Niant ainsi les bases juridiques sur les quelles s'appuient aujourd'hui les syndicalistes et leurs avocats, les militants et élus progressistes, et la Cour de Luxembourg, ils en viennent à reprendre les arguments de la plus mauvaise fois de la droite et du patronat européen dans leur combat contre le droit social européen déjà existant.

L'article de Geneviève Azam dans *Politis* du 24 février 2005 porte ce travers à la caricature, en concluant par une citation laudative de... l'économiste libéral Christian Saint-Pierre, dont la compétence en matière de droit social (sans parler d'une quelconque volonté de le défendre !) n'avait jusqu'à aujourd'hui frappé personne. Intitulé « la preuve par Bolkestein », cet article est en effet un parfait banc d'essai de la méthode, de la bonne foi et de la compétence des partisans du Non. Non que la directive Bolkestein soit concernée par le passage au TCE : elle ne l'est que dans le strict domaine des services publics, où le passage au TCE obligerait à une législation spécifique (article 122). En revanche, sur le chapitre le plus brûlant, celui du « principe du pays d'origine », la Bolkestein est un banc d'épreuve pour la base législative (le traité) et le droit dérivé (les directives) de la protection sociales actuelles, les quelles, nous venons de le voir, ne sont guère modifiées par le TCE. C'est dire que, sans être concernée particulièrement par le TCE, elle l'est « aussi ». Et c'est en tant que typique du TCE que Geneviève Azam l'attaque, alors que les forces progressistes qui la combattent depuis un an soulignent qu'elle est déjà... contraire au traité en vigueur et à la directive qu'elle a inspiré, la directive « Détachement » (voir ma [mise au point à propos de Jennar](#))

Pour simplifier un débat complexe : la Bolkestein introduirait dans le droit social européen le « principe du pays d'origine » (le droit social qui s'applique à un travailleur expatrié dans un autre pays de l'Union serait celui de son pays d'origine, ou du moins du siège social de son entreprise), contre le principe du pays de l'activité jusqu'ici précisé par la directive Détachement : le droit à appliquer est celui de son lieu de travail. Peu importe de savoir ici si la directive dit vraiment ça (elle reconnaît la validité de la directive détachement). Le problème est que, selon Geneviève Azam et Christian Saint-Etienne, le TCE (et donc aussi les traités actuels), « consolide la base juridique qui fonde la directive Bolkestein » (*Le Figaro*, 8 février 2005), et en particulier le principe du pays d'origine.

Je trouve que c'est un peu fort de café. Suivons pas-à-pas l'étonnante argumentation de Geneviève Azam.

1. Selon GA, « Il est dit que « *les travailleurs circulent librement sans discrimination en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et autres conditions de travail* » (art. 133). En revanche dans cet article et les suivants rien n'est dit sur la protection sociale du travailleur. ». Bref, on concède que le TCE se rallie au principe du pays d'activité, mais pas en matière de protection sociale.

Ben justement, si. Article 136 : « Dans le domaine de la sécurité sociale, la loi ou loi-cadre européenne établit les mesures nécessaires pour réaliser la libre circulation des travailleurs, en instituant notamment un système permettant d'assurer aux travailleurs migrants salariés et non salariés et à leurs ayants droit : a) la totalisation, pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations, ainsi que pour le calcul de celles-ci, de toutes périodes prises en considération par les différentes législations nationales ; b) le paiement des prestations aux personnes résidant sur les territoires des États membres. »

Et c'est pas neuf : c'est l'article 42 de l'actuel traité. Sauf que... cet article passe, d'un traité à l'autre, de l'unanimité en conseil à la majorité qualifiée !!! C'est un des rares points de « progrès vers l'harmonisation », de Nice au TCE. Il est toutefois tempéré par une clause d'appel d'un pays qui estimerait que ça lui coûterait trop cher (art 136-2). On y reviendra.

2. Pire, selon GA, le TCE *interdirait* l'harmonisation sociale !! Point décisif, car après tout, principe de pays d'origine ou principe du lieu de l'activité : cela n'a d'importance que parce que les normes sociales divergent d'un pays à l'autre. Or, selon GA, « cette constitution affirme que l'harmonisation des systèmes sociaux se fera par le marché intérieur (III-209), « à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres » (III-210-2a) » Ce qui serait « le sens même de la directive ».

Les spécialistes (syndicalistes, juristes, économistes du travail, etc) se frottent les yeux. Geneviève Azam croit réellement que l'Union européenne ne légifère pas sur l'harmonisation des systèmes sociaux ? et elle croit réellement que l'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires *des États membres* soit la voie royale ?

Une telle solution, par laquelle l'Union décideraient centralement l'unification des législations sociales nationales, n'aurait évidemment aucun appui social. Elle serait rejetée et par les employeurs et gouvernements des pays pauvres (qui craindraient qu'on ne leur impose une charge « trop lourde ») et par les puissants syndicats des sociales démocraties de l'Europe du Nord, qui craindraient une harmonisation vers le bas. Le seul consensus possible est celui de l'égalisation progressive vers le haut, c'est ce que plaident les forces progressistes de l'Europe depuis l'origine, et c'est ce que concèdent les patrons... à condition que ce progrès soit le plus lent possible !

Eh, bien... c'est exactement le principe posé par le TCE, à l'article 209 que GA cite bien sélectivement :

*« L'Union et les États membres, conscients des droits sociaux fondamentaux, tels que ceux énoncés dans la Charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961 et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, ont pour objectifs la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable, et la lutte contre les exclusions. »*

Cette « égalisation dans le progrès » (ou harmonisation vers le haut), arme définitive contre les délocalisations à l'intérieure de l'Union, comment le TCE (et le traité actuel, d'ailleurs), entendent-ils y parvenir ? par une législation

européenne portant seulement sur les minima, chaque pays restant libre de « faire mieux ». C'est le fameux articles 210 qui couvre l'ensemble des chapitres des relations professionnelles :

*1. En vue de réaliser les objectifs visés à l'article III-209, l'Union soutient et complète l'action des États membres dans les domaines suivants : a) l'amélioration, en particulier, du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs ; b) les conditions de travail ; c) la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs ; d) la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail ; e) l'information et la consultation des travailleurs ; f) la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion, sous réserve du paragraphe 6 ; g) les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de l'Union ; h) l'intégration des personnes exclues du marché du travail, sans préjudice de l'article III-283 ; i) l'égalité entre femmes et hommes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail ; j) la lutte contre l'exclusion sociale ; k) la modernisation des systèmes de protection sociale, sans préjudice du point c).*

Comme le signale GA, le paragraphe 2 a) de l'article 210 exclut (et heureusement !) l'harmonisation des lois nationales. En revanche, le 2 b) précise :

*« Dans les domaines visés au paragraphe 1, points a) à i), la loi-cadre européenne peut établir des prescriptions minimales applicables progressivement ».*

Tout va bien alors ? Ben non, pas pour les Verts. Car, paragraphe 3 (eh oui, dans un traité faut tout lire !) :

*« Par dérogation au paragraphe 2, dans les domaines visés au paragraphe 1, points c), d), f) et g), la loi ou loi-cadre européenne est adoptée par le Conseil statuant à l'unanimité (...). Le Conseil peut, sur proposition de la Commission, adopter une décision européenne pour rendre la procédure législative ordinaire applicable au paragraphe 1, points d), f) et g). Il statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen. »*

## Résumons

L'Union européenne peut légiférer sur les minima en matière sociale, sauf sur la « modernisation des systèmes de protection sociale ». La remise en cause de la Sécu, c'est donc pas l'Europe, et pas le TCE, c'est les gouvernements ! Seuls les naïfs en doutaient. Mais l'harmonisation des minima en matière de : sécu, protection face aux licenciements, droits syndicaux (hors législations des droits de grève et de lock-out, § 6, qui restent nationaux), et droits des immigrés, ne peuvent être « égalisés dans le progrès » qu'à l'unanimité des gouvernements ! Encore que, pour ces trois derniers points, le Conseil puisse renoncer un jour à l'unanimité (forme de révision super-simplifiée du TCE), à l'exception du dernier point, « noyau dur » de l'intergouvernementalité (donc du nationalisme) en matière sociale, le point c) : l'organisation de la sécurité sociale (mais même ce point peut être révisé selon la procédure simplifiée de l'article 444)

GA poursuit sur la question des services publics. Elle interprète à l'envers les articles du traité actuel sur les quels la Cour de Justice de Luxembourg a pourtant levé toute ambiguïté (arrêt Altmark), déclenchant un débat législatif complexe articulé sur le futur article 122, et montre en peu de mots qu'elle est totalement en dehors de ce débat (rapports Herzog et in't Veld). Pour faire bonne mesure, elle traite de « libéraux » les défenseurs de l'article 122, principal gain des Verts, socialistes et communistes, en liaison avec la CES et les Associations européennes, lors de la bataille de la Convention. Passons.

L'essentiel est ailleurs. Geneviève Azam, paradoxalement, se montre ici beaucoup plus proche des positions des Verts les plus radicalement européens que du camp du Non. Elle voudrait le maximum d'unification de la législation sociale en Europe. Comme certains « ultra-européens » partisans du Non, elle fronce sans doute le nez devant la prudence de l'article 209 :

*« À cette fin (l'égalisation dans le progrès), l'Union et les États membres agissent en tenant compte de la diversité des pratiques nationales, en particulier dans le domaine des relations conventionnelles, ainsi que de la nécessité de maintenir la compétitivité de l'économie de l'Union. Ils estiment qu'une telle évolution résultera tant du fonctionnement du marché intérieur, qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux, que des procédures prévues par la Constitution et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres. »*

Elle n'ira sans doute pas souhaiter que l'on ne tienne PAS compte « de la nécessité de maintenir la compétitivité de l'économie de l'Union », mais pour elle il n'est de « rapprochement des législations nationales » qu'imposée par la loi européenne. Est-elle vraiment prête à « tenir compte de la diversité des pratiques nationales, en particulier dans le domaine des relations conventionnelles » ?

Et je ne parle pas des réticences du syndicalisme italien, allemand ou scandinave devant la législation sociale « à la française ». Je demande à Geneviève Azam : « Crois-tu vraiment que dans le camp du Non en France, le PCF ou la CGT soient unanimes à accepter l'idée que la législation sociale soit décidée à la majorité du parlement et du conseil ? »

Les économistes progressistes sont unanimes à penser que, face à un marché unifié, le cloisonnement national des législations sociales est le plus royal des cadeaux aux forces du marché. L'unanimité en conseil, c'est à dire le droit de veto de chaque gouvernement contre « l'égalisation vers le haut », est donc le rempart de l'ultralibéralisme. Dit autrement : en matière sociale, souverainisme = libéralisme. Sur ce point, il n'y a pas de différence entre Geneviève Azam, moi-même ou JM Harribey ( qui, dans *Politis* du 4 mars, commet les mêmes étranges lectures qu'elle, à cette différence qu'il sait, lui que l'Union légifère en matière de durée du travail... et dénonce avec raison l'actuel projet de la Commission !)

Le problème, c'est que les forces sociales sont habituées à penser leur protection contre le capital dans le cadre de l'Etat-nation. Il existe un souverainisme de gauche populaire, auquel il serait imprudent de jeter la pierre, qui sait ce que lui a garanti l'Etat-nation, et qui ne croit pas ce que pourrait lui garantir l'Europe. Si fédéralistes qu'ils soient, les Verts savent l'apprécier.

Ainsi, c'est à la demande de la Suède que la Conférence Intergouvernementale de juin 2004 a élargi l'exception culturelle (le droit de veto d'un pays contre un projet d'accord de l'Union à l'OMC qui compromettrait sa politique et son modèle culturels), déjà reconnu dans le traité actuel, aux domaines de l'enseignement, de la santé, et des services sociaux. [Ce « progrès » du TCE](#) (dans un sens antifédéraliste !), la droite du Parlement européen l'a « déploré », les Verts, les communistes est-allemands et les socialistes partisans du Oui s'en sont « réjoui » !!

Le tableau contrasté des articles 209, 210 et suivants, qui règlent de façon évolutive la « politique sociale » du TCE, avec comme seule réelle avancée fédéraliste l'article 136 (et encore, avec la clause de sauvegarde 136-2) est sans doute l'exacte photographie du niveau de supra-nationalité accepté **AUJOURD'HUI** par les partenaires sociaux eux-mêmes. Insuffisante ? N'en tirons pas argument pour refuser le TCE tout entier, ne soyons pas plus « syndicalistes européens » que le syndicalisme européen lui-même. Et avec la Confédération Européennes des Syndicats, avec les gros bataillons du syndicalisme européen, disons oui au TCE... et préparons ses premiers amendements.