



L'Europe sociale vue de loin

Antonio Monteiro Fernandes

► **To cite this version:**

Antonio Monteiro Fernandes. L'Europe sociale vue de loin. Revisiter les solidarités en Europe : Actes du Colloque - 18 et 19 juin 2018 - Collège de France, 2019. halshs-02064751

HAL Id: halshs-02064751

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02064751>

Submitted on 21 Mar 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Chapitre 6 – L'Europe sociale vue de loin

Antonio Monteiro Fernandes

Professeur à l'Institut Universitaire de Lisbonne (ISCTE)

Les circonstances géographiques et historiques aident à expliquer le titre de cette intervention.

Que ce soit par le fait que le Portugal se situe à l'extrémité du continent, séparé du reste par la grande extension territoriale de l'Espagne et les hautes murailles des Pyrénées, ou par la circonstance qu'on y a trop longtemps vécu sous un régime autoritaire, conservateur et favorable à la médiocrité, le mouvement des faits et des idées qui a caractérisé les premières décennies de la construction européenne a été accompagné par les portugais à distance, comme des phénomènes intéressants mais étrangers au destin du pays.

Je me souviens que, pendant de longues années – jusqu'à la première moitié des années quatre-vingts –, une vaste information statistique et économique, provenant d'une réalité appelée « l'Europe » – qui était en fait composée de six, et plus tard de neuf pays – était largement diffusée, étudiée et utilisée comme référence académique ou comme argument dans les débats politiques nationaux. On lisait que « le taux de chômage européen baissait » ou que « les exportations de l'Europe vers les États-Unis ont augmenté rapidement ». La réalité du Vieux Continent était ainsi réduite – de façon non intentionnelle, bien sûr – à la taille d'un petit groupe de pays, certes économiquement puissants et associés par des intérêts économiques majeurs, mais finalement peu représentatifs de l'immense richesse culturelle et même ethnique qui caractérise, dans son ensemble, cette réalité européenne. Pour ma part, cet exclusivisme à la manière d'un club anglais était une source d'incompréhension et de frustration, des sentiments qui étaient les corollaires d'une envie et d'une ambition forte – une ambition partagée par une large majorité des portugais.

En effet, je crois que, d'une manière ou d'autre, les portugais en général aspiraient à faire partie de ce club – les uns envisageant de nouvelles opportunités commerciales, d'autres sous l'ambition d'améliorer leur qualité de vie, et d'autres, plus simplement, par désir de s'ouvrir au monde et de participer à un projet passionnant – le projet de la construction d'une communauté de nations sur les décombres de deux guerres mondiales qui les avaient divisées avec une violence extrême. La beauté et la séduction de ce projet étaient avant tout dans le fait qu'il ne s'agissait pas d'une simple alliance politique, mais plutôt de l'élaboration d'un large cadre de solidarités entre États, sans définition préalable de limites ou de contraintes, dont la configuration organique pourrait évoluer dans plusieurs sens alternatifs selon la dialectique des relations entre les nations impliquées.

On sait bien que la Communauté économique européenne, depuis sa création, était un projet surtout économique et commercial, conçu pour assurer aux puissances industrielles européennes une extension de la zone ouverte à la liberté des transactions. Pourtant, l'adhésion du Portugal, qui a eu lieu au milieu des années 80, correspondait à des motivations collectives plus profondes et dont l'objectivité n'était pas absolue. La liberté de circulation des capitaux, ou les droits d'établissement ou de prestations de services dans un grand marché européen n'ont pas été décisifs. Pour la modeste économie portugaise, ce serait déjà suffisant d'avoir de nouvelles facilités de circulation des personnes – c'est-à-dire pour la traditionnelle émigration de main-d'œuvre – et peut-être

des possibilités de bénéficier des bas salaires pour obtenir un transitoire avantage compétitif dans certains secteurs d'activité, tels que la construction. L'accès des producteurs portugais au grand marché unique n'était certainement pas la principale motivation économique de l'adhésion.

D'une part, la classe politique, les agents économiques et la majorité de la population ont assumé la conviction que l'entrée dans la Communauté constituerait un puissant facteur de développement économique et social pour le Portugal, tout en apportant une inflexion positive dans le développement du projet initial. Cette inflexion serait imposée par l'adhésion des trois pays méridionaux – Grèce, Espagne et Portugal – qui introduisait le besoin de politiques de cohésion économique et sociale. L'entrée de ces pays moins avancés du point de vue économique dans un groupe auparavant dominé par des puissances industrielles ou tertiaires aurait des conséquences immenses sur le développement du projet européen.

En effet, les nouveaux risques de « dumping social », mettant en péril la fluidité de la concurrence économique, ont mis en évidence la nécessité d'investir massivement dans le développement économique et social de ces nouveaux membres pour les rapprocher du niveau des autres. La stratégie de « cohésion économique et sociale », contrepartie de l'élargissement du marché interne, constitue ainsi une ramification des objectifs économiques du premier moment : il s'agissait de chercher à « nettoyer » le marché sans introduire de mécanismes d'obstruction ou de répression, c'est à dire, en observant les libertés économiques essentielles.

D'autre part, parallèlement à cette motivation stratégique, très claire de la part des autorités portugaises et comprise par les partenaires européens, un facteur de nature moins objective, enraciné dans l'ancienne vocation cosmopolite du peuple portugais, a aussi joué dans le sens d'un fort engagement collectif vis-à-vis du projet d'adhésion. L'aspiration à franchir les frontières et à l'ouverture aux réalités du monde, à partir des dimensions étroites d'un territoire coincé entre celui d'un autre pays et la mer, explique aussi bien les navigations du XVe siècle que les migrations des XIXe et XXe siècles.

Les derniers chiffres des études d'opinion montrent que quatre portugais sur cinq sont satisfaits de l'appartenance du pays à l'Union européenne. Des circonstances qui n'ont rien à voir avec des stratégies politiques élaborées – je pense à la liberté de passage aux frontières et à la commodité de l'utilisation d'une monnaie commune - pèsent énormément sur cette large acceptation. Et cela devrait faire réfléchir les décideurs européens. Les limites de la souveraineté, le poids de la bureaucratie bruxelloise ou encore l'ingérence des réglementations européennes dans la vie quotidienne des citoyens sont-ils les principaux facteurs du désenchantement avec lequel la construction européenne est aujourd'hui envisagée par tant de personnes ? Ou ce désenchantement est-il une conséquence du spectacle qu'offrent les différents dirigeants et forces politiques, d'une concentration obsessionnelle sur les intérêts nationaux particuliers et de l'absence d'idées et de projets véritablement associatifs et agrégateurs ?

En regardant maintenant d'une perspective plus globale l'impact de l'entrée des pays du Sud dans la Communauté économique européenne, il est donc nécessaire de reconnaître que cela a entraîné une inflexion du projet européen lui-même. Le rôle décisif de Jacques Delors dans le processus de cette inflexion doit être reconnu. Il s'est traduit par l'introduction d'une nouvelle sensibilité à l'idée que : ou bien la construction de l'Europe

incorporerait une dimension sociale importante, ou elle deviendrait tôt ou tard impraticable.

Avec l'Acte unique et la Charte sociale de 1989, la notion normative d'un « modèle social européen » commence à gagner substance, et la nécessité d'une « dimension sociale » s'installe dans le débat européen. La coïncidence de cette inflexion politique et la mise en jeu des fonds structurels au profit des trois pays du Sud, avec d'énormes conséquences sur l'environnement des affaires et le développement des infrastructures, ont rendu la question de la « dimension sociale » particulièrement sensible dans ces pays – et peut-être surtout au Portugal.

Le cas de ce pays est particulier car, en ce qui concerne la réglementation des conditions de travail, la législation nationale, le produit d'une période révolutionnaire et d'une action modérée de « normalisation » démocratique, était déjà considérablement développée et avancée en termes comparatifs. L'adhésion à la Communauté au milieu des années 80 n'a rien apporté de nouveau dans ce domaine.

Ce n'est que dans les années 1990 que certaines mesures sur des matières spécifiques, telles que l'égalité et la non-discrimination, le temps de travail, la sécurité et la santé au travail, la protection de la maternité et la parentalité, parmi d'autres, ont eu une influence innovatrice, bien que limitée, sur la législation sociale Portugaise.

Je crois d'ailleurs que les efforts dans le sens d'un certain développement de l'intervention communautaire dans la définition de normes sur les conditions de travail ont toujours trouvé un accueil positif de la part des autorités et des partenaires sociaux portugais. Et cela signifie quelque chose, puisque certaines entreprises portugaises ont été condamnées en tant que bénéficiaires d'avantages compétitifs fondés sur le coût de la main-d'œuvre et, en tant que tel, accusées de "dumping social".

D'une manière ou d'une autre, on pense que la persistance du particularisme normatif en termes de conditions de travail - aujourd'hui beaucoup moins justifiable face aux nouveaux Traités - est une faiblesse essentielle qui se cache au sein de la notion même d'« Europe sociale ». Il n'y a en effet aucune « Europe sociale » : il existe une « Europe économique et commerciale » qui tolère, dans une certaine mesure, des concessions sociales communes dans la mesure où elles servent ou du moins ne compliquent pas l'environnement des affaires. Peu importe le point de vue où nous nous plaçons, même sur le plan idéologique. Il est indéniable que l'absence de normes communes en matière de relations de travail - et je ne parle pas du salaire minimum, qui pose des problèmes particuliers - crée des difficultés au développement de la concurrence et à la fluidité des transactions. Mais d'une part, ces difficultés ne suffisent pas à surmonter les risques (économiques et politiques) qui sont supposés exister si les règles du droit social sont reconfigurées au niveau européen. Par ailleurs, l'absence de normes communes dans ce domaine sert les intérêts commerciaux de nombreux agents économiques.

Par ailleurs, chacune des grandes puissances économiques associées dans l'Union, au cours des processus de négociation de nouveaux régimes - aujourd'hui, hélas ! presque inexistante – cherche à imposer son modèle particulier, ou certaines de ses caractéristiques. Cela exprime non seulement le « nationalisme juridique » qui est favorisé, voire imposé par les traités, mais même un « expansionnisme juridique » qui est, à la fois, un élément caricatural de la concurrence intra-européenne et un symptôme

de l'égoïsme nationaliste qui infecte le moment actuel de l'Union. Ce phénomène s'inscrit dans un cadre plus vaste. Après un demi-siècle d'existence, l'effort « agrégateur » des institutions européennes justifie un bilan plutôt médiocre. Très peu a été fait pour construire une culture européenne, une conscience européenne, une "émotion" européenne, un sentiment d'appartenance collective, la notion même "d'intérêts européens communs". Les insuffisances de cette intégration culturelle se reflètent également dans les conceptions et les pratiques juridiques.

Dans le domaine du droit social, l'hypothèse de construction de standards européens sur les conditions de travail est souvent contestée sur la base de considérations salariales, notamment en ce qui concerne la possibilité de fixer un salaire minimum européen. En fait, il y a plusieurs raisons pour considérer cette possibilité comme irréalisable ou sans conséquence utile – à commencer par la diversité des conceptions du salaire minimum. Le niveau de satisfaction des besoins auquel correspond cette notion n'est pas le même, par exemple, en France et au Portugal. Le salaire minimum européen aurait dû aligner par le bas et donc devenir inutile.

Mais les règles sur l'utilisation de la force de travail et la mesure de leur compensation économique sont des choses différentes et peuvent être traitées séparément. Cela ressort clairement des traités eux-mêmes : si la compétence communautaire en matière de salaires est exclue, pratiquement tout le contenu des systèmes de droit du travail est ouvert à des interventions au niveau européen.

On dira que ces compétences ont été mises à profit et que le rapprochement des législations nationales dans un certain nombre de domaines a déjà été réalisé grâce à un certain nombre de directives et d'accords sociaux importants. En fait, il s'agit de mesures fragmentaires et non articulées, définies sous l'impulsion de l'actualité économique ou des thèmes les plus à la mode, sans aucun plan global susceptible de traduire une stratégie législative définie ou un projet de standardisation. D'ailleurs, la profusion des exceptions et des dérogations, expression claire des particularismes qui se sont confrontés dans la négociation des directives, réduit considérablement la portée de ces mesures en tant que moyen de rapprochement des législations nationales.

D'autre part, l'expérience montre que la technique des déclarations de principes – sous la forme de « charte de droits », etc. – est, en elle-même, insuffisante, en raison du manque de capacité contraignante, pour générer un véritable standard européen pour ce qui est de l'utilisation de la force de travail. Ces documents, bien que méritoires par l'effort de consensus qui s'y matérialise, finissent par prendre une valeur symbolique et éphémère, marquant des moments particuliers de l'évolution des états d'esprit dans les leaderships européens, mais pas de véritables progrès sociaux.

En tout cas, je ne partage pas le désenchantement, voire le scepticisme avec lesquels le « socle européen des droits sociaux », adopté l'année dernière à Göteborg, a été généralement accueilli.

Il est vrai que l'ensemble des droits sociaux établis semble relativement pauvre comparé, par exemple, à celui que la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe consacre – cette Charte qui est expressément mentionnée dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en tant que référentiel des droits sociaux fondamentaux à prendre en compte.

Mais si nous prenons au sérieux le préambule du « Socle européen », il faut reconnaître que son but est beaucoup plus que celui d'une simple proclamation aux peuples d'Europe. Il incorpore, en fait, l'intention visible d'agir en tant que dispositif de modulation des politiques législatives nationales, dans le sens de la formation de standards dans les domaines considérés. Ce qui est incertain, c'est que ce développement puisse effectivement avoir lieu. Cela dépend, tout d'abord, des volontés politiques qui, dans ce domaine, ont toujours eu des difficultés à converger. En ce sens, le Brexit peut être affirmé comme une opportunité. Le départ d'un pays qui, en ce qui concerne les matières sociales, a toujours été un outsider et, en quelque sorte, un protagoniste de la longue histoire d'incapacités et de passivités des institutions européennes dans ce domaine - ce départ n'est pas nécessairement une mauvaise nouvelle.

Mais la difficulté de transposer dans la loi nationale la reconnaissance internationale des droits sociaux fondamentaux plonge ses racines dans la culture juridique dominante. La consécration formelle de ces droits par des conventions internationales juridiquement contraignantes pour les États qui les ratifient n'empêche pas que leurs textes continuent à être considérés comme des déclarations solennelles ou des normes programmatiques, sans que cela implique des obligations réelles et concrètes pour ces États.

C'est le cas bien connu de la Charte sociale européenne, dans l'une ou l'autre de ses deux versions. Son texte, complété par la jurisprudence abondante et laborieuse du Comité européen des Droits sociaux, offre un vaste programme d'action législative dans les différents domaines de la politique sociale, parfois avec un degré élevé de densité et de praticité. Le système exotique de ratification « à la carte » que la Charte elle-même a créé devrait assurer la fermeté des engagements pris par les États contractants.

Cependant, à la fois sur le plan politique et académique, la Charte est généralement considérée comme un document important de nature « doctrinale », voire comme une « source d'inspiration » pour l'interprétation d'autres documents par la Cour de Justice, mais non comme un programme contraignant d'action législative ou comme une référence nécessaire pour l'activité judiciaire elle-même – ce qui serait un corollaire du fait qu'elle oblige les États souverains dans toutes leurs dimensions.

Il semble donc que, dans le contexte des relations internationales conventionnelles, il faut distinguer entre les compromis "hard", ceux de nature économique, commerciale ou politique, et les compromis "soft" qui concernent la situation et les conditions de vie des citoyens. Cela ressort d'une culture juridique très proche de la culture économique dominante.

Cette distinction entre compromis « hard » et « soft » a eu une illustration presque graphique dans l'expérience de la crise financière et économique que le Portugal a traversée au cours des années 2010/2015. Les engagements pris par le gouvernement portugais par la signature d'un « memorandum of understanding » avec la soi-disant « troïka » – qui était dominée par deux institutions de l'Union – ont complètement survolé certaines obligations résultant de la ratification de la Charte sociale européenne (que, d'ailleurs, personne n'a mentionnées pendant le processus) et, selon une opinion juridique autorisée, a ouvertement contredit certains principes établis par la Constitution – avec la couverture complaisante de la Cour constitutionnelle.

Quoi qu'il en soit, il serait intéressant et éclairant de faire le bilan de tous les engagements pris par tous les États membres de l'Union en matière de droits sociaux, notamment sur la base des conventions de l'OIT et de la Charte sociale européenne, dans n'importe quelle version. Beaucoup de contenus de ces conventions impliquent des obligations de légiférer dans un certain sens, et d'assurer l'efficacité des règles, un peu à l'image des directives européennes. Un tel bilan permettrait certainement de constater que les « acquis sociaux » européens - si tous leurs éléments pouvaient être reconnus comme ayant leur propre valeur juridique - dépassent de loin les dimensions assez modestes du droit social communautaire.