

Revista jurídica de los
Derechos Sociales

**Lex
Social**

POLITIQUES D'AUSTERITÉ ET DROITS SOCIAUX
Hommage à Manuel Terol Becerra

POLÍTICAS DE AUSTERIDAD Y DERECHOS SOCIALES
Homenaje a Manuel Terol Becerra

AUSTERITY POLICIES AND SOCIAL RIGHTS
Tribute to Manuel Terol Becerra

JEAN-MICHEL BELORGEY

*Presidente de la Comisión Central de Ayuda Social y Miembro del
Consejo de Estado francés*

Ex Presidente del Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa

Artículo recibido el 15 de marzo de 2019

Artículo aceptado el 21 de marzo de 2019

RÉSUMÉ

Cet article analyse la problématique des rapports entre politiques d'austérité et droits sociaux sous l'angle des exigences apparemment consubstantielles au *modèle social européen*. Cependant, cette analyse met en lumière l'inadéquation entre la protection des droits sociaux et les stratégies d'austérité mises en œuvre en Europe ayant un impact extérieur (y compris les droits sociaux des immigrés). Une approche critique par les valeurs consacrées dans la Charte sociale européenne permet de construire des visions partagés face à la corrélation entre l'universalisme et le relativisme des droits de l'homme, en vue de rendre possible un pacte d'humanité.

MOTS-CLES: droits sociaux; crise économique; modèle social européen; universalisme et relativisme des droits de l'homme; pacte d'humanité.

RESUMEN

El presente artículo analiza la problemática de la relación entre políticas de austeridad y derechos sociales bajo el ángulo de las exigencias aparentemente consustanciales al *modelo social europeo*. Sin embargo, este análisis pone en evidencia la inadecuación entre la protección de los derechos sociales y las estrategias de austeridad puestas en práctica en Europa que proyectan un impacto externo (incluidos los derechos sociales de los inmigrantes). Un acercamiento crítico a los valores consagrados en la Carta Social Europea propicia la construcción de visiones compartidas frente a la correlación entre el universalismo y el relativismo de los derechos humanos, a fin de hacer posible un pacto de la humanidad.

PALABRAS CLAVE: derechos sociales; crisis económica; modelo social europeo; universalismo y relativismo de los derechos humanos; pacto de humanidad.

ABSTRACT

This essay analyzes the issue of the relationship between austerity policies and social rights in terms of the apparent demands of the European social model. However, such analysis highlights the inadequacy between the protection of social rights and the austerity strategies implemented in Europe having an external impact (including the social rights of immigrants). A critical approach through the values enshrined in the European Social Charter allows to build shared visions concerning the correlation between universalism and relativism of human rights, in order to make possible a humanity pact.

KEY WORDS: social rights; economic crisis; European social model; universalism and relativism of human rights; humanity pact.

TABLE DE MATIERES

- 1. Introduction.*
- 2. La protection des droits sociaux face au développement de la flexibilité.*
- 3. Les stratégies d'austérité mises en œuvre en Europe et les droits sociaux des immigrants.*

4. Conclusions : les mesures d'austerité sous l'angle du raisonnement juridique et de la philosophie du droit.

1. Introduction

Au cours de la dernière décennie, une pléiade d'experts de la question des droits sociaux en Europe s'est employée à caractériser la problématique des rapports entre politique d'austérité et droits sociaux, en Europe bien sûr, et singulièrement à dépeindre, en relation avec l'hommage un peu envahissant qui m'a été rendu, les combats menés au sein du Comité européen des droits sociaux, organe de régulation de la Charte sociale du Conseil de l'Europe, en vue d'assurer en dépit de la *crise* et de la réponse choisie par les gouvernements -l'austérité-, la promotion, à tout le moins la survie, d'exigences apparemment consubstantielles au *modèle social européen*, un modèle dont vous avez compris qu'il s'effrite et qu'il pourrait encore s'effriter davantage. Tout cela devant un public essentiellement marocain. Et j'en suis peu à peu venu à me demander si celui-ci – vous- ne risquait pas d'avoir un peu l'impression d'être convoqué à un spectacle agréablement exotique, mais sans rapport avec les enjeux auxquels il est personnellement confronté. Je voudrais essayer de faire valoir que tel n'est pas le cas, et

- que les problèmes évoqués sont bien parents de ceux dont vous avez d'ores et déjà à connaître, sous une forme un peu différente il est vrai,
- que vos liens avec l'Europe conduisent nécessairement à ce que vous subissiez les retombées des choix européens,
- que les procédés intellectuels auxquels il est fait recours pour marginaliser ou disqualifier les droits sociaux, dans un contexte de crise, mais aussi, de façon plus fondamentale, sont de ceux contre lesquels il faudra, vous aussi, vous prémunir.

Tout cela, et ce sera ma conclusion, à la lumière d'une réflexion sur la façon dont gagne à être comprise la question de l'universalisme des droits de l'homme, y compris les droits sociaux, et/ou du relativisme de ces droits et de quelques autres.

2. La protection des droits sociaux face au développement de la *flexibilité*

L'idée que l'on assiste en Europe à un dépérissement des droits sociaux peut avoir quelque mal à s'imposer dans un pays où, malgré l'effort de modernisation accompli depuis plusieurs décennies, le droit du travail et celui de la protection sociale ne concernent qu'une fraction relativement modeste de la population. De considérables problèmes persistent aussi à se poser pour l'accès à l'éducation, à la santé, et à un logement décent. Reste qu'il faut prendre la mesure des atteintes depuis une vingtaine d'années portées en Europe, à peu près dans tous les pays

- aux garanties peu à peu édifiées depuis l'après première guerre mondiale en matière de droit du travail (développement de la *flexibilité*, des emplois précaires, recul de la négociation collective, tendance à donner la préférence aux contrats individuels sur les contrats collectifs, promotion, comme interlocuteurs des employeurs, aux côtés des organisations syndicales, de représentants des salariés d'indépendance incertaine),
- aux systèmes de protection sociale (retraite, taux de prise en charge des dépenses de santé), et d'ailleurs, dans le même temps, aux systèmes de fourniture de services sociaux et de santé,
- aux systèmes éducatifs,

Quant au droit au logement, il n'a jamais existé pour de bon. Le Conseil constitutionnel français a même un jour statué qu'il ne s'agissait que d'un *objectif*. De portée constitutionnelle, certes, mais d'un objectif. Et du DALO (Droit au logement opposable) on n'est pas sûr qu'il ne s'agisse pas, plutôt que d'un droit renforcé, d'un *droit croupion*.

Mais surtout, on assiste, dans beaucoup de pays d'Europe, à une dualisation, ou à une segmentation, qui n'est pas sans parenté avec celle dont sont affectés les pays en voie de développement. Le niveau de garantie offert par le droit du travail n'est pas le même selon les secteurs de l'économie et le statut des salariés, les écarts de rémunération se sont creusés, la *couverture sociale* des actifs les plus favorisés est tout à fait gratifiante quand d'autres actifs et les non actifs peinent à se soigner ; d'autant que l'engorgement du système de soins public crée des files d'attente, le secteur privé pouvant naturellement accueillir sans délais qui peut payer, du fait d'une couverture favorable, ou parce que il dispose des ressources nécessaires même si il n'y a pas remboursement des dépenses exposées.

Vous connaissez bien tout cela. Même s'il semble que vous n'en soyez plus à ce dont j'ai été témoin dans les années 1960, le Palais armant les nouvelles médina pour contrecarrer les manifestations de l'UMT, mettre le feu à la voiture de Ben Seddiq. Car le dualisme ne soulève pas que de graves problèmes éthiques. Il soulève aussi de graves problèmes de cohésion sociale. Entre le sous-prolétariat, ou ce qui s'y apparente, et les travailleurs *tirés d'affaire*, même s'ils ne sont pas franchement prospères, s'accumulent les malentendus. La classe dirigeante en profitant pour monter les deux parties l'une contre l'autre. On l'avait, en Europe, un peu oublié ; on y revient. J'ai vu, il y a quelques années, l'un des fondateurs du syndicat français des chômeurs, dont la création était une réponse à l'insuffisante mobilisation des organisations syndicales classiques en faveur de ceux-ci, échanger des invectives, sous les murs de la CFDT, avec un responsable confédéral. Le père Wresinski, fondateur d'Aide à toute détresse, disait ne rien attendre des syndicats. Comme il n'était pas buté, je l'ai convaincu d'essayer tout de même de

dialoguer avec eux. Et on peut considérer comme un succès, à cet égard, que l'année dernière, ou il y a deux ans, la CGT ait reporté un ordre de grève pour ne pas perturber la journée consacrée chaque année en octobre à la commémoration des victimes de la misère. Mais ce geste ne signifie pas qu'il y ait une véritable prise en charge par quiconque, en tous les cas en France, des problèmes des plus défavorisés, et on voit bien que certaines grandes centrales syndicales n'hésitent pas à conclure avec le patronat des accords aventureux, comme le récent accord national interprofessionnel (ANI) du début 2013.

3. Les stratégies d'austérité mises en œuvre en Europe et les droits sociaux des immigrés

Les migrations de main d'œuvre, accompagnées ou non d'établissement durable, non seulement de travailleurs, mais de familles sur le sol du *pays d'accueil*, créent entre un certain nombre de pays non européens et l'Europe des liens tels que les stratégies d'austérité mises en œuvre en Europe comportent évidemment pour eux des conséquences plus ou moins sévères, d'autant plus sévères que parmi les victimes de la dualisation figurent inévitablement les immigrés. C'est ce que j'ai abondamment fait valoir dans le rapport que j'ai rédigé il y a deux ans pour l'ECRI du Conseil de l'Europe au sujet des conséquences de la crise sur le développement du racisme et de la xénophobie.

Les droits sociaux des immigrés sur le sol des pays européens sont naturellement gouvernés par la distinction entre immigrés en situation régulière et immigrés en situation irrégulière. On vous a indiqué que cette distinction gouverne également, dans la Charte sociale, l'énoncé des droits reconnus aux migrants, et que ce n'est que marginalement qu'il est possible de s'en évader, en faisant valoir que certains droits, directement liés à la vie et à la dignité, ne peuvent être refusés même aux immigrés en situation irrégulière. La règle est, en principe, assez simple : pour les immigrés en situation régulière, mêmes droits que les nationaux, sous certaines réserves (qui, dans plus d'un pays, tendent malheureusement à s'amplifier -c'est le cas en Angleterre, où désormais les migrants n'ont pas, dans de nombreux domaines, les mêmes droits que les nationaux, ces droits n'étant même pas reconnus aux nouveaux nationaux-); pour les immigrés en situation irrégulière, pas de droits.

Mais, d'une part la fermeture des frontières, sauf aux demandeurs d'asile et aux demandeurs de regroupement familial, conduit à la multiplication des effectifs de migrants en situation irrégulière, d'autant que les exigences dont font preuve les Etats pour accepter le regroupement familial (ressources, logement) sont de plus en plus considérables, celles pour se voir reconnaître le droit d'une protection au titre de la Convention de Genève non moins inflationnistes. La vérité étant que s'exerce une véritable dissuasion clandestine qui n'est guère compatible avec les engagements

internationaux : droit de vivre en famille de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, Convention de Genève précitée.

C'est plus gravement encore que les ressortissants des pays du sud, les ressortissants de pays de culture arabo-musulmane en particulier, sont les victimes de crispations identitaires, celles du pays d'accueil, qui ont sans nul doute joué leur rôle dans le développement de celles d'en face, mais qui se nourrissent maintenant de celles d'en face. Le beau et riche concept français de laïcité se dégrade en laïcisme, et, pour une large part, en islamophobie.

4. Conclusions : les mesures d'austerité sous l'angle du raisonnement juridique et de la philosophie du droit

Une troisième catégorie de motifs pour lesquels ce qui se passe en Europe vous concerne se situe dans le registre du raisonnement juridique et de la philosophie du droit. La crise et le choix qui a été fait de l'austérité alimente d'innombrables tentatives ou stratégies à la conduite desquelles participent malheureusement non seulement des idéologues du néolibéralisme, des responsables politiques de toutes tendances (la droite, la gauche droitère), mais des gestionnaires publics, des fonctionnaires et des juges en proie aux modes intellectuelles ou simplement légitimistes, en vue de disqualifier certains concepts, de les contourner, ou de les parodier. Le professeur Jean-François Akandji-Kombé a déjà exposé comment on tentait de priver la Charte sociale européenne de tout effet, en s'en prenant soit à la portée de cet instrument juridique, soit à son organe de régulation et aux procédés mis en œuvre, en vertu de la Charte, par celui-ci, soit à la validité même, à tout le moins en période de crise, mais peut-être bien à quelque moment que ce soit, du concept de droits sociaux. Je reviens brièvement, dans un ordre qui n'est peut-être pas le meilleur, on pourrait en imaginer un autre, à ces différentes façons de procéder.

- 1- Un procédé assez simple est naturellement de disqualifier l'instrument juridique énonçant un droit, conventions internationales, ou Constitution, car il faut bien voir que nombre de juristes ont pris, à l'égard de prévisions constitutionnelles en matière de droits sociaux, des positions non moins réservées ou hostiles, qu'à l'égard d'instruments internationaux. L'idée étant qu'on n'est pas dans le domaine du droit positif, qu'il revient au législateur de faire ce qu'il croit opportun de faire, et qu'il n'est pas tenu par quelque norme supérieure que ce soit, sauf quand elle est d'une précision telle qu'elle se suffit plus ou moins à elle-même. Ceci va de pair avec la disqualification des régulateurs dont a parlé le professeur Jean-François Akandji-Kombé. Mais il n'est pas exclu qu'une modification des rapports de force, au sein des instances de régulation, du fait d'une sorte d'entrisme ou de noyautage par les tenants des thèses souverainistes ou

antisociales, conduite à une autocensure ou une paralysie des organes de régulation.

- 2- Un deuxième procédé, qui peut d'ailleurs fort bien se coupler avec le premier consiste en une hyper technicisation, sophistication des raisonnements juridiques, débouchant sur une culture du mot à mot, une évacuation de tout ce qui n'est pas le droit pur (l'excellent rapporteur qui m'avait été alloué dans une juridiction sociale que je préside, rejetant systématiquement les requêtes dont il avait à connaître en faisant totalement abstraction de toutes considération étrangère à un droit abstrait et refusant ma proposition de venir avec moi visiter des institutions sociales « *Moi, je fais du droit, Monsieur* »). Cette inflation de technicité juridique tournant le dos aux enjeux sociaux est l'un des visages, pas le seul, que peut revêtir le droit parodique, le droit et le juge comme décors, dont un des bons exemples est aujourd'hui fourni par les procédures de reconnaissance et surtout de déni du droit d'asile.
- 3- Un procédé beaucoup plus brutal, et qui peut s'assortir de motivations sophistiquées est de dire que les droits sociaux ne sont pas de vrais droits, en tous cas pas de même nature que les droits sociaux civils et politiques mais des droits qui doivent être ajustés en fonction des évolutions économiques et de l'évolution des sensibilités, majoritaires bien sûr, autrement dit des rapports de force. Cela débouche encore plus directement que la stratégie n° 1 sur le refus d'accepter des droits fondamentaux c'est-à-dire des droits protégés par des normes supra législatives, hors de portée donc, en tous cas sans détour, des agressions ou des paresse du législateur, en tous cas dans le domaine social.

Pour conclure, et ceci n'est pas sans lien avec ce que je viens d'indiquer sur l'affirmation d'une différence de nature entre droits civils et politiques et droits sociaux, ni avec ce que plusieurs intervenants ont évoqué à propos du fondement des différentes espèces de droit civils et politiques ou sociaux, et encore, enfin, avec ce que j'ai évoqué du développement de crispations identitaires rivales en Europe et au sein de groupes humains d'origine extra européenne, il faut se demander quel est le fondement des droits reconnus aux êtres humains dans différents registres. Je ne crois pas qu'il soit sans inconvénient de parler de *pacte social*, en tous cas si on entend ce terme comme faisant référence à un pacte souscrit à un moment donné dans un espace circonscrit ; toute la littérature sur le pacte social est au reste entachée d'innombrables ambiguïtés. J'inclinerais plutôt pour le concept de *pacte d'humanité* et peut-être conviendrait-il, avant qu'il ne soit trop tard, d'en venir à parler de *pacte du vivant*.

On voit aisément que je suis davantage porté à partager la thèse des tenants de l'universalisme juridique plutôt que celle des relativistes, de ceux qui comptent les coups,

ne s'émeuvent pas de la fatigue des gouvernements centraux, de la gourmandise des vieilles féodalités ou des nouvelles, des bouleversements des rapports de force, sociaux, idéologiques, politiques, qui *prennent le monde en l'état*, et ont peur, sinon, de ne pas y trouver place, à tout le moins une place suffisamment confortable. Je ne puis, en revanche, me sentir solidaire de n'importe quel universalisme, d'autant qu'un certain relativisme juridique peut fort bien s'accompagner de revendications universalistes, d'inspiration en réalité ethno centriste, à tendances belliqueuses. Entre pays d'inégal niveau de développement et/ou de cultures différentes, le mauvais universalisme, comme la compréhension atrophiée du principe d'égalité, ne peut avoir que des conséquences meurtrières.

Le principe d'égalité ne veut pas seulement que l'on traite identiquement des gens dans des situations identiques, mais que l'on traite différemment, autant que nécessaire, des gens dans des situations différentes. Si on y manque, on a au moins affaire à une discrimination indirecte. Le traitement identique de gens en situations différentes est un traitement inégalitaire. C'est tout le problème des normes, de fait discriminatoires, que les pays développés entendent parfois appliquer sous couvert de protéger les enfants des pays producteurs pour faire obstacle à l'importation de denrées en provenance de ces pays où sévit le travail des enfants. Il y a là un équilibre à trouver entre le souhaitable et le possible. C'est tout le problème des différentes catégories de droits de l'homme, civiques, politiques ou sociaux :

- ceux sur la nature et la forme de compréhension, d'énoncé aussi desquels l'ensemble des grandes cultures qui se partagent le monde peuvent, sans trop d'effort, s'entendre,
- ceux sur lesquels l'entente n'est pas possible, on comprend que les désaccords ne puissent être réduits, mais les voies d'une cohabitation doivent tout de même être recherchées (on se souviendra que la définition de la laïcité par Jaurès était entre autres *le système qui permettra à des gens qui ne tomberont jamais d'accord de tout de même vivre ensemble*), pour autant, certes, qu'on n'immole pas à cette démarche, sous le signe du légitimisme d'Etat et d'intérêts économiques (comme dans les relations avec la Chine, l'Arabie saoudite, l'Iran) les victimes de différentes sortes de maltraitances.
- ceux enfin, à propos desquels l'arrogance des uns et des autres, notamment les Occidentaux, mais pas seulement, doit s'effacer, au profit d'un dialogue ouvrant la voie non à un relativisme, mais à un pluralisme. Un bel exemple de démarche en ce sens est le bel ouvrage de Zafrullah Khan, juriste pakistanais, un temps président de la Cour internationale de justice, « *Islam and human rights* », qu'on ne lit pas assez, ni en Occident, ni dans les pays musulmans.

Tout cela, bien sûr, trop rapidement dit, étant donné le caractère planétaire et vital des questions soulevées, en espérant tout de même pouvoir contribuer à la réflexion des uns

et des autres sur l'importance des droits sociaux, l'avenir des rapports entre Europe et pays arabo-musulmans, et la déontologie du juriste, quelque métier qu'il exerce.