

RÉGULATION, CITOYENNETÉ, CONTRAT SOCIAL

La gauche réformatrice européenne en débats

Sous la direction de Bruno Liebhaberg
avec Christophe Sente

Minée par le chômage, ébranlée par la crise financière de 2008 et inquiète par rapport à son déclin dans un monde marqué par la montée en puissance des pays émergents, l'Europe se trouve au carrefour des choix politiques.

C'est dans ce contexte que, sous la direction de Bruno Liebhaberg, professeur à l'Université Libre de Bruxelles et ancien conseiller de Jacques Delors, le think tank Gauche Réformatrice Européenne (G R E) invite le camp progressiste à la réflexion sur son propre avenir.

Cet ouvrage présente les diagnostics et les pistes discutés par des intellectuels issus des sphères académiques, syndicales, politiques et administratives. Réunis en 2009 en ateliers par G R E et la Fondation Européenne d'Etudes Progressistes (FEPS), ces derniers ont débattu de trois questions fondamentales pour la gauche : la régulation, la citoyenneté et le contrat social.

L'avenir de la gauche ne réside ni dans un ralliement au néo-libéralisme, ni dans la restauration de l'utopie communiste, ni même dans un copier/coller des politiques qui, pendant près de 50 ans, ont fait le succès de la social-démocratie européenne et permis des avancées sociales sans précédent.

Loin des autoroutes du prêt-à-penser, cet avenir réside au contraire dans la capacité de l'imagination politique à proposer une vision et des mesures concrètes, non seulement fondées sur les valeurs pérennes de la gauche que constituent la justice sociale, la solidarité et l'émancipation, mais répondant également aux nouveaux défis et aux opportunités d'un environnement international et de structures sociologiques qui n'ont plus rien de commun avec la société européenne des Trente Glorieuses.

Ce texte s'entend comme une contribution au réveil de cette imagination.



CULTURE
ÉDUCATION PERMANENTE

RÉGULATION, CITOYENNETÉ, CONTRAT SOCIAL - La gauche réformatrice européenne en débats - Bruno Liebhaberg

RÉGULATION, CITOYENNETÉ, CONTRAT SOCIAL

La gauche réformatrice européenne en débats

Sous la direction de Bruno Liebhaberg
avec Christophe Sente





Du même auteur

Rénover la Gauche en Europe : Pour une gauche réformiste européenne, *Editions Luc Pire*, 2008



CULTURE
ÉDUCATION PERMANENTE

ISBN : 978-2-930524-20-7

© Gauche Réformiste Européenne asbl
et Présence et Action Culturelles, 2010

Régulation, citoyenneté, contrat social

La gauche réformiste européenne en débats

Sous la direction de **Bruno Liebhaberg**
avec Christophe Sente

Préface

UNE RÉFLEXION COLLECTIVE

En 2009, Gauche Réformiste Européenne (G R E), *think tank* social-démocrate actif depuis 2004, a organisé trois séminaires dans le contexte des soubresauts de la crise financière internationale. Réunissant des personnalités intellectuelles évoluant dans les milieux des universités, de la haute administration, des syndicats et des mutuelles, cette réflexion collective ne s'est pas uniquement donnée pour objet la discussion des scénarios de « sorties de crise » qui étaient à l'époque sur la table des techniciens des gouvernements et des banques. Elle a préféré embrasser un horizon plus vaste en développant trois thèmes indissolublement liés: la régulation, la citoyenneté et l'avenir du contrat social.

Aucun de ces thèmes n'est neuf. Les questions de la citoyenneté et du contrat social animent les discussions de la gauche européenne depuis au moins la révolution française. La pensée de Rousseau, en particulier, a stimulé, chez Marx entre autres, une sympathie pour une conception

Régulation, citoyenneté, contrat social

extensive de la citoyenneté, fondatrice d'un type de démocratie qualifié, selon les époques, d'« autogestionnaire » ou de « participatif ». Quant à la problématique de la régulation du capitalisme, l'intérêt que la social-démocratie « réformiste » lui porte ne date certainement pas de 2008, ni même des propositions défendues par Keynes en tant qu'alternatives à la passivité de la majorité des gouvernements européens devant la crise de 1929. Cette question de la régulation a été introduite dans les débats de la social-démocratie dès la fin du XIX^{ème} siècle. Lançant une controverse qui n'allait cesser de rebondir jusqu'à aujourd'hui, un des principaux intellectuels du SPD, Edouard Bernstein propose alors de redéfinir le socialisme dans les termes d'un « libéralisme organisateur ». De la sorte, il n'invite pas seulement la gauche à admettre l'efficacité de l'économie de marché et de la démocratie parlementaire mais surtout à oser, sur les traces de Marx, une nouvelle réflexion post-libérale et l'expérimentation d'une régulation politique de la liberté économique. L'« Etat providence » comme la concertation sociale dans les relations industrielles, généralisés en Europe à partir de 1945 et

Préface

menacés par les avancées du néo-libéralisme depuis M. Thatcher et R. Reagan, ont été les principaux enfants de cette réflexion dont la fécondité n'est pas épuisée.

Débattus tout au long du XXème siècle, ces trois thèmes de régulation, de citoyenneté et de contrat social n'ont perdu aucune acuité à l'aube d'un nouveau millénaire qui pourrait être caractérisé par le grand retour du conflit entre une conception ultra-libérale et hyper individualiste de l'avenir des sociétés et un projet de type socialiste. Cette publication ne prétend pas épuiser le champ des possibilités politiques balisées par ces trois thèmes mais seulement contribuer à la poursuite de leur exploration. Elle ne constitue pas un manifeste partisan mais le produit de rencontres, à un carrefour entre les mondes, entre des intellectuels progressistes partageant, au-delà de leurs différences et spécificités, une vision humaniste du politique.

Les trois séminaires que G R E a organisés en 2009 sur ces questions n'auraient pas pu avoir lieu sans le soutien du PSE, des Artisans du

Régulation, citoyenneté, contrat social

Progrès du PS, de la Fondation Européenne d'Etudes Progressistes (FEPS) et du Ministère de la Communauté française. Leur succès doit énormément à la cinquantaine de personnes qui ont contribué à ce travail collectif. Elles ne m'en voudront pas de ne pas pouvoir ici les remercier individuellement et de ne citer que les noms de ceux qui ont particulièrement marqué de leur empreinte intellectuelle les travaux. Ainsi la réflexion consacrée à la régulation doit-elle beaucoup à Eric De Keuleneer, Stephany Griffith-Jones, collaboratrice de Joseph Stiglitz à Columbia University (New-York), ainsi qu'à Bernard Soulage, Pär Nuder, Jean Degré et Jack Houssa. Sur le thème du contrat social européen, les apports de Pierre-Paul Maeter, Jos Bertrand et Philippe Pochet ont été fondamentaux. De même, lorsque le thème de la citoyenneté a été abordé, les contributions d'Elie Barnavi, Edouard Delruelle, Evelyne Gebhardt et Jacques Ouziel ont été remarquables.

Je terminerai ces remerciements en saluant mes amis Ernst Stetter, François Isserel, Jacques Baudouin et David Coppi sans lesquels ces semaines de débats n'auraient pu laisser un si bon

Préface

souvenir. Enfin, ma gratitude va à Olga Zrihen, dont la fidélité active contribue grandement à l'entretien de la petite flamme G R E, et à Christophe Sente qui a joué un rôle majeur dans l'édition de ce livre.

Bruno LIEBHABERG

Président de Gauche Réformiste Européenne

Régulation économique, sociale et citoyenne

CHAPITRE I : L'EXIGENCE D'UNE RÉGULATION ÉCO- NOMIQUE, SOCIALE ET CITOYENNE FACE À LA CRISE

Au plan strictement sémantique, la définition de la notion de régulation est consensuelle : il s'agit, selon les termes du dictionnaire Robert, de l'ensemble des mesures permettant « de maintenir en équilibre, d'assurer le fonctionnement correct d'un système complexe ». Au plan politique, il n'y a par contre pas de consensus . Non seulement les acteurs ne sont pas unanimement partisans de la nécessité d'une régulation du système capitaliste mais même ceux qui en acceptent le principe divergent sur les contenus de la régulation. La question de la régulation du capitalisme renvoie à un choix de société. Techniquement, la régulation opère à la jonction de l'analyse économique et de la règle de droit. Mais plus fondamentalement, elle relève de l'exercice quotidien et individuel de la citoyenneté et des décisions collectives relatives à l'encadrement, dans des circonstances déterminées, de toute activité économique et à la redistribution sociale des bénéfices générés par cette activité.

1. LA CRISE DE 2008

L'explication selon laquelle la crise du système capitaliste révélée en 2008 résulte des errements du marché immobilier américain en général et des effets des subprimes en particulier est correcte mais, ainsi que l'a souligné Bernard Soulage, superficielle. L'origine des troubles mondiaux provient, plus fondamentalement, des déséquilibres dans la répartition des revenus ou, en d'autres termes, de ce qu'on appelle pudiquement depuis la révolution industrielle du XIX^{ème} siècle la « question sociale ». Or, la seule liberté économique n'a jamais apporté de réponse convaincante à cette dernière. En effet, si, en 2008, l'économie mondiale est au bord du gouffre du fait de l'incapacité des ménages américains à rembourser la dette contractée pour acquérir un bien immobilier, c'est avant tout parce que leurs revenus sont insuffisants pour permettre l'acquisition d'un toit. Il y a deux ans, les banques chancellent les unes après les autres pour avoir prêté, à des conditions parfois quasi usuraires, à des clients insolubles et ensuite spéculé sur les prêts qu'elles avaient accordés.

Régulation économique, sociale et citoyenne

Ironie, cynisme et scandale d'un système économique dont l'objet n'est manifestement plus la satisfaction des besoins des individus et des collectivités.

Ainsi, depuis 1978, en dépit d'une croissance moyenne de 5% par an, le revenu américain moyen n'a pas augmenté et l'écart entre les revenus d'une minorité et ceux de la majorité de la population s'est creusé. Les timides efforts de l'administration Clinton mis à part, aucune politique de justice sociale n'a été mise en place pour corriger les effets naturels du « laisser faire » économique et faute de pouvoir reposer de façon saine et durable sur un enrichissement collectif, la croissance des dernières années a été soutenue outre-atlantique, par la promotion de l'endettement des ménages.

2. VICTOIRE ET REVANCHE DE L'ETAT ?

Les sommets qui ont réuni, depuis 2008, les responsables gouvernementaux des pays les plus puissants de la planète ont contribué à accréditer deux illusions. La première est celle de la fin de

Régulation, citoyenneté, contrat social

la crise. La seconde, celle d'une victoire des Etats sur les marchés.

Rien n'est moins faux en effet que ces deux thèses largement diffusées dans les médias par les économistes libéraux et les responsables politiques conservateurs. D'une part, la situation budgétaire et monétaire de l'Europe démontre que la crise du système mondial couve toujours. D'autre part, la rescousse des banques par les Etats constitue une victoire des marchés. Comme les Gracques l'ont écrit récemment en France, les marchés ont réussi « la plus formidable prise d'otage de l'histoire : ils ont posé un pistolet sur la tempe des contribuables. Les banques ont dit : garantissez nos dettes ou c'est l'Apocalypse. Les gouvernements ont cédé : ils n'avaient pas le choix ». Une forme de régulation a bien été mise en place après la panique des marchés en 2008 mais elle présente deux caractéristiques qui empêchent de la considérer comme un outil au service des populations européenne et mondiale. Premièrement, elle n'a été guère plus qu'une mesure ponctuelle et conjoncturelle de sauvetage d'urgence et n'a pas inau-

Régulation économique, sociale et citoyenne

guré un nouveau système de contrôles institutionnels des marchés par le pouvoir politique. Deuxièmement, en réalisant un transfert des risques supportés par les banques en direction des Etats, cette opération de « régulation » des marchés a principalement bénéficié aux détenteurs de capitaux plutôt qu'aux salariés et aux entrepreneurs qui sont, en outre, les principaux assujettis à l'impôt. L'endettement des Etats au profit des banques a peut-être sauvé l'épargne des ménages. Il constitue cependant aussi une menace pour le niveau des salaires réels si des hausses de la fiscalité et/ou une diminution des prestations sociales s'invitent à l'agenda de gouvernements à la recherche d'un assainissement des finances publiques. Le programme de l'association des conservateurs et des libéraux britanniques vient de donner un avant-goût des contenus d'une régulation au service du capitalisme. La critique a posteriori des mesures décidées par les Etats du G20 est certes aisée mais la lucidité intellectuelle impose de réaliser que bien qu'ils aient affiché un objectif de régulation louable aux yeux de la social-démocratie, les gouvernements européens ont en fait obéi à

Régulation, citoyenneté, contrat social

l'injonction des Reaganiens des années 1980 de « starve the beast », c'est-à-dire d'affamer l'Etat pour mieux l'affaiblir.

3. L'AMBITION NÉCESSAIRE D'UNE AUTRE RÉGULATION

Il n'y a jamais de solution unique à une crise. Ainsi que l'enseigne l'étymologie même du mot, la gestion d'une crise est une affaire de choix et de décisions. Au cours des débats organisés par G R E, les intervenants ont plaidé la cause d'une régulation du capitalisme plus ambitieuse que celle pratiquée jusqu'à présent par les Etats du G20. Cette cause a peut-être une dimension utopique mais cette utopie n'est pas hors d'atteinte : les contrôles installés par les pouvoirs politiques sur le secteur pharmaceutique ont prouvé qu'un marché pouvait être maîtrisé et rationalisé. De même, l'adoption de la directive Reach par l'Union Européenne dans le secteur de la chimie a montré que la voie d'une régulation internationale de l'activité économique n'était pas une impasse. Il n'y a aucun obstacle technique à ce que le laisser-faire caractéristique du domaine bancaire et finan-

Régulation économique, sociale et citoyenne

cier soit profondément réformé sur la base d'une organisation du marché. Mieux : les instruments nécessaires à une telle régulation -qu'il s'agisse de l'encadrement réglementaire du recours aux places off shores ou de l'usage des LBO, de la réforme du statut des acteurs financiers et des agences notations- sont connus. Manquent seulement la réunion d'une majorité politique en faveur de cette ambition et, last but not least, une coordination internationale, non seulement à l'échelle de l'UE mais de l'ONU, des réformes qui sont encore du ressort des collectivités nationales.

En même temps, une régulation du capitalisme moderne que mettraient en place des forces progressistes ne peut se résumer à un encadrement du fonctionnement du système financier.

Tout d'abord, comme l'a mis en évidence Philippe Pochet, la gauche doit accepter le défi d'une refondation de ses politiques à l'intérieur d'un nouveau paradigme caractérisé par la centralité de la problématique environnementale. Hier, la social-démocratie se définissait par la quête de la mise de la croissance au service du plus grand nombre.

Régulation, citoyenneté, contrat social

Aujourd'hui, les progressistes doivent intégrer à leur projet politique le caractère incontournable du lien qui s'est installé entre la protection de l'environnement et l'avenir des collectivités. L'enjeu n'est pas seulement en effet d'éviter à la planète les ravages de la pollution. Il est de contribuer, à l'échelle mondiale, à l'émergence d'un modèle social et économique basé sur l'adoption de comportements individuels responsables mais également sur le partage entre les nations de technologies de pointe limitant les émissions de carbone. Fondée sur le socle d'une économie durable et libérée de la tentation du dumping social et écologique, une telle société mondiale, ainsi rêvée et fondée sur ce que B. Soulage appelle un « jeu coopératif » planétaire plutôt que sur la compétition et le conflit, serait prête à évaluer sa richesse non plus seulement à partir de l'indicateur économique du PNB mais également à partir de critères d'espérance de vie, de progrès dans l'alphabétisation et le niveau d'éducation. Bref, elle se pencherait enfin sur la mesure du bonheur public réclamée par des économistes progressistes tels que J. Stiglitz ou R. Layard.

Régulation économique, sociale et citoyenne

Selon les intervenants des débats organisés par G R E, l'installation d'une régulation du capitalisme plus ambitieuse que celle acceptée par les Etats du G20 impose de recourir à un outil institutionnel. Cet outil existe déjà mais il doit être perfectionné et surtout utilisé : il s'agit de l'Union Européenne. La crise économique des derniers mois a révélé les limites de l'état de l'Union à l'intérieur de laquelle la logique du cavalier seul est privilégiée par chaque membre. La maigreur cadavérique du budget de l'UE est un autre indice de la faiblesse politique de celle-ci : comme Jos Bertrand l'a rappelé, dans des structures fédérales telles que le Canada ou les USA, le budget fédéral représente environ 25% du PNB; au sein de l'UE, il atteint péniblement 1%. Or, les sciences politiques ne cessent de démontrer depuis plus de 20 ans que la souveraineté nationale est érodée par la dynamique de la globalisation. Par conséquent, une inversion de la tendance de la soumission des pouvoirs politiques nationaux au marché mondial requiert la construction d'une souveraineté partagée dont le cadre dépasse celui de l'Etat-nation. La première mission d'une telle autorité politique post-nationale, basée a

Régulation, citoyenneté, contrat social

minima sur une coordination accrue des politiques des Etats membres de l'UE, sera de mettre en œuvre une harmonisation des fiscalités de manière à assurer une répartition équilibrée des richesses entre les régions et les individus. Mais ce ne sera certainement pas le seul chantier qu'elle aura à entreprendre et son travail devra également consister en une exportation dans le cadre de l'ONU du modèle européen de régulation. La proposition de J. Delors de création d'un Conseil de sécurité économique et social est un premier pas réalisé dans cette direction. Bien d'autres restent à accomplir.

Enfin, une régulation efficace du capitalisme ne peut, ont estimé les intervenants, être seulement l'affaire d'institutions : elle implique tout d'abord les individus eux-mêmes dans le rapport qu'ils entretiennent à la collectivité. Il ne s'agit pas seulement d'exalter de façon éthérée des valeurs de citoyenneté et d'éthique sociale fréquemment sollicitées par la rhétorique électorale. Très concrètement, comme l'a écrit J-F Kahn, « si on ne remplace pas d'urgence l'injustice économique par l'humanisme, on assistera à un retour

Régulation économique, sociale et citoyenne

au sol, au sang, à la race, aux tribus et aux intégrismes religieux ». Les récentes performances de l'extrême-droite dans diverses régions d'Europe confirment l'actualité de ce pronostic. Nous vivons dans un monde où la valeur cardinale de solidarité est en crise et où se multiplient en outre des zones de non-droit dans lesquelles les règles de la collectivité n'ont plus cours mais bien celles de sous-groupes, qu'il s'agisse de structures mafieuses comme dans les villes d'Amérique latine dominées par les narcotrafiquants, de banlieues européennes conquises par des groupes religieux ou de la corporation des traders boursiers dominée par la logique hyper individualiste de la recherche du profit personnel.

La promotion de la solidarité n'est pas seulement une entreprise morale. Comme l'a expliqué Pierre-Paul Maeter, son renforcement passe par une réhabilitation du droit du travail et du principe de la sécurité sociale qui sont des thèmes de lutte chers aux progressistes européens. La solidarité des citoyens se forge en effet au travers de la participation de chacun à l'activité économique nécessaire au fonctionnement de la collectivité qui, en retour,

Régulation, citoyenneté, contrat social

doit garantir à chacun la possibilité de tirer de son travail un revenu et une dignité.

En résumé, le défi auquel la gauche contemporaine se trouve confrontée au lendemain de la crise de 2008 n'est pas seulement de protéger l'épargne constituée à partir des revenus du travail, ni d'assurer la viabilité financière des « Etats providence » nationaux construits à partir de 1945, et en particulier l'avenir du financement du système des retraites. Il est plus vaste : il s'agit en effet, au moyen d'une adaptation des techniques politiques de régulation à l'évolution du capitalisme, de reconstruire une société solidaire dont l'édifice a été ébranlé par les coups de boutoir du néo-libéralisme. Au sein de cette société, les droits des individus devront certainement être protégés et étendus mais ces mêmes individus devront également être responsabilisés en tant que citoyens d'une nation, d'une Union Européenne et d'un monde global car, comme l'a récemment déclaré Jonathan Sachs, grand rabbin d'Angleterre, devant le Parlement européen « les droits sans responsabilités constituent les subprimes de demain ».

Réinvention d'une régulation

CHAPITRE II : RÉINVENTION D'UNE RÉGULATION

1. Analyse des intervenants

La revendication politique de la mise en place d'une régulation de l'économie de marché a plus d'un siècle. Loin de relever de la pure utopie comme une partie des forces de la droite européenne et américaine voudraient le faire croire actuellement, elle a déjà été expérimentée puisqu'elle a été mise en place, progressivement, au lendemain de la crise économique de 1929. Défendue en Europe par les forces de gauche, elle a en fait été introduite quasi simultanément par la social-démocratie scandinave et l'Amérique de Roosevelt dans les années 1930. Comme l'a rappelé S. Griffith-Jones, le secteur financier a été parmi les premiers à faire l'objet d'un encadrement réglementaire par les pouvoirs publics. Ce même secteur compte également parmi les premiers à avoir été libéralisé à partir des années 1970.

Régulation, citoyenneté, contrat social

Le résultat de la dérégulation du secteur financier est manifeste aux quatre coins du globe.

Selon les termes de l'économiste Michel Aglietta, l'ère du capitalisme actionnarial a succédé à l'époque du capitalisme managérial caractéristique de la prospérité des Trente glorieuses au cours desquelles une convergence avait été trouvée entre les intérêts des travailleurs et des détenteurs du capital économique. Au sein des pays occidentaux, la soumission de la production à la logique des intérêts de la finance internationale a provoqué l'enrichissement d'une minorité de privilégiés et profondément modifié la structure de la répartition des revenus. A l'échelle du globe, on a en même temps assisté à la multiplication de crises liées à des phénomènes de spéculation. Ces crises, liées à la manifestation de distorsions entre les besoins de l'économie réelle et la direction des flux financiers, ont, selon les estimations de Barry Eichengreen citées par S. Griffith-Jones, coûté, en raison de leur impact sur le système bancaire et le cours des monnaies, aux pays en voie de développement de l'ordre de 25% de leurs revenus au cours du dernier quart du XXème siècle.

Réinvention d'une régulation

Selon l'économiste américaine et collaboratrice de J. Stiglitz, la multiplication des crises financières a au moins un avantage politique : elle démontre la nécessité d'un retour à une politique de régulation macroéconomique. D'autres intervenants ont souscrit à ce point de vue au cours des débats et insisté sur l'urgence de la restauration d'une régulation. Cette urgence ne provient pas seulement des dangers particuliers aux épisodes des crises de 1997 (Asie du sud-est et Amérique latine), 1998 (Russie) et, plus récemment 2008 (USA, Europe) mais des impératifs de la gestion du temps politique. Si une crise comporte une dimension pédagogique et conscientise les élites comme les masses sur la nature des menaces auxquelles leur existence quotidienne est exposée, la banalisation, sinon la disparition, de ses effets les plus visibles affaiblit rapidement la conscience collective de la nécessité de réformes. La nouvelle « fenêtre d'opportunité » ouverte par la crise de 2008 doit être exploitée par la gauche européenne.

En effet, l'autorégulation, encore actuellement caractéristique du fonctionnement du système

Régulation, citoyenneté, contrat social

financier même si elle est parfois accompagnée de chartes de « bonnes pratiques », n'est pas une solution ainsi que l'a rappelé, au sein des groupes de travail mis en place par G R E, Eric de Keuleneer. Laissés à eux-mêmes, les marchés génèrent des iniquités et des dégâts. D'une part, l'idéal d'un marché libre caractérisé par des conditions de concurrence parfaite des entreprises et de transparence de l'information économique ne correspond nulle part à la réalité sociale. D'autre part, les opérateurs économiques ne sont pas inspirés par la promotion de l'intérêt public mais par la recherche des conditions de la maximisation de leur profit. Par conséquent, ils sont enclins à contourner les principes prônés par les économistes libéraux eux-mêmes et ce, particulièrement en ce qui concerne la liberté de concurrence.

En d'autres termes, la restauration, ou la réinvention, d'une régulation de la sphère économique, et en particulier des activités financières, repose sur deux justifications. Tout d'abord, elle constitue une nécessité pour éviter la répétition sans fin de crises dont les salariés, les entrepreneurs de la classe moyenne, les épargnants et, de façon générale, les

Réinvention d'une régulation

contribuables sont les victimes. Ensuite, elle est nécessaire pour assurer le respect du principe de libre concurrence par les opérateurs économiques eux-mêmes et, plus particulièrement, pour tenter de garantir la satisfaction des besoins collectifs par l'économie de marché.

Selon les intervenants, il n'y a pas lieu d'opposer le principe de régulation et la liberté économique.

La mise en place d'une régulation publique ne signifie en effet pas nécessairement l'installation, sur un mode soviétique, d'un contrôle bureaucratique et technocratique. La régulation signifie avant tout l'introduction de normes pour encadrer le fonctionnement de l'économie de marché et en garantir l'efficience : ce sont tant la concurrence déloyale des acteurs économiques qu'une concurrence débridée incompatible avec la production de biens de qualité qui doivent être évitées. Cette même régulation doit aussi s'attacher à fixer le statut de monopoles dont la survivance doit être justifiée par la réalisation d'économies d'échelle et la réduction des gaspillages qui découleraient d'une duplication des activités dans certains secteurs. Dans ce domaine, il est certain que l'Etat n'a pas toujours été

Régulation, citoyenneté, contrat social

historiquement un gestionnaire efficient des monopoles dits « naturels » tels que l'eau, le gaz ou la téléphonie, du fait, entre autres, d'objectifs trop nombreux et peu hiérarchisés. Cependant, la privatisation des entreprises publiques chargées de la gestion de ces monopoles n'a pas systématiquement démontré son intérêt pour le citoyen et le consommateur. Dans ce contexte, les notions, relativement récentes, de la « responsabilité sociétale des entreprises » (RSE) ou de « Co-régulation » par l'association des opérateurs privés et des pouvoirs publics sont des concepts intéressants pour organiser l'avenir mais elles ne doivent pas occulter un élément fondamental : en l'absence d'une autorité publique investie d'une capacité d'évaluation du fonctionnement des marchés et d'un pouvoir de sanction, le fonctionnement spontané du système capitaliste n'offre aucune garantie au bonheur des citoyens. Une politique progressiste en matière de régulation doit privilégier la protection des intérêts de la collectivité et par conséquent, réaliser un équilibre délicat entre les intérêts des consommateurs, des travailleurs et des actionnaires, lesquels, aujourd'hui, ne sont pas, en tant que citoyens, égaux face aux marchés.

Réinvention d'une régulation

La régulation du système économique que les participants aux débats de G R E ont esquissée repose sur les principes suivants :

- a) la garantie du caractère concurrentiel des marchés;
- b) l'encadrement strict des monopoles ;
- c) l'accroissement de l'implication des travailleurs dans la politique des entreprises par une extension du champ de la concertation sociale;
- d) une extension des droits des consommateurs;
- e) une stimulation de comportements éthiques dans le chef des actionnaires et des managers.

Elle repose en outre fondamentalement sur une intervention de l'Etat, même si cet Etat doit être reconfiguré de sorte que ses fonctions soient adaptées aux besoins et contraintes de l'environnement de la société du XXIème siècle. Si les formes de l'Etat doivent évoluer, celui-ci doit rester en mesure d'assumer ses responsabilités d'arbitre de l'intérêt général, de garant de la justice sociale, de protecteur de la communauté,

Régulation, citoyenneté, contrat social

d'acteur de la cohésion économique, sociale et territoriale et, enfin, de vecteur privilégié de l'accès aux biens publics. L'histoire récente de l'Etat, en Belgique et plus largement en Europe, a montré sa capacité à évoluer : le modèle jacobin d'administration centralisée tend en effet à s'estomper et à céder la place à un système décentralisé d'autorité reposant sur l'interaction de différents niveaux de pouvoir et l'intervention d'agences publiques. Ces évolutions ont été considérées favorablement par les intervenants pour autant qu'elles ne remettent pas en question le principe fondamental du droit du Parlement à exercer un contrôle sur ces différents acteurs et à assigner à ceux-ci des objectifs. L'enjeu n'est en effet pas seulement d'accroître l'efficacité technique de l'intervention de l'Etat mais d'assurer la pérennité de la satisfaction des intérêts des citoyens par le marché.

2. Propositions issues des débats

A l'heure actuelle, l'avenir de la régulation est en débat au sein de la gauche européenne et américaine, les propositions défendues oscillant entre

Réinvention d'une régulation

les extrêmes d'une conception étatiste classique, basée sur la restauration d'un modèle dirigiste et la pratique de nationalisations, et d'une conception libérale traditionnelle, encore récemment exprimée par certaines franges du New Labour, s'obstinant à parier sur la capacité ultime du système économique à s'autoréguler. Sans prétendre à l'exhaustivité ou à l'originalité, les rapporteurs des débats organisés par G R E ont développé une approche programmatique de la régulation basée sur les propositions suivantes.

2.1. Le renforcement de l'encadrement réglementaire du fonctionnement des marchés et du pouvoir des autorités de régulation

L'objectif du dispositif réglementaire préconisé n'est pas de soumettre l'économie à un appareil bureaucratique mais de garantir le caractère concurrentiel de celle-ci et d'y limiter l'activité de monopoles. Concrètement, il s'agit de charger les Parlements nationaux et européen d'imposer aux acteurs économiques des règles non seulement en matière de bonne gouvernance générale mais également en ce qui concerne très précisé-

Régulation, citoyenneté, contrat social

ment leurs pratiques commerciales et leurs stratégies de détermination du niveau des prix.

2.2. La réorganisation du système financier

L'enjeu, sur lequel l'ensemble de la gauche s'accorde, peut être défini comme consistant à remettre la finance au service de l'économie réelle et à assurer simultanément la satisfaction des besoins des producteurs et des consommateurs au détriment des intérêts des spéculateurs. Le système financier de demain doit être maîtrisé et transparent.

Parmi les mesures nécessaires, l'intérêt des propositions suivantes a été en particulier souligné:

- a) doter chaque sous-secteur de l'industrie des services financiers d'un statut et d'une réglementation, incluant un code de comportement des individus (dirigeants, cadres et travailleurs) ;

Cette recommandation est justifiée par le fait que, depuis l'apparition des fonds de pension

Réinvention d'une régulation

et d'autres intervenants organisés en sociétés de droit privé, le monopole de l'activité financière a échappé aux banques qui sont à peu près les seuls acteurs dont l'activité fait l'objet d'une réglementation.

- b) renforcer les règles prudentielles existantes ;

Ces règles concernent notamment le volume des fonds propres que les acteurs financiers doivent conserver pour sécuriser leurs activités et de la sorte éviter de faire appel à l'aide ou à la garantie de l'Etat. Les normes existantes, prévues par les accords de Bâle, gagneraient à être renforcées et complétées par la mise en place d'un « Fonds de risque systémique ». Ce fonds, alimenté par les banques elles-mêmes, constituerait l'outil d'une mutualisation des risques à l'intérieur même du secteur financier.

- c) limiter la prise de risque sur les marchés par une meilleure lisibilité des opérations ;

Cette recommandation comporte deux volets.

Régulation, citoyenneté, contrat social

Le premier concerne le mode de présentation des risques liés aux opérations réalisées ou projetées par les banques et les autres acteurs du système financier. Le principe d'une transparence totale doit déterminer la qualité de l'information fournie aux épargnants et aux investisseurs. Dans leurs relations avec leurs clients, les intermédiaires financiers doivent être soumis à des codes de comportement garantissant la transparence des risques associés aux placements proposés. L'actualité récente a montré concrètement comment les techniques de titrisation des créances détenues par des banques sur des ménages insolubles (junk bonds) avaient contribué à la déstabilisation des places financières internationales.

Le second volet de l'amélioration de la lisibilité de l'information relative aux opérations financières vise à promouvoir l'effectivité du contrôle exercé par les conseils d'administration des entreprises du secteur financier. Il est en effet inconcevable que des opérations de spéculation menées individuellement par des traders sous la seule autorité de leur hiérarchie

Réinvention d'une régulation

immédiate continuent à échapper au contrôle du conseil d'administration de l'entreprise. Sur ce point, la problématique de la transparence renvoie en fait plus généralement à la réforme de la gouvernance des entreprises. Au cours des débats, a ainsi été plaidée la nécessité de mettre fin aux pratiques consistant à exposer la stabilité des établissements bancaires à des risques dont l'ampleur n'est pas mesurée dans les bilans et les autres documents comptables nécessaires au pilotage des sociétés.

- d) limiter la prise de risque sur les marchés par une réforme du mode de rémunération des responsables du secteur financier ;

Les intervenants ont estimé que l'expérience a démontré le caractère profondément pernicieux d'un système dans lequel le niveau de rémunération des traders est lié au profit généré à très court terme par les opérations qu'ils décident. Censé récompenser la performance individuelle, ce mode de rémunération favorise en fait une prise de risque inconsidérée.

Régulation, citoyenneté, contrat social

rée et un désintérêt pour la viabilité à moyen terme des décisions prises et les conséquences de celles-ci.

- e) réformer la gouvernance des institutions financières ;

Cette réforme inclut non seulement les questions déjà évoquées de la transparence des opérations effectuées par les traders et de l'abandon de certaines pratiques en matière de rémunération mais également la composition et le fonctionnement des conseils d'administration. L'assainissement du secteur financier impose de renforcer le rôle et la responsabilité de ces conseils et d'éliminer, à travers la fixation d'un statut des administrateurs réglant les conditions d'accès à cette fonction, les risques d'abus de gestion, de conflits d'intérêt et de négligence grave.

Réinvention d'une régulation

2.3. Ne pas limiter la réinvention de la régulation au secteur financier

Même si l'actualité a concentré l'attention politique sur les errements du système financier, il n'y a pas lieu de négliger le caractère stratégique de la réintroduction d'une régulation efficace dans les autres secteurs de l'activité économique et en particulier dans le secteur énergétique. Dans le domaine de la production et de la fourniture d'énergie, il peut être recommandé que la régulation prenne la forme d'un contrôle des prix tant que subsiste une situation dans laquelle un opérateur contrôle plus de 30% de la production. La mise en place d'un système d'« acheteur unique » pourrait constituer une alternative éventuelle à un tel contrôle des prix à la production, mais l'essentiel est bien d'éviter les effets pervers du maintien ou de l'apparition de monopoles ou oligopoles et d'encourager, à terme, l'installation d'une authentique concurrence. En ce qui concerne la rémunération de l'utilisation des infrastructures (cf. la question des réseaux de transport à haute et basse tension dans le secteur de l'électricité), l'intérêt d'une rémunération correcte du capital fondée

Régulation, citoyenneté, contrat social

sur une évaluation transparente des coûts réels a été avancé. Mais, plus globalement, les intervenants se sont accordés sur la fonction primordiale d'un régulateur public pour la garantie de la libre concurrence et la surveillance des tarifs. Le domaine d'intervention du régulateur public devra inclure la capacité financière d'encourager, notamment par la voie de subsides, les producteurs indépendants, en particulier si ceux-ci s'engagent à fournir sur le marché une « énergie propre ». Enfin, si ce régulateur peut consister en une agence, il importe qu'il rende régulièrement compte de son activité au Parlement afin que ce dernier soit bien le contrôleur, en dernier ressort, de l'activité des marchés.

2.4. Inclure les consommateurs parmi les acteurs de la régulation

Historiquement, l'institution des coopératives témoigne de la précocité de l'intérêt de la gauche pour l'organisation politique et économique des consommateurs. Aujourd'hui, cet intérêt s'exprime par un soutien au développement d'un droit de la consommation qui est perçu comme un moyen

Réinvention d'une régulation

d'assurer un équilibre entre les intérêts des entreprises et des citoyens. Selon les intervenants, les citoyens doivent être protégés par l'Etat de la violence du marché en leur qualité de salariés ou d'entrepreneurs mais également de consommateurs. C'est en renforçant les droits individuels à l'information, à la protection de la santé ou encore à la réparation des préjudices subis que cette protection doit être concrètement assurée par les autorités publiques. Dans ce cadre, a été émise la recommandation de l'établissement d'un Code de la Consommation ayant force de loi qui, non seulement synthétiserait les dispositions relatives aux droits individuels des consommateurs et aux pratiques commerciales illicites, mais donnerait un fondement légal à la procédure dite de « class action » (« action de groupe ») qui permet à une organisation des consommateurs de faire valoir l'intérêt collectif. Un tel Code devrait également fournir une base légale à l'institution d'une négociation bilatérale entre producteurs et consommateurs qui, en s'inspirant de la pratique des conventions collectives passées entre les partenaires sociaux au sein de la sphère de la production, pourrait aboutir à l'adoption d' « accords collectifs de consumma-

tion ». De la sorte, la consommation privée des ménages pourrait être soumise au même titre que la production des entreprises à une forme de régulation publique souple et efficace, aux antipodes des schémas dirigistes obsolètes qui sont traditionnellement évoqués par les partis conservateurs pour discréditer toute forme de contrôle politique.

2.5. Mettre en place un Conseil supérieur de l'observation économique

Afin de compléter l'organisation institutionnelle d'une régulation souple du fonctionnement des marchés, les intervenants ont recommandé l'installation au niveau des Etats comme à l'échelle de l'Union européenne d'un Conseil supérieur de l'observation économique. La mission à confier à une telle structure correspond en Belgique aux tâches assurées, sur une base volontaire, par le CRIOC (Centre de recherche et d'information des consommateurs) qui s'attache, dans le domaine de la consommation des ménages, à assurer la transparence des prix et de la nature des produits commercialisés par les entreprises. Autrement dit, il s'agit d'empêcher que le marketing soit le seul

Réinvention d'une régulation

media de l'information des consommateurs et pour ce faire, de doter un organisme public d'un pouvoir d'enquête sur les pratiques commerciales des entreprises et sur les contenus de la communication de celle-ci à destination du public. Encore une fois, la recommandation de la création d'une agence s'oppose à l'option bureaucratique de l'installation d'une nouvelle administration centrale conçue sur le modèle jacobin.

Nouveau contrat social européen

CHAPITRE III : VERS UN NOUVEAU CONTRAT SOCIAL EUROPÉEN ?

La notion de « contrat social », apparue dans les textes des philosophes de l'Ecole du Droit naturel aux XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles, est fondamentale pour comprendre le fonctionnement des sociétés européennes modernes. La métaphore du contrat rend tout d'abord compte de ce que l'ordre social et politique actuel ne repose pas, comme dans le cadre des monarchies absolues des siècles passés ou des dictatures contemporaines, sur la soumission de la population par une autorité étatique mais sur un accord des gouvernants et des gouvernés. Cette même métaphore implique également que, au quotidien, les individus ne sont pas des « atomes » sociaux étrangers les uns aux autres mais unis par des liens contractuels et des formes d'association qui en font des citoyens. La promotion politique de cette conception de l'organisation de la société est principalement le fait des révolutions nationales et démocratiques des XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècles.

Régulation, citoyenneté, contrat social

A partir des années 1930, aux USA, l'utilisation des termes de « New Deal » se répand pour désigner une transformation des termes du contrat social passé entre les masses et les élites avant la crise de 1929. Le contrat social « libéral » défendu par les démocrates de 1776, 1789 ou 1830 s'enrichit, sous l'administration de Roosevelt, de clauses socio-économiques renvoyant à une extension des domaines d'intervention de l'Etat au-delà de la seule mission de représentation et à une protection sociale des individus. En Europe, la terminologie du contrat social est alors moins à la mode. Néanmoins, les nouvelles institutions, consolidées à partir de 1945, de la concertation sociale dans les relations industrielles et de l'Etat providence, attestent non seulement la même tendance mais le fait que celle-ci s'y concrétise de façon beaucoup plus évidente.

Aujourd'hui, la crise de 2008 a achevé de démontrer l'importance des transformations en cours, souvent résumées par le terme de « globalisation » et la nécessité d'adapter à nouveau les contenus du « contrat social » pour assurer la cohésion des sociétés sur la base d'une repré-

Nouveau contrat social européen

sentation, d'une association et d'une défense des individus. Pour répondre à l'érosion de l'autorité des Etats nations, selon G R E, ce nouveau contrat social devra être un « contrat social européen » et reposer sur deux piliers : la défense du monde du travail et une politique européenne. En même temps, la gauche ne pourra se contenter de projeter à l'échelle de l'Europe les termes de l'ancien contrat social négocié en 1945. La nouvelle donne se caractérise par un changement de paradigme dont les progressistes doivent tenir compte : la seule restauration d'un modèle sociétal combinant un productivisme industriel et un partage équitable des richesses n'éviterait pas à la planète le désastre écologique qui guette déjà celle-ci.

1. Nécessité de garantir une société durable par un nouveau contrat social

1.1. Analyse des participants au débat

La réflexion collective menée sous l'égide de G R E a conclu à la nécessité d'un nouveau contrat social en Europe pour poser les

Régulation, citoyenneté, contrat social

fondements d'une croissance écologique, innovante et créatrice d'emplois de qualité. D'une part, il ne peut y avoir de société durable sans cohésion, c'est-à-dire sans l'institutionnalisation de formes de solidarité entre les individus. D'autre part, la pérennité de la société ne repose plus exclusivement comme par le passé sur le traitement de la « question sociale » mais également sur la protection de l'environnement. Les problématiques de la justice sociale et du développement durable sont désormais étroitement liées sur une planète menacée, entre autres, par l'envolée des taux d'émission de carbone dans l'atmosphère. Ainsi, la gauche doit-elle assumer les conséquences pour sa stratégie politique et l'élaboration de ses programmes de l'ouverture d'un nouveau paradigme : ce n'est plus la seule croissance qui doit déterminer les ressources sociales et environnementales des collectivités humaines, mais bien la protection de l'environnement et la promotion de la cohésion sociale qui vont permettre de fonder une société durable.

Les rapporteurs des débats ont toutefois constaté que la réflexion sur l'avenir de l'environnement

Nouveau contrat social européen

n'est pas menée qu'au sein du camp progressiste et exprimé la crainte d'une séduction de deux formes inappropriées de réponse aux défis du changement climatique. La première peut être résumée par ce que Philippe Pochet a désigné par les expressions de « gaïa capitalisme » et de « capitalisme vert », c'est-à-dire une forme de modernisation définie et contrôlée seulement par le monde industriel et privilégiant l'accès d'une minorité privilégiée à une forme de consommation « durable » basée sur l'accès à des biens de qualité. La seconde est-ce que P. Pochet a appelé un « néo-néo-conservatisme », c'est-à-dire une relativisation politique de l'ampleur des risques environnementaux par une coalition, attachée à la défense du statu quo industriel et rassemblant tant des forces « capitalistes » (dirigeants d'entreprise, détenteurs d'actions) que « populaires » (syndicats des travailleurs employés par le secteur). Rejetant ces options, les participants aux débats de G R E ont estimé qu'une approche progressiste de la question environnementale consiste à redéfinir la justice sociale dans une société qui sera, ou devra être, pauvre en carbone. Il s'agit, par une politique de régulation, de

Régulation, citoyenneté, contrat social

modifier les comportements individuels et collectifs, de réorienter l'investissement -particulièrement dans les domaines du transport et du bâtiment- de manière à placer sous contrôle la consommation énergétique et ce, tout en continuant à défendre la centralité du travail à l'intérieur des sociétés modernes. Il est politiquement inacceptable qu'un questionnement légitime sur les risques de la croissance économique implique le retour de la majorité de la population au mode de vie austère qui était le sien avant 1945.

Par conséquent, pour les intellectuels rassemblés par G R E, la modernisation du contrat social en Europe doit certainement intégrer la question environnementale mise en avant par les partis écologistes depuis les années 1970 mais elle ne peut s'y réduire : elle doit aussi rencontrer les trois défis qui guettent la sécurité et la dignité de l'emploi et que P-P Maeter s'est attaché à problématiser. Au sein de la société du XXIème siècle, le lien de travail reste l'élément clef du lien social et une attention égale à celle réservée à la question environnementale doit lui être accordée.

Nouveau contrat social européen

Le premier défi concerne l'apparition de formes nouvelles de travail. Tendante à s'organiser de plus en plus sous la forme d'une économie en réseau, l'Europe est à son tour, après le Japon, caractérisée par une large diffusion du phénomène de la sous-traitance, et, plus particulièrement, d'une sous-traitance en cascade, souvent synonyme de déperditions de la qualité de l'emploi. En outre, le marché du travail est également caractérisé par la multiplication de formes de précarisation, incarnées par l'intérim, l'embauche à temps partiel et les contrats à durée déterminée. La réalité homogène du salariat caractéristique de l'époque dite des « Trente Glorieuses » se trouve ainsi remplacée par une segmentation du marché du travail et par la paupérisation d'un nombre croissant d'employés.

Le second défi est la diffusion de la logique du client jusqu'au sein des rapports de travail. Dans un premier temps, la modernisation néo-libérale avait surtout fait valoir cette logique dans le domaine de l'organisation des rapports entre les producteurs de biens privés comme publics et les destinataires de ces biens. Elle atteint actuellement

Régulation, citoyenneté, contrat social

la définition des relations entre les travailleurs eux-mêmes au sein des entreprises au fur et à mesure où l'organisation du travail caporalisée selon les principes de Taylor laisse la place à un mode de gestion des ressources humaines basé sur la contractualisation des engagements réciproques. La solidarité organique caractéristique du salariat depuis la première révolution industrielle est ainsi menacée par un système au sein duquel, au nom d'une autonomisation supposée des individus, les travailleurs sont incités à se surveiller mutuellement.

Le troisième défi est celui de la discrimination. Dans les époques de crise économique, la tentation d'exclure du marché du travail les derniers arrivés que sont les femmes, les populations immigrées et les personnes souffrant de handicaps se manifeste fréquemment dans le programme des partis conservateurs. Les participants aux débats ont estimé qu'il faut résister à cette tendance et ne pas négliger le combat, entamé dans les années 1960, pour la protection de l'égalité du droit au travail de toutes les catégories sociales. Une des formes principales de la segmen-

Nouveau contrat social européen

tation du marché du travail reste la discrimination de type sexiste. La persistance de cette discrimination impose de rappeler avec force le principe de l'égalité des droits des hommes et des femmes : la non discrimination salariale est une des règles les plus anciennes de l'Europe sociale et elle n'est toujours pas respectée.

1.2. Propositions issues des débats

a) Réhabiliter le droit du travail

Comme l'ont dit les rapporteurs des débats, il est grand temps que les gouvernements européens se détournent de la thèse, longtemps défendue notamment par l'OCDE, selon laquelle l'emploi ne peut être créé ou préservé qu'en appliquant une stratégie de dérégulation sociale et économique. La défense du droit du travail constitue un objet en soi pour les forces progressistes mais également un outil au service d'une politique économique basée sur la promotion de l'innovation.

Régulation, citoyenneté, contrat social

L'expérience européenne et américaine récente a mis en évidence les dangers et les limites des politiques de l'emploi basées sur les théories du *workfare* ou le concept de flexicurité. Une « flexibilisation » du marché du travail qui s'effectue au détriment de la protection des droits individuels et collectifs des personnes induit en effet un cercle vicieux de création d'emplois de faible qualité associés à de bas salaires, de contraction de la consommation des ménages et de disparition des incitants à l'investissement.

Autrement dit, flexibilisation rime avec déflation.

Critique à l'égard du discours sur les vertus des « bonnes pratiques », des « codes de conduites » et de la « soft law », P-P Maeter a affirmé la nécessité de rendre au droit du travail un statut juridique aussi fort et aussi certain que celui du droit de la concurrence au sein de l'Union européenne.

Nouveau contrat social européen

b) Réhabiliter la sécurité sociale

La réhabilitation du droit du travail est inséparable de celle de la sécurité sociale. Sur ce plan, les forces progressistes ont à mener un travail pédagogique afin de contrebalancer l'impact idéologique des théories néo-libérales du « workfare » notamment en soutenant et amplifiant les orientations déjà adoptées par l'Union européenne.

Les participants aux débats de G R E ont rappelé en effet que la présidence belge a fait adopter, lors du sommet de Laeken de 2001, des indicateurs de qualité de l'emploi qui amendent l'orientation souvent excessivement libérale de la politique économique de l'UE. En d'autres termes, en acceptant de participer au débat européen plutôt que de se cantonner dans un discours critique non constructif, les progressistes ont déjà pu faire en sorte que la thèse de la complémentarité de la protection sociale et de la croissance économique soit entendue.

Régulation, citoyenneté, contrat social

Ce travail de sappe d'une « pensée unique » qui a été à son apogée dans les années 1990 et qui reste bien vivante aujourd'hui, doit continuer.

- c) Défendre le pouvoir d'achat et l'accès à un panier de services de base.

Face à la réalité d'un appauvrissement des salariés qui résulte d'une part de la dégradation du marché du travail et d'autre part de la multiplication de familles monoparentales dans le cadre de l'évolution de notre modèle culturel, les participants aux débats ont estimé que la défense du pouvoir d'achat reste une revendication d'actualité et de premier plan au XXIème siècle. Ce droit à un niveau de vie décent ne doit pas seulement être protégé par des mesures à caractère salarial mais également par l'organisation de l'accès de chacun à un panier de services de base comprenant, principalement, la santé, l'éducation, la mobilité, la garde des enfants, le logement, l'énergie, les communications et le crédit.

Nouveau contrat social européen

d) Reprendre l'harmonisation normative européenne

L'harmonisation sociale européenne a connu ces dernières années bien des vicissitudes, en particulier lorsqu'il a été question de fixer des niveaux de droits, éventuellement minimaux, communs à l'ensemble de l'Union. L'explication souvent avancée pour justifier cette quasi paralysie de la progression de l'édifice juridique communautaire se fonde sur la thèse selon laquelle la diversité des systèmes nationaux de protection sociale représenterait un obstacle quasi insurmontable pour toute tentative de convergence.

Au cours des débats, le bien-fondé de cette explication de la paralysie européenne dans le domaine du droit social a été contesté et il a été rappelé que l'histoire même de la construction européenne, qui s'est avérée capable d'unifier les espaces monétaires nationaux, la dément.

Régulation, citoyenneté, contrat social

Par ailleurs, l'expérience historique de l'unification monétaire telle que celle-ci fut engagée dans les années 1970 pourrait inspirer une stratégie à destination de l'harmonisation sociale de l'UE. Très concrètement, a été ici avancée la proposition de la mise en œuvre d'une stratégie d'harmonisation progressive qui serait elle aussi basée sur la méthode dite du « serpent ». En effet, en appliquant une telle méthode basée sur le principe d'une convergence graduelle et l'utilisation d'une référence commune, les Etats pourraient s'accorder sur des calendriers contraignants pour encadrer l'évolution de différentes facettes de leur droit social dans la direction d'un modèle commun. Une telle approche gradualiste gagnerait en outre à être soumise au contrôle et à la sanction de la Commission.

Subsidiairement, la proposition de la création d'un Conseil européen du travail a été également défendue. En dotant l'UE d'une telle structure qui assurerait le secrétariat permanent des partenaires sociaux, les Etats contribueraient à l'efficacité et à la continuité du dialogue social européen.

2. Objectif d'un contrat européen

2.1. L'analyse développée au cours des débats

Dans le cadre de la globalisation des relations économiques internationales, le financement est devenu le talon d'Achille du contrat social national. La diminution du montant des ressources susceptibles de faire l'objet d'une redistribution dépend moins du supposé déclin économique de la vieille Europe par rapport aux nations émergentes de l'hémisphère Sud que de l'autonomisation de la circulation de l'argent par rapport aux Etats. Le défi du financement du contrat social n'est en effet pas un problème spécifique aux Etats européens mais un problème mondial. A l'échelle du globe, un tiers des capitaux sont dans les mains de constructions « offshore ». Cette affirmation de la puissance de la finance internationale au détriment des Etats a une autre facette : l'argent tend à être dirigé vers des activités non productives, de spéculation, s'il appert que celles-ci sont plus rémunératrices que l'investissement dans la production de biens et services.

Régulation, citoyenneté, contrat social

Cette évolution historique a l'impact suivant sur le contrat social passé en 1945. Tout d'abord, les dépenses publiques ne trouvent plus un financement suffisant et la fiscalité privilégiée, à défaut d'autres assiettes, les revenus du travail. Ainsi, l'imposition des revenus du travail représente-t-elle près de la moitié des recettes publiques dans l'UE 27 tandis que l'imposition du capital est de 22 % et celle de la consommation, de 28 %. Or, la hausse des coûts de la main-d'œuvre est un frein à l'embauche et au dynamisme de l'économie réelle basée sur la production de biens et services. Ensuite, la désindustrialisation relative des sociétés européennes qui accompagne la libéralisation du secteur financier, libre d'investir à sa guise n'importe où et dans n'importe quoi, stimule la hausse du chômage et amorce le processus vicieux de la déflation tout en mettant sous pression le système même de financement de la Sécurité sociale par l'impôt sur les revenus du travail.

En d'autres mots, la conséquence principale de la libéralisation financière, caractéristique de la globalisation, pour le contrat social est la suivante : à l'heure où les citoyens, en Europe, demeurent

Nouveau contrat social européen

dans leur grande majorité, des salariés, elle a drastiquement diminué la part des salaires dans la richesse des nations. Actuellement, plus de 72 millions de citoyens européens vivent dans la pauvreté. Ce chiffre ne signifie pas seulement le retour d'un chômage de masse mais également l'insuffisance du niveau de nombreux salaires à assurer la subsistance dans des conditions décentes d'existence : 15% des travailleurs européens, soit environ un actif sur 7, touchent un salaire mensuel inférieur à 60% du salaire médian national, autrement dit, ce sont des travailleurs pauvres.

Les rapporteurs des travaux des ateliers organisés par G R E n'ont cependant pas soutenu la thèse selon laquelle le contrat social passé au sein des nations en 1945 serait uniquement la victime d'un processus économique subi par les Etats. Ils ont également souligné la responsabilité même des Etats, pilotés actuellement en majorité par des gouvernements libéraux et conservateurs, dans la crise du contrat. Plutôt que mettre en place une coordination politique suffisante pour répondre aux enjeux de la mondialisation et

Régulation, citoyenneté, contrat social

moderniser en même temps le contrat social, les gouvernements nationaux acceptent la contrainte budgétaire issue de la concurrence fiscale à laquelle les encourage le marché et répondent ponctuellement par des réflexes protectionnistes aux demandes sociales qui émanent des entrepreneurs et des salariés.

2.2. Les propositions issues des débats

Selon les contributeurs aux débats, les progressistes doivent défendre une position politique générale pro-européenne et contribuer à ce que les gouvernements et les opinions publiques se détachent du dogme de la souveraineté nationale puisque celle-ci est érodée par la globalisation. L'avenir d'une régulation publique efficace passe en effet par la renonciation par les gouvernements aux solutions court-termistes du protectionnisme et du dumping social ou fiscal.

De façon plus spécifique, la gauche est ainsi invitée à militer en faveur de 5 objectifs concrets et immédiats :

Nouveau contrat social européen

a) Harmoniser à l'échelle européenne l'impôt des sociétés

La difficulté technique de l'opération d'harmonisation des assiettes fiscales ne doit pas être sous-estimée mais elle ne peut justifier l'abandon de cet objectif même s'il a été délaissé par la Commission. Selon les intellectuels rassemblés par G R E, la négociation de cette harmonisation doit être gérée comme un processus dont la première étape pourrait être l'établissement, au niveau de l'UE, d'une comparaison annuelle des taux réels d'imposition des sociétés. Une telle comparaison devra tenir compte de toutes les caractéristiques par lesquelles les systèmes fiscaux et sociaux nationaux soutiennent l'activité des entreprises. Elle contribuera à la transparence des marchés tout en favorisant la régulation de ceux-ci. L'étape suivante consistera à définir les principes généraux d'une fiscalité européenne des sociétés. En ce domaine, un intérêt a été manifesté au cours des débats pour la proposition de l'établissement, comme pour la TVA, d'une fourchette de taux de

Régulation, citoyenneté, contrat social

manière à conserver aux Etats la possibilité d'une certaine flexibilité. L'idée d'affecter une part -minime- des recettes de l'impôt des sociétés au budget européen a également reçu un franc soutien.

b) Elargir le champ de la réglementation européenne de l'épargne

En l'état, la directive européenne relative à l'épargne se limite à aborder la question des revenus tirés de l'épargne lorsque celle-ci est logée dans certains types de comptes seulement.

Il a été par conséquent estimé légitime d'envisager une extension de la fiscalité de l'épargne à tous les revenus tirés de placements financiers, c'est-à-dire toutes les SICAV et les dividendes tirés de la détention d'actions. L'incorporation des revenus sur les capitaux qui viennent d'en-dehors de l'Union a aussi été recommandée.

c) Harmoniser le régime de taxation des plus-values sur actions à l'impôt des sociétés

Nouveau contrat social européen

Cette autre opération d'harmonisation dans le domaine fiscal est nécessaire pour écarter toute possibilité aux sociétés multinationales de se soustraire à une imposition nationale. En effet, en l'état, la préoccupation dominante d'éviter à ces sociétés une double imposition de leurs bénéfices du fait de la diversité de leurs implantations nationales a des effets pervers. Concrètement, s'il est légitime qu'une directive européenne s'attache à empêcher qu'un même bénéfice soit imposé à la fois dans le cadre de l'Etat d'implantation de la société « mère » et dans celui de l'Etat où opère une filiale, la diversité des régimes nationaux de transposition de cette directive constitue un risque de dumping fiscal et de soustraction de bénéfices à l'impôt.

- d) Renforcer le contrôle des fonds de placements spéculatifs

Cette proposition fait déjà partie du programme du Parti Socialiste Européen et G R E y souscrit pleinement.

e) Accentuer la lutte contre les paradis fiscaux

Caractérisés par l'inexistence de l'impôt, l'opacité des mouvements financiers, le secret bancaire et le laxisme du droit des sociétés, les paradis fiscaux constituent pour les Etats un authentique fléau. Au cours des débats organisés par G R E, il a été jugé de la responsabilité du Conseil et de la Commission d'utiliser la puissance commerciale de l'UE pour éradiquer celui-ci. Une sympathie a par conséquent été manifestée pour la proposition, contenue dans une recommandation adoptée par le Conseil le 14 mai 2008, d'inclure dans les accords commerciaux une clause de « bonne gouvernance » dans le domaine fiscal par laquelle les Etats contractants s'engageraient à combattre l'évasion financière en direction des paradis fiscaux. L'adoption par la Commission d'un plan de lutte commun aux Etats membres et la coordination par celle-ci de task forces nationales spécifiquement chargées de l'élimination du recours aux places off-shore ont également été discutées.

Nouveau contrat social européen

Ces 5 propositions mises en avant par les intellectuels réunis par G R E ne sont pas défendues comme alternatives à la stratégie dite de Lisbonne officiellement adoptée par les Etats membres pour piloter le développement de l'Union. Bien qu'elle ait fait l'objet d'appréciations divergentes au sein des groupes de travail réunis en 2009, la stratégie de Lisbonne n'a pas été rejetée en bloc au cours des débats dès lors que celle-ci tente d'articuler les objectifs de croissance économique par la concurrence et d'amélioration de la qualité de vie par la stimulation de la recherche et de l'enseignement. Toutefois l'insuffisance de l'agenda de Lisbonne, dominé par des préoccupations exprimées à court (3 ans) ou moyen (10 ans) termes a été critiquée. L'opinion majoritairement exprimée a été que l'Europe a sans doute besoin d'un « agenda » mais surtout d'une ambition : celle de faire émerger un nouveau contrat social au sein des Etats et à l'échelle de l'Union.

Réactiver le principe de citoyenneté

CHAPITRE IV : RÉACTIVER LE PRINCIPE DE CITOYENNETÉ

1. Enjeux de la citoyenneté dans la société européenne du XXI^{ème} siècle

1.1. La citoyenneté à l'intérieur et au-delà de la nation

Il est fondamental que les progressistes distinguent entre les problématiques de la nationalité et de la citoyenneté. L'importance politique de la nationalité ne peut être négligée dans le cadre d'un engagement européen car elle renvoie à une dimension objective de l'identité des personnes. La sous-estimation par l'internationalisme socialiste de l'attachement objectif des individus au cadre culturel national a coûté cher aux progressistes lors des crises de la première moitié du XX^{ème} siècle. Cette erreur ne peut pas être répétée aujourd'hui à une époque où il faut simultanément plaider la cause d'une régulation fondée sur un contrat social européen et tenir compte de la popularité grandissante de thèses économiques et politiques défendant l'argument

Régulation, citoyenneté, contrat social

de l'intérêt pour les collectivités régionales ou nationales les plus aisées d'un repli sur soi identitaire et protectionniste.

Dans le cadre des séminaires organisés en 2009, G R E n'a pas choisi de se limiter à prendre acte du poids conservé par les nationalismes en Europe mais développé une réflexion, pilotée par E. Delruelle, consacrée à la citoyenneté et plus particulièrement à la définition d'une politique active de la citoyenneté. Ce choix s'appuie sur la prémisse suivante : là où la nationalité constitue le plus souvent un état originel, la citoyenneté renvoie à une capacité politique des individus à agir, à construire et animer une communauté politique à l'intérieur comme au-delà de la nation. Selon les termes de F. Constant, recteur de l'université Senghor d'Alexandrie, « la citoyenneté est, d'une part une réalité d'ordre légal, politique et social; une manière distinctive d'organiser et de vivre l'appartenance sociale et politique. Elle est, d'autre part, une idée sinon un idéal : une manière distinctive de penser et d'évaluer cette appartenance ». Cette définition peut être augmentée par une référence à Pascale Vielle qui

Réactiver le principe de citoyenneté

écrit au sujet de la citoyenneté que celle-ci est aussi « la pleine participation pour un individu aux différentes dimensions de son existence et de son humanité ».

En faisant de la citoyenneté une question politique centrale, les intervenants des débats organisés par G R E ont complété ces définitions en insistant sur le fait que celle-ci n'est pas un état donné, mais le résultat d'un apprentissage. Un exercice efficace par les individus de leur condition de citoyens au sein d'une collectivité repose sur les préalables suivants : l'acquisition des connaissances utiles à la compréhension du fonctionnement de la société; le développement des compétences nécessaires à l'insertion sociale et à la participation politique; et, enfin, le développement, fondamental pour la possibilité même d'un contrat social, d'une capacité à dialoguer avec les autres.

A l'intérieur de cette réflexion collective sur les termes de l'apprentissage d'une citoyenneté européenne et sur les défis politiques posés par les phénomènes migratoires, Elie Barnavi a tout parti-

Régulation, citoyenneté, contrat social

culièrement insisté sur la nécessité d'un dépassement d'une conception, née en 1789 et restée dominante à gauche, tendant à réduire la citoyenneté à une acquisition de droits. Selon lui, être citoyen implique certainement l'exercice de droits mais également de responsabilités : à défaut d'une reconnaissance effective par les individus de leurs devoirs à l'égard d'une collectivité, ils ne bâtissent pas une société. En fait, a expliqué E. Barnavi, le défi de la définition d'une citoyenneté européenne renvoie à nouveau à la question, difficile à gérer pour la gauche, de la contradiction entre les objectifs de liberté et d'égalité. Selon ses termes, tout le génie du socialisme démocratique a été de réussir à marier ces deux objectifs mais la préservation d'un équilibre a été fragilisée par l'hégémonie progressivement atteinte par l'idéologie néo-libérale incarnée dans les conceptions de M. Friedman ou de F. von Hayek de la liberté. Aujourd'hui, il faut remettre le travail sur le métier et redynamiser une conception progressiste de la citoyenneté inspirée par un souci de solidarité et de fraternité, autrement dit, par la reconnaissance du caractère complémentaire des droits de l'individu et de ses responsabilités à l'égard d'autrui.

Réactiver le principe de citoyenneté

De son côté, E. Delruelle a notamment montré en quoi l'Europe ne pouvait pas se permettre d'ignorer ou de sous-estimer les enjeux de la définition de sa citoyenneté dans un monde nomade. Selon lui, la possibilité d'une « Europe forteresse » capable d'ériger des frontières hermétiques et de se développer sans les ressources d'une immigration en provenance des pays tiers est une illusion. Une stratégie migratoire, articulant les intérêts des pays d'accueil et d'origine comme ceux des migrants eux-mêmes est une urgence politique.

1.2. La citoyenneté comme socle de l'organisation d'une société multiculturelle

Au sein d'une Europe de nomades, devenue un espace de communication culturelle sans frontière, le principe « un territoire, une culture » est condamné mais demeure pourtant le fondement de l'action de nombreuses administrations nationales, et ce même dans le cadre des régions émergentes. Face à la multiculturalité caractéristique d'un nombre croissant de sociétés nationales exposées aux conséquences de

Régulation, citoyenneté, contrat social

l'augmentation des phénomènes migratoires et de la diversification des modèles culturels diffusés par la révolution des communications, deux réponses émergent des débats philosophiques et politiques. La première défend une vision uniformisatrice de la société tandis que l'autre cherche une adaptation des institutions et des comportements à la réalité multiculturelle.

Le dispositif constitutionnel et légal d'application en Belgique est celui d'une société qui articule une reconnaissance des différences et la défense d'un socle commun de droits fondamentaux non négociables. Les droits formant ce socle commun sont les libertés de pensée, d'expression, de presse, de circulation et d'établissement; la garantie de l'intégrité physique et de la dignité de la personne humaine, complétée par le droit à un procès juste et équitable; les règles relatives à la protection de la vie privée; le principe d'égalité et de non-discrimination ainsi qu'un panier de droits sociaux.

Autrement dit, l'activation de ces droits par les citoyens constitue en Belgique le moyen de la cohésion d'une société dont la diversité s'accroît.

Réactiver le principe de citoyenneté

Ceci étant, la qualité d'une construction juridique nationale comme celle de la Belgique ne suffit pas à assurer l'efficacité de l'organisation des nouvelles sociétés multiculturelles car les enjeux ont désormais une dimension européenne. Cette dimension européenne recouvre deux réalités. D'une part les compétences de l'UE complètent celles des Etats membres et les futures constructions juridiques seront le résultat d'interactions, de collaborations et d'interférences entre ces différents niveaux de pouvoir. D'autre part l'importance des courants migratoires en direction de l'Europe fait clairement apparaître que la viabilité d'une société multiculturelle basée sur l'exercice de la citoyenneté dépend également pour partie d'une volonté d'adaptation des immigrants à la société d'accueil. Ainsi que l'expriment les principes de base communs adoptés en 2004 par le Conseil de l'Union européenne, l'intégration est devenue un processus ambivalent qui impose aux sociétés nationales l'octroi de droits aux immigrants permettant à ceux-ci l'exercice d'une citoyenneté mais demande également aux nouveaux détenteurs de ces droits le respect des obligations attachées à la condition de citoyen.

Régulation, citoyenneté, contrat social

Cette définition d'une stratégie d'intégration citoyenne à partir de la reconnaissance de droits et l'imposition d'obligations a été réaffirmée dans le pacte européen sur l'asile et la migration en 2008. Ce pacte est également important car il illustre une évolution considérable de la stratégie de l'UE qui consiste à transférer une part croissante de la responsabilité de l'intégration sur l'immigrant lui-même. Ce dernier est en effet appréhendé comme un citoyen potentiel invité à démontrer ses « capacités à s'intégrer » sur la base de critères de ressources, de logement et de connaissance linguistique.

A l'intérieur de cette évolution des contenus des directives de l'UE, l'ouverture de droits n'est plus un outil d'intégration mais le résultat des efforts d'intégration de candidats à la citoyenneté. Cette évolution de l'UE dans la direction d'une plus grande responsabilisation des personnes s'accompagne d'une réduction des moyens budgétaires ouverts aux politiques publiques d'intégration. Elle n'est pas seulement caractéristique du domaine de l'accueil des immigrants mais de plus en plus typique des choix de l'UE dans la

Réactiver le principe de citoyenneté

poursuite de l'objectif général de cohésion sociale. Un discours trop centré sur la seule responsabilité des personnes risque de se traduire dans les faits par une délégation aux Etats de la responsabilité de garantir la cohésion sociale et de faire émerger en même temps une citoyenneté européenne. Faute d'une coordination ou d'une détermination par l'UE de leur contenu, les stratégies appliquées par les Etats membres seront distinctes les unes des autres : or, la citoyenneté européenne ne pourra résulter automatiquement et naturellement de la seule existence d'un espace monétaire communautaire et de l'addition de politiques nationales d'intégration. L'intervention de l'UE dans les politiques d'intégration a eu, jusqu'à présent, l'intérêt de faire ressortir que la citoyenneté européenne est une affaire de droits et de devoirs réciproques. Toutefois, elle reste trop timide au vu de ses réalisations concrètes et des moyens qu'elle déploie par rapport aux ambitions qu'elle a pu exprimer dans un passé encore récent.

Régulation, citoyenneté, contrat social

1.3. La recherche et la concrétisation d'une citoyenneté européenne

Ainsi que l'a souligné Evelyne Gebhart, la citoyenneté européenne est déjà un concept reconnu par le droit de l'UE. Elle reste en même temps un enjeu et un chantier inachevé car, selon une expression entendue au cours des débats, telle que définie dans par les traités de Maastricht et de Lisbonne, cette citoyenneté post-nationale présente un caractère « ancillaire ». Actuellement, en effet, cette citoyenneté européenne n'existe pas indépendamment de la qualité de citoyen d'un Etat membre de l'Union, les conditions d'accès à cette dernière restant définies par des législations nationales. Les contenus actuels de la citoyenneté européenne peuvent être résumés à partir d'une lecture des différentes dispositions du Traité de Lisbonne : il s'agit du droit de libre circulation et de libre séjour, du droit de vote et d'éligibilité au parlement européen ainsi qu'aux élections municipales, du droit à la protection diplomatique et consulaire, du droit d'accès aux documents administratifs, du droit de pétition devant le Parlement européen, du droit de s'adres-

Réactiver le principe de citoyenneté

ser au médiateur européen et du droit de correspondre avec les institutions de l'UE dans une langue de son choix pourvu que celle-ci figure parmi les langues de l'Union.

Selon l'opinion majoritaire qui s'est dégagée au cours des débats, ce catalogue de droits est important mais ne peut résumer une citoyenneté européenne qui doit être consolidée. En outre, la définition de droits doit être complétée par des mesures et des contrôles permettant le caractère effectif de la jouissance de ceux-ci et l'élimination d'obstacles maintenus par certaines bureaucraties nationales.

1.4. La citoyenneté à l'épreuve des migrations

Au cours des dernières années, les flux migratoires se sont fortement intensifiés. Ce phénomène d'augmentation de la mobilité internationale est étroitement lié à l'accélération de l'internationalisation économique. La mondialisation, les écarts entre les niveaux nationaux de développement et l'évolution des moyens de communication ont favorisé l'accroissement des flux d'émigration en

Régulation, citoyenneté, contrat social

direction des Etats occidentaux, et notamment des pays de l'Union Européenne. Contrairement à une idée reçue, a souligné E. Delruelle, les migrants ne proviennent pas exclusivement des zones les plus défavorisées de la planète, mais largement des zones émergentes telles que la Chine, l'Inde et le Brésil. Selon Stephen Castles dont les travaux ont été cités au cours des débats, ce phénomène représente l'une des forces motrices des transformations sociales à l'œuvre. En outre, sa dimension n'est pas uniquement économique : l'évocation de la problématique du regroupement familial suffit à rappeler qu'il a également un aspect humain très important. C'est enfin une question politique puisqu'il revient aux autorités des pays d'accueil de définir les conditions d'accès à leur territoire et d'organiser les conditions d'une intégration. Jusqu'à présent, les Etats européens n'ont pas encore mis en place d'authentiques politiques migratoires. Les mesures nationales ont été essentiellement réactives et oscillé entre des décisions ponctuelles d'expulsion de migrants qualifiés de « clandestins » ou d' « illégaux », et des mesures de régularisation à destination de personnes déjà installées

Réactiver le principe de citoyenneté

depuis longtemps sur le territoire national sans pour autant disposer d'un statut juridique. Edouard Delruelle a, à ce point de vue, souligné que quatre réalités étaient généralement confondues alors que chacune d'entre elles nécessitait une politique spécifique à l'intérieur d'une stratégie globale : la catégorie socio-économique des « travailleurs migrants », la condition des « étrangers » en butte au racisme et à la discrimination, l'état de « primo-arrivants » dominé par la problématique de la recherche des conditions d'une installation définitive et la condition de membre d'une communauté culturelle spécifique. Pour E. Delruelle, ces domaines sociaux distincts qui appellent respectivement une politique d'intégration, une politique d'égalité des chances et une politique de la diversité culturelle ne sont guère distingués, un indice de cette confusion étant la banalité de l'utilisation par les autorités politiques elles-mêmes de la catégorie des « immigrés » qui trace une sorte de frontière intérieure au sein de la nation. Cependant, a ajouté E. Delruelle, la définition d'une politique adaptée à la complexité sociologique des enjeux des migrations ne peut se réduire à instituer une nouvelle catégorie de droits « ethnoculturels ». Pour lui, comme

Régulation, citoyenneté, contrat social

pour d'autres intervenants, une politique spécifique de lutte contre les discriminations et de promotion de la diversité culturelle n'atteindra ses objectifs que si elle est associée à des politiques sociales généralistes : il faut inlassablement répéter qu'une politique d'égalité des chances ne peut atteindre ses objectifs que si elle s'insère dans des dispositifs plus larges de lutte contre la pauvreté, le chômage ou d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Les intervenants ont aussi estimé que non seulement la définition de politiques migratoires est nécessaire à l'intérieur d'une stratégie globale de cohésion sociale et de recherche d'une adaptation de la définition de la citoyenneté au nouvel environnement international mais que la question des migrations requiert une approche globale européenne. Cette nécessité découle de l'exposition particulière des Etats du bassin européen aux migrations mais aussi de l'ouverture de l'espace Schengen à des milliers de migrants qui, longtemps traités comme des clandestins, bénéficient actuellement de mesures nationales de régularisation dans différents pays.

Réactiver le principe de citoyenneté

Depuis le Conseil de Tampere en 1999, l'UE s'est engagée dans la direction d'une action concertée. En décembre 2005, la Commission européenne a proposé un programme d'action 2006-2009 dit de la Haye, principalement consacré à l'immigration économique.

L'approche qui émerge progressivement repose sur des efforts de coordination des politiques nationales et sur une action transversale des départements responsables du contrôle des frontières (lutte contre la migration illégale), du domaine économique (intégration des migrants « légaux ») et des politiques de développement.

Selon une opinion majoritaire qui s'est dégagée au cours des débats, au-delà de la réflexion stratégique consacrée aux moyens, il convient que les forces progressistes affichent clairement l'objectif d'une politique d'intégration. Une politique d'intégration réussie est celle qui fait passer le migrant du statut d'un « étranger », objet de peurs et d'inquiétudes, à celui de citoyen, acteur de la société qui l'a accueilli. A cet effet, il importe notamment qu'une politique d'intégration ne se

Régulation, citoyenneté, contrat social

borne pas à réserver son attention au statut légal du nouvel arrivant : elle doit viser les primo-arrivants et leurs descendants immédiats. L'expérience révèle en effet que l'intégration ne se réalise pas en une génération et que les enfants des immigrés comptent parmi les groupes les plus vulnérables sur le marché du travail et les plus exposés au risque de pauvreté. A cet égard, les statistiques publiées par la Commission révèlent que le taux de chômage des personnes issues de l'émigration atteignait 33% en 2005 au sein de l'Europe des 25 : ceci est d'autant plus préoccupant que la recherche d'un emploi constitue un moteur des migrations. Il y a donc de toute évidence en Europe un problème, dont les pouvoirs publics doivent s'emparer, d'adéquation des flux migratoires et des ressources comme des besoins du marché du travail.

Selon les intervenants, la gauche européenne ne peut conserver sa position actuelle à l'endroit des enjeux politiques des migrations. Cette position consiste en effet à la fois à sous-estimer les peurs au sein des sociétés d'accueil, à hésiter à s'engager dans des politiques de discrimination po-

Réactiver le principe de citoyenneté

sitive soupçonnées d'être responsables d'une stigmatisation d'une catégorie de la population, et à craindre la concurrence représentée par les travailleurs migrants pour les travailleurs nationaux sur le marché du travail. En outre, l'insuffisance du soutien de la gauche aux dispositifs légaux combattant les différentes formes de discrimination est soulignée par les intervenants selon lesquels de telles lois ont montré leur efficacité mais aussi leurs limites. Elles se sont avérées insuffisantes pour garantir une intégration efficace des nouveaux arrivants et pour contrer la montée de la xénophobie. Le défi de l'immigration exige une réponse solidaire et généreuse face à la montée des individualismes et à l'expression croissante de la tentation du repli identitaire. Reconnaître des droits aux nouveaux arrivants a constitué une première étape mais il est urgent d'organiser une intervention proactive des pouvoirs publics. Dans certaines régions d'Europe, cette intervention commence à devenir une réalité. Ainsi, en Flandre, un décret du 28 février 2003 a fixé les étapes d'un processus, encadré par les services publics, d'« encitoyennement » (inburgering) des primo-arrivants. Concrètement, il

Régulation, citoyenneté, contrat social

s'agit d'un contrat de citoyenneté qui impose au migrant, en échange des droits qui lui sont reconnus, l'obligation de suivre un cours de base de néerlandais, un cours de base d'orientation professionnelle délivré par le VDAB et, enfin, une initiation à la citoyenneté. Quelles que soient les réserves que la conception flamande dominante de l'intégration peut soulever, cette stratégie d'intégration contractuelle mérite l'attention, ne serait-ce qu'en raison du nombre de personnes qui se sont portées candidates -évalué à 20 000 en 2008- pour participer à ce programme. Résumant les enjeux de l'immigration, E. Barnavi a rappelé qu'étaient inadmissibles tant une stratégie exclusivement multiculturaliste qui mènerait à une ghettoïsation de la société qu'une approche assimilationniste basée sur la seule coercition mais qu'en même temps, la « culture de démission » trop souvent caractéristique de la gauche dans ce dossier risquait d'être fatale à la citoyenneté.

Réactiver le principe de citoyenneté

2. Les propositions issues des débats

2.1 développer une pédagogie d'apprentissage de la citoyenneté européenne

Selon les intervenants, un apprentissage de la citoyenneté européenne est nécessaire tant aux émigrés qu'aux personnes qui détiennent la nationalité d'un Etat membre de l'Union. L'intégration européenne ne pourra en effet pas être uniquement le résultat d'une coordination des gouvernements et de la fondation d'institutions communautaires : elle dépend également d'une information des citoyens sur leurs droits, leurs devoirs mais également sur la genèse de ces droits et sur les valeurs qu'ils protègent.

En ce qui concerne plus particulièrement les migrants, la problématique de l'apprentissage des droits et des devoirs est également fondamentale mais cet apprentissage gagnerait à être augmenté par la mise en place par les pouvoirs publics de programmes de formation professionnelle et d'apprentissage de la langue du pays d'accueil. Les enjeux politiques et so-

Régulation, citoyenneté, contrat social

ciaux issus de l'intensification des flux migratoires exigent des politiques volontaristes à destination tant des immigrés que des résidents nationaux. Les premiers doivent faire l'objet de politiques d'action positive afin de favoriser leur insertion dans les entreprises et la fonction publique. Ces mesures sont particulièrement opportunes lorsqu'il s'agit de travailleurs peu qualifiés, de femmes, ou encore des enfants, fréquemment exposés à des difficultés d'intégration. Quant aux résidents nationaux, il conviendrait qu'ils soient sensibilisés à l'enrichissement culturel et socio-économique qu'ont représenté pour l'Europe, au fil de l'histoire de celle-ci, les migrations.

Complémentairement, il est nécessaire que la conception et l'évaluation des politiques mises en place puissent s'appuyer sur un appareil statistique qui reste en partie à construire. Au XIXème siècle, des pans entiers de la sociologie sont nés de la volonté de mesurer la question sociale et d'évaluer les politiques menées en vue de la résoudre : les enjeux des migrations réclament un nouvel effort dans cette direction.

Réactiver le principe de citoyenneté

2.2. Augmenter les contenus matériels de la citoyenneté européenne

Parmi les pistes possibles, les suivantes ont en particulier fait l'objet de discussions:

- Ouvrir sans restriction l'accès à la fonction publique nationale dans les Etats membres;
- Développer les compétences linguistiques des fonctionnaires des administrations nationales des Etats membres afin de faciliter la communication entre les citoyens européens exerçant leur droit de libre-circulation et ces administrations ;
- Réformer les systèmes électoraux nationaux afin de faciliter et encourager la participation effective des ressortissants communautaires aux élections locales et européennes ;
- Promouvoir une harmonisation progressive du droit civil des Etats membres afin que les différences entre les systèmes juridiques nationaux en ce qui concerne par exemple le

Régulation, citoyenneté, contrat social

mariage ne constituent pas une entrave à la libre-circulation en tant que vecteur d'intégration ;

- Optimiser la protection de la citoyenneté européenne en confiant celle-ci à une coordination des sections consulaires des représentations diplomatiques des Etats membres.

Une mise en commun des services consulaires permettrait non seulement aux Etats membres de réaliser des économies mais également d'assurer une réponse efficace aux besoins des Européens lors de leurs déplacements en dehors de l'Union. En d'autres termes, de tels services consulaires communs constitueraient l'embryon de véritables « Maisons de l'Europe » à l'étranger.

Réactiver le principe de citoyenneté

2.3. Soutenir une approche européenne globale des migrations basée sur un équilibre entre une définition de la migration légale, la lutte contre la migration irrégulière et une politique de développement.

Selon les intervenants, le défi consiste à éviter toute réduction de la politique migratoire à une politique centrée sur la sécurité et la défense des frontières. En outre, il ne s'agit pas uniquement d'arriver à un accord des états membres sur les contenus d'une politique mais, au travers de l'application d'une méthode ouverte de coordination basée sur des objectifs transparents, assurer le suivi des réalisations et la mise en place d'un mécanisme de contrôle mutuel et d'information réciproque.

Une esquisse de politique migratoire commencera par une gestion plus souple des voies légales de migration et par la mise en place d'un système permanent de régularisation. Il ne s'agit pas d'instaurer une politique de régularisation systématique mais de mettre en place une procédure basée sur l'existence de critères objectifs et assorties de

Régulation, citoyenneté, contrat social

voies de recours. A cet égard le critère le plus objectif est celui qui permet de savoir si le migrant a effectivement établi dans le pays d'accueil le centre de ses intérêts économiques, sociaux et affectifs.

Postface

POSTFACE

En politique, l'édition de textes est toujours exposée au risque de la péremption de leurs contenus. Ceci est particulièrement vrai dans le cadre de nos sociétés caractérisées par ce que le philosophe, et successeur de J. Habermas à la tête de l'Ecole de Francfort, Hartmund Rosa, appelle fort opportunément une « accélération », dénominateur commun de nos modes de vie et du temps politique.

Une dernière relecture avant publication achève de me convaincre que ce livre devrait échapper à ce risque. La qualité des intervenants y est naturellement pour beaucoup mais, en outre, depuis la crise financière de 2008 qui constituait la toile de fond des ateliers de G R E, la donne politique a finalement peu changé.

Dans le domaine de la régulation, les termes de Bâle III représentent un progrès technique, au même titre que le mécanisme de rescousse de la Grèce par l'Union Européenne. Cependant, fondamentalement, l'anarchie des relations économiques et financières internationales demeure. Evidente à

Régulation, citoyenneté, contrat social

tous en 2008, elle transparait aujourd'hui aussi dans le désordre monétaire. Plus grave, les populations européennes ne sont plus seulement menacées par les conséquences d'un krach bancaire, produit dérivé de pratiques spéculatives, mais également à présent par un consensus conservateur sur la nécessité, au nom de l'état des finances politiques ou de la compétitivité des pays émergents, de politiques d'austérité. Ainsi, l'administration Obama apparaît-elle bien isolée, aux USA comme à l'échelle internationale, dans sa double défense - encore que trop timide selon Paul Krugman- de l'utilité de politiques budgétaires contra-cycliques et de l'urgence du financement de programmes sociaux. Dans une Europe que trente ans séparent déjà des Trente Glorieuses, les droites n'ont de cesse de plaider la cause d'une renégociation du contrat social dans des termes aux antipodes des propositions élaborées au sein des ateliers de G R E en 2009. La résorption du chômage, condition première de la diffusion des richesses et de l'épanouissement de la citoyenneté, n'est pas reconnue à l'unanimité comme une urgence au sein d'une Europe, prompte à oublier les leçons de l'entre-deux-guerres.

Postface

A la quasi exception, remarquable, du succès enregistré par le PS en Wallonie, la performance électorale des partis sociaux-démocrates n'est pas non plus un motif de réjouissance pour les forces progressistes en Europe. En Suède, le SAP de Mona Sahlin a été battu de peu et l'extrême-droite est entrée au Parlement. Aux Pays-Bas, le parti de Geert Wilders est devenu un pivot d'une alliance entre les droites. En Allemagne, le SPD est en difficulté depuis l'échec de la coalition emmenée par G. Schröder. En outre, l'électorat traditionnel de la social-démocratie est exposé, particulièrement dans les régions les plus prospères d'Europe, au chant de sirènes nationalistes qui dénoncent les coûts de la solidarité interpersonnelle.

La gauche doit-elle désespérer ? Non, mais elle ne peut pas non plus se borner à espérer.

L'histoire de la social-démocratie européenne enseigne que celle-ci, dont la mort a tant de fois été annoncée, conserve un avenir tant qu'elle réfléchit et qu'elle agit. Réfléchir, c'est adapter les propositions politiques de la gauche aux besoins des gens et aux enjeux de notre époque, dans la fidélité aux

Régulation, citoyenneté, contrat social

valeurs pérennes de la gauche que constituent la justice sociale, la solidarité et l'émancipation pour tous. Agir consiste à bâtir des stratégies et à construire des alliances plutôt que de miser sur le caractère inéluctable de l'effondrement de ce que Lionel Jospin avait appelé la société de marché, et de la disparition des nationalismes.

Réfléchir et agir, c'est précisément le souhait de ceux qui, depuis 2004, année de création de Gauche Réformiste Européenne, ont choisi de soutenir ou de participer aux activités de notre groupe de réflexion et d'action politiques.

Plus que jamais, en synergie étroite avec nos partenaires européens, nous espérons par nos prochaines initiatives répondre à leurs attentes, impliquer un nombre croissant de sympathisants dans nos activités et contribuer ensemble à renforcer la qualité et la force de conviction de l'offre politique de la gauche en Europe.

B.L.

10 novembre 2010

PARMI LES CONTRIBUTEURS

Elie Barnavi

historien, professeur émérite à l'Université de Tel-Aviv

Jos Bertrand

haut fonctionnaire européen

Eric De Keuleneer

professeur à l'Université Libre de Bruxelles

Edouard Delruelle

*co-directeur, Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte
contre le Racisme, professeur à l'Université de Liège*

Evelyne Gebhardt

députée européenne

Stephany Griffith-Jones

professeur à la Columbia University de New York

Bruno Liebhaberg

*président de G R E, professeur à l'Université Libre de
Bruxelles*

Pierre-Paul Maeter

haut fonctionnaire

Pär Nuder

député, ancien ministre des Finances en Suède

Jacques Ouziel

haut fonctionnaire

Philippe Pochet

directeur général, Institut syndical européen

Christophe Sente

haut fonctionnaire

Bernard Soulage

conseiller régional en France, ancien député européen

TABLE

- Préface

Une réflexion collective

- Chapitre I

Exigence d'une régulation économique, sociale et citoyenne

1. La crise de 2008
2. Victoire et revanche de l'Etat
3. L'ambition nécessaire d'une autre régulation

- Chapitre II

Réinventer la régulation

1. Analyse des intervenants
2. Propositions issues des débats
 - 2.1. Le renforcement de l'encadrement réglementaire du fonctionnement des marchés et du pouvoir des autorités de régulation
 - 2.2. La réorganisation du système financier
 - 2.3. Ne pas limiter la réinvention de la régulation au secteur financier
 - 2.4. Inclure les consommateurs parmi les acteurs de la régulation
 - 2.5. Mettre en place un Conseil supérieur de l'observation économique

- Chapitre III

Vers un nouveau contrat social européen ?

1. Nécessité de garantir une société durable par un nouveau contrat social

- 1.1. Analyse des participants au débat
- 1.2. Propositions issues des débats

2. Objectif d'un contrat européen
 - 2.1. L'analyse développée au cours des débats
 - 2.2. Les propositions issues des débats

• Chapitre IV

Réactiver le principe de citoyenneté

1. Enjeux de la citoyenneté dans la société européenne du XXI^{ème} siècle
 - 1.1. La citoyenneté à l'intérieur et au-delà de la nation
 - 1.2. La citoyenneté comme socle de l'organisation d'une société multiculturelle
 - 1.3. La recherche et la concrétisation d'une citoyenneté européenne
 - 1.4. La citoyenneté à l'épreuve des migrations

2. Les propositions issues des débats
 - 2.1. Développer une pédagogie d'apprentissage de la citoyenneté européenne
 - 2.2. Augmenter les contenus matériels de la citoyenneté européenne
 - 2.3. Soutenir une approche européenne globale des migrations

• Postface

• Parmi les contributeurs

