

EUROPE SOCIALE : DU SLOGAN À LA RÉALITÉ



■ **SOFIA FERNANDES**

Chercheuse senior,
Institut Jacques Delors

■ **FRANK VANDENBROUCKE**

Professeur, Université
d'Amsterdam, Conseiller,
Institut Jacques Delors

Alors que d'importantes initiatives relatives à la dimension sociale de l'Union européenne ont vu le jour en 2017 — la principale étant la proclamation du Socle européen des droits sociaux à Göteborg en novembre —, l'année écoulée pourrait marquer un tournant dans le développement de la dimension sociale du projet européen. Ces initiatives signalent un nouveau paradigme quant à la relation entre les dimensions économique et sociale du projet européen. La partie n'est cependant pas gagnée. Au-delà de l'impératif de traduire la proclamation solennelle de Göteborg en mesures concrètes, le débat sur l'Europe sociale pâtit toujours de l'absence d'une analyse claire, partagée par tous les acteurs, sur le rôle que doit jouer l'Union européenne dans le domaine social. Ainsi, dans la première section de cette contribution, nous expliquons brièvement pourquoi la politique sociale est devenue une dimension cruciale du projet européen, même si, simultanément, l'Union européenne n'a pas vocation à devenir un État-providence. Dans les sections suivantes, nous identifions trois domaines dans lesquels une action tangible de l'Union est nécessaire : promouvoir une convergence ascendante dans les normes et les performances sociales ; garantir une mobilité équitable des

citoyens ; et faire de l'investissement dans le capital humain un *leitmotiv* de l'action européenne¹.

1. Pourquoi une Union sociale européenne est devenue une nécessité

Tant le marché unique que l'union monétaire ont besoin d'une dimension sociale pour garantir leur bon fonctionnement. Cet argument n'est pas nouveau. Déjà dans les années 1990, la mise en place d'une coordination européenne des politiques de l'emploi était justifiée par l'avènement de l'Union monétaire. Si, à l'époque, l'accent était mis sur la flexibilité des marchés du travail, nous avons appris depuis qu'une union monétaire a également besoin d'institutions du marché du travail qui favorisent la stabilité. La combinaison d'une flexibilité suffisante et d'une capacité de stabilisation effective crée une qualité pour les États-providence nationaux que l'on peut appeler de « résilience ». Garantir cette « résilience » est une question d'intérêt commun pour les pays de la zone euro : la résilience de chacun contribue à la stabilité de l'ensemble. Ceci impose un degré de convergence (ce qui n'est pas synonyme d'harmonisation), non

Ce texte a été publié dans :
Thierry Chopin et Michel Foucher
(dir.), *Rapport Schuman sur l'Europe*.
L'état de l'Union 2018, Editions Marie B,
coll. "Lignes de repères", 2018

1. Ce papier ne traite pas des questions fiscales mais promouvoir une convergence fiscale est une condition nécessaire pour relever les défis de financement des États-providence nationaux. Voir sur ce sujet et sur l'enjeu plus large de la cohésion interne de l'UE : Thierry Chopin et al., « Renforcer la cohésion interne de l'UE(M) : une stratégie d'ensemble », *Questions d'Europe*, n° 447, Fondation Schuman, 16 octobre 2017.

pas dans tous les domaines sociaux, mais en ce qui concerne quelques caractéristiques clés des États-providence nationaux.

Concernant le marché unique, l'idée qu'il doit être doté d'une dimension sociale était déjà présente dans les années 1980. Cette dimension sociale, qui s'est développée au fil du temps mais est restée limitée, est devenue dorénavant d'autant plus importante que l'hétérogénéité entre les pays s'est fortement accrue avec les élargissements de l'Union européenne. Le défi qui se pose est d'éviter une concurrence commerciale fondée sur le dumping social, qui induit une pression vers le bas dans les normes sociales des pays les plus avancés. Bien que dans le passé, le spectre d'un dumping social à large échelle ne se soit pas matérialisé, dans l'Union élargie des cas de travail illégal ou d'exploitation de travailleurs mobiles ont lieu. Cela est le résultat de l'interaction entre des lacunes dans le contrôle du respect des règles de la protection sociale et de l'emploi au niveau national, une souveraineté juridique réduite des États et l'absence de normes sociales communes au sein d'une entité très hétérogène. Il faut répondre à ce défi. Dans cette entité hétérogène, il est aussi nécessaire de réconcilier la libre circulation des personnes avec la cohésion sociale interne des États-providence, tant dans les pays de départ que dans les pays d'accueil.

L'argument va néanmoins au-delà des simples « besoins fonctionnels » de l'UEM et du marché unique *in abstracto* : ces deux projets doivent être au service de l'ambition européenne de promouvoir une cohésion et une convergence ascendante tant entre les États membres qu'au sein même des États. Il ne s'agit donc pas uniquement de définir des « normes communes » ; il s'agit de créer les conditions pour une vraie convergence sociale « vers le haut ».

Bien sûr, les fonds structurels et la politique de cohésion restent des instruments cruciaux pour promouvoir la convergence ascendante.

Mais la politique sociale des États membres est tout aussi importante. Une condition essentielle à la convergence dans l'Union européenne est la convergence vers le haut dans la qualité du capital humain. L'inégalité des revenus réduit la capacité des segments les plus pauvres de la population à investir dans leur éducation et leurs compétences². Par conséquent, réduire les inégalités entre les familles avec enfants et investir dans les services de garde d'enfants et l'éducation contribuent à la fois à la cohésion sociale nationale et à la convergence à l'échelle européenne. De telles politiques d'investissement social sont ainsi une question d'intérêt commun et c'est pourquoi nous défendons qu'elles soient au cœur des priorités sociales de l'Union.

Dans un contexte de montée des populismes et de l'euroscpticisme, cette dimension sociale apparaît comme un impératif aussi pour renforcer la légitimité politique du projet européen. Les citoyens attendent légitimement que le projet d'intégration européenne leur apporte des améliorations dans leurs conditions de vie et de travail ; l'Union européenne doit être à la hauteur de ces attentes.

Sur la base de ces différents arguments, nous défendons la nécessité d'une « Union sociale européenne ». Mais une union sociale n'est pas un État-providence européen ; elle constitue un environnement qui facilite et soutient le développement des États-providence nationaux. Une Union sociale respecte la diversité des États membres tout en prenant des initiatives supranationales et en définissant des orientations communes dans quelques domaines clés³. Pour réussir, nous avons également besoin d'établir des priorités claires : une liste courte qui sera entièrement mise en œuvre est préférable à une longue liste de bonnes intentions mise en œuvre à contrecœur. Dans cet esprit, nous présentons trois priorités pour l'union sociale européenne, à développer en étroite collaboration avec les partenaires sociaux européens.

2. Voir OCDE, *In it together. Why less Inequality benefits all*, Paris, 2015

3. L'idée d'une Union sociale européenne est développée dans F. Vandenbroucke, C. Barnard et G. De Baere (eds.), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

2. Promouvoir une double convergence : dans les normes et dans les performances sociales

Le socle européen des droits sociaux est censé indiquer la voix à suivre pour renouer avec la convergence ascendante dans la zone euro. En effet, cet ensemble de 20 principes a été conçu initialement pour la zone euro. L'Union monétaire a besoin d'institutions du marché du travail qui soutiennent la stabilité. Cela implique que chaque État membre dispose d'un État-providence qui repose sur une assurance-chômage suffisamment généreuse, en particulier à court terme, et avec des taux de couverture adéquats ; qui contribue à la non-segmentation du marché du travail, notamment en limitant la prolifération de relations de travail qui ne sont pas intégrées dans les systèmes de protection sociale ; ou encore qui garantisse une activation effective des chômeurs.

Les principes de politique sociale et de l'emploi mentionnés ci-dessus font partie du Socle, qui a été adopté par les 28 États membres. Au-delà des spécificités de l'UEM, les principes du Socle sont pertinents pour l'ensemble des États membres (comme l'illustre le principe relatif à la garantie de salaires minimums appropriés), dans la mesure où la convergence sociale ascendante qu'il est censé engendrer est nécessaire pour limiter le risque de dumping social au sein du marché unique. Le socle représente donc une avancée positive même si, simultanément, il présente un risque. Ses principes étant non-contraignants pour les États membres, si l'Union n'est pas en mesure de garantir qu'ils se traduisent en réalisations concrètes, l'initiative aura l'effet contraire à celui escompté et créera des frustrations chez les citoyens. La Commission doit traduire les 20 principes en une feuille de route avec des initiatives concrètes créant, entre autres, des droits bien définis pour les Européens. La proposition de recommandation de la Commission sur l'accès à la protection sociale pour tous les travailleurs (y compris les travailleurs indépendants et ceux travaillants

dans la *gigeconomy*) est dans ce cadre une avancée positive.

Sur la base d'une capacité de stabilisation nationale renforcée, il sera nécessaire, notamment pour éviter la divergence entre les pays en cas de choc conjoncturel (comme cela s'est vérifié avec la crise récente), que les pays de la zone euro se dotent d'un instrument de stabilisation commun. Cela pourra se traduire par la création d'une réassurance des systèmes d'assurance chômage⁴.

La stabilité de la zone euro requiert aussi une certaine stabilité dans le développement des salaires : dans tous les États membres, le développement des salaires doit suivre le développement à long-terme de la productivité, ce qui implique également que la part des salaires sur le revenu national est stabilisée. Le besoin de coordination des salaires souligne l'importance d'une négociation collective coordonnée et du dialogue social.

Pour favoriser la convergence dans les performances sociales des pays, l'Union dispose de trois instruments : la législation, la coordination des politiques sociales et de l'emploi et le soutien financier. En ce qui concerne le soutien financier, différentes pistes sont possibles pour compléter les instruments existants. Par exemple, en 2013, Jacques Delors a proposé un instrument budgétaire nouveau pour la zone euro, une sorte de « super-fonds de cohésion ». Ce fonds pourrait contribuer au financement de la formation professionnelle des chômeurs des pays où le chômage dépasse un certain seuil. Ce qui est important, c'est que la complémentarité entre les différents instruments européens soit optimisée, et que les États membres ne reçoivent pas seulement des mots d'encouragement mais un soutien concret.

3. La libre circulation des personnes : garantir une mobilité équitable

La libre circulation est un droit individuel important des Européens. Ce droit doit être dé-

4. Frank Vandenbroucke, 'Risk Reduction, Risk Sharing and Moral Hazard: A Vaccination Metaphor', in *Intereconomics*, volume 52, n°3, mai/juin 2017, 154-159.

fendu ; les Européens le considèrent comme l'un des principaux bénéficiaires du projet européen. Pourtant, la mobilité intra-européenne — et les craintes d'un dumping social et/ou d'un tourisme aux prestations sociales qui lui sont associées — nourrissent le scepticisme à l'égard du projet européen. Une condition primordiale pour que l'opinion publique européenne accepte la mobilité intra-européenne est que cette dernière s'inscrive dans un ordre social régulé et qu'elle ne l'affaiblisse pas. Cela implique d'améliorer la législation européenne dans ce domaine mais, surtout, de mieux lutter contre les situations de travail illégal, d'abus et de fraudes.

Dans ce contexte, la révision de la directive sur les travailleurs détachés adoptée en juin dernier apporte une amélioration nécessaire du cadre réglementaire. Les travailleurs détachés, de par leur statut particulier (ils sont couverts par un ensemble de normes du droit du travail du pays d'accueil, mais restent rattachés au système de protection sociale du pays d'origine, où ils payent leurs cotisations sociales) peuvent avoir un impact négatif sur l'ordre social du pays d'accueil. Il était nécessaire de revoir les règles datant de 1996, sans pour autant remettre en cause le principe sous-jacent au détachement. Dans le cadre de prestations de services temporaires, il serait impraticable d'exiger qu'un travailleur détaché paye dès le premier jour ses cotisations sociales dans son pays d'accueil ; il faut un système où pendant un laps de temps limité (18 mois maximum selon la nouvelle directive), les cotisations sociales sont payées dans le pays d'origine. En contrepartie, les clarifications apportées par la directive révisée sur la rémunération des travailleurs détachés devront contribuer à garantir le respect du « même salaire pour le même travail au même endroit »⁵.

De meilleures règles sont nécessaires mais insuffisantes ; il faut garantir un meilleur contrôle du respect de la législation, pour

éviter les situations d'abus et de fraude. Il est du ressort des autorités nationales de veiller au respect des règles européennes. Cet argument ne doit cependant pas décharger la Commission de toute responsabilité dans ce domaine. La Commission a lancé, en 2016, la plateforme européenne de lutte contre le travail non-déclaré et a proposé, en mars 2018, la création d'une Autorité européenne du travail. L'objectif de cette dernière ne sera pas de créer un corps européen d'inspecteurs du travail ; son rôle sera davantage de faciliter et de coordonner les échanges entre les autorités nationales et de soutenir leur action de lutte contre les situations illégales. Ces initiatives ne devront cependant constituer que l'un des deux volets d'action de la future autorité européenne du travail⁶. Car s'il est important de garantir une mobilité équitable des travailleurs, il est tout aussi important de faciliter la mobilité transnationale des travailleurs européens, entre autres par un accès aux offres d'emplois à travers l'Europe et aux informations relatives aux conditions de travail dans chaque État, par une reconnaissance automatique des diplômes et par une portabilité des droits. Le deuxième volet d'action de cette autorité sera donc le soutien à la mobilité (à travers par exemple un guichet unique pour les citoyens et les entreprises en matière de mobilité transfrontière). Promouvoir une mobilité équitable n'implique pas de limiter la mobilité intra-européenne, mais bien de garantir que cette mobilité a lieu dans de bonnes conditions, tant pour les travailleurs mobiles que pour ceux du pays d'accueil.

Enfin, il est nécessaire de prêter autant d'attention aux problèmes posés par la mobilité pour les pays d'accueil qu'à ceux créés dans les pays d'origine. Bien que le débat public soit fortement centré sur le premier ensemble de problèmes, la mobilité pose probablement des problèmes plus graves aux pays d'origine. Etant donné que ce sont souvent les jeunes qui partent, des sorties massives de travailleurs aggravent le problème du vieillissement

5. L'accord sur la révision de la directive sur le détachement ne concerne pas le secteur du transport routier, traité dans une législation spécifique (« Paquet mobilité »). Voir Sofia Fernandes, « Travailleurs détachés : comment garantir une mobilité équitable ? », Institut Jacques Delors, octobre 2017.

6. Sofia Fernandes, « Quelle ambition pour l'Autorité européenne du travail ? », Policy paper n°219, Institut Jacques Delors, 8 mars 2018

de la population et de la viabilité des systèmes de protection sociale. Ce sont aussi souvent des jeunes qualifiés qui partent, ce qui pose encore d'autres défis, tels qu'une perte en termes de capacité d'innovation ce qui, à son tour, impactera négativement la performance économique de ces pays. D'où l'importance encore une fois de promouvoir une réelle convergence économique et sociale au sein de l'Union, grâce notamment à la politique de cohésion ; en se développant, ces pays seront moins dépendants de l'émigration.

4. Faire de l'investissement dans le capital humain un leitmotiv de l'action européenne

L'Union européenne investit depuis ses origines dans le capital humain européen. Au Fonds social européen créé en 1957, de nouveaux fonds et programmes se sont ajoutés, comme le programme Erasmus ou le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM). Les exigences de productivité et d'adaptabilité des travailleurs face à la mondialisation et la transition numérique renforcent cet impératif. Faire de l'investissement dans le capital humain un des leitmotivs de l'action sociale de l'Europe aurait de multiples bénéfices : au-delà des avantages sociaux, cela contribuerait à améliorer les performances économiques des États ; en plus, l'image d'une Europe qui est au service de ses citoyens serait renforcée.

L'investissement dans le capital humain devrait être une priorité au cœur de la négociation du prochain cadre financier pluriannuel européen. Le budget du programme Erasmus+ devrait continuer à augmenter pour toucher un plus grand nombre de jeunes : davantage d'étudiants universitaires mais aussi d'autres publics cible, notamment les apprentis. Concernant la requalification des travailleurs, si la Commission a une initiative dédiée aux travailleurs perdants de la mondialisation ou de la crise (FEM), il est nécessaire à l'avenir d'élargir le champ d'intervention — et les

moyens — de ce fonds, afin de lui permettre de répondre à de nouveaux défis, comme celui posé par la transition énergétique qui crée de nombreux emplois mais en fait disparaître d'autres.

Cet agenda européen doit également inclure un renforcement du volet « investissements en capital humain » du plan Juncker. Il y a un manque de promotion du plan auprès des acteurs sociaux ; ces derniers ne voient pas cet instrument comme étant utile pour financer des prêts pour leurs projets. Les plateformes de conseil doivent avoir un rôle proactif afin de mieux cibler ces acteurs et mieux répondre à leurs spécificités. Pour l'après-2020, il faut envisager la création d'un troisième pilier (en plus de ceux dédiés aux infrastructures/innovation et aux PME) dédié à l'investissement en capital humain et définir un nouveau cadre pour valoriser les rendements sociaux des projets (en ayant recours à des indicateurs sociaux, tels que l'acquisition de compétences ou l'inclusion sociale)⁷.

Au-delà de son rôle d'acteur, l'Union européenne doit aussi être un moteur pour renforcer l'investissement de chaque pays dans son capital humain. En 2013, la Commission a lancé un train de mesures pour stimuler les « investissements sociaux » dans les États membres⁸ : il faut renouer avec cette initiative, qui focalisait sur l'investissement dans le capital humain tout au long de la vie, en y associant un suivi tangible. Cette priorité doit également être visible dans la gouvernance économique européenne, notamment les recommandations par pays et la procédure de surveillance budgétaire. La Commission doit insister sur les mesures permettant de développer le capital humain, comme le renforcement du taux de scolarisation pré-primaire ou le développement de l'apprentissage. Elle doit également prendre en compte de façon tangible, dans sa procédure de surveillance budgétaire, les mesures adoptées par les pays pour répondre à ces recommandations européennes, comme elle le fait pour d'autres réformes structurelles (surtout sachant que les pays qui ont le plus de progrès à faire dans

7. Voir Sofia Fernandes, « Le Plan Juncker : investir dans le social ? », Institut Jacques Delors, juillet 2017

8. Commission européenne, *Paquet investissements sociaux*, 20 février 2013

le développement de leur capital humain sont souvent ceux qui ont le moins de marge budgétaire pour le faire).

Il est impératif, pour des raisons fonctionnelles mais aussi de légitimité politique, de rééquilibrer les dimensions économiques et sociales du projet européen. Les Européens attendent que le projet d'intégration européenne contribue à l'amélioration de leurs conditions de vie et de travail ; l'Union euro-

péenne doit être à la hauteur de ces attentes. Pour cela, la proclamation solennelle du Socle européen de droits sociaux doit être traduite en mesures concrètes, sous peine d'amplifier la frustration à l'égard du projet européen. Pour que l'Europe sociale devienne une réalité, il faut établir des priorités bien définies dans trois domaines clés : promouvoir une convergence ascendante dans les normes et les performances sociales ; garantir une mobilité équitable des citoyens ; et investir dans le capital humain européen.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors