

EMPLOIS, MOBILITÉ, INVESTISSEMENT SOCIAL : TROIS ENJEUX-CLÉS POUR L'EUROPE SOCIALE DE L'APRÈS-CRISE

Sofia Fernandes | Chercheur senior à Notre Europe - Institut Jacques Delors

RÉSUMÉ

Avec la crise économique et financière, l'UE a payé un lourd tribut social. Les divergences sociales actuelles sont inacceptables, non seulement car elles remettent en cause l'ambition que l'UE s'est donnée de promouvoir le progrès, la cohésion et la justice sociales, mais également parce qu'elles ont inévitablement des conséquences sur la performance économique des États et sur leur stabilité politique. Bien que les réalités sociales varient fortement entre les pays européens et bien que les politiques sociales et de l'emploi relèvent de prérogatives nationales, l'UE de l'après-crise doit renforcer son visage social.

“ LA COMMISSION DOIT ÉTABLIR DES PRIORITÉS D'ACTION QUI LUI PERMETTENT D'AMÉLIORER LES PERSPECTIVES D'AVENIR DES CITOYENS ”

La dimension sociale du projet européen doit être transversale ; les objectifs du plein emploi et ceux de justice et de cohésion sociales doivent être portés par la Commission dans son ensemble et non pas uniquement par le commissaire responsable de l'emploi et des affaires sociales. De plus, le social ne peut pas être remis au cœur de l'action européenne si le dialogue et la relation de confiance avec les partenaires sociaux ne sont pas rétablis. Sur la base de ces préalables, la Commission doit établir des priorités d'actions qui lui permettent d'améliorer les perspectives d'avenir des citoyens et de lutter contre l'image d'une Europe qui permet qu'une concurrence sociale jugée déloyale entre les travailleurs ait lieu.

Dans le contexte actuel, face aux taux de chômage inacceptables en Europe, l'emploi doit être la principale préoccupation européenne. L'UE dispose d'un ensemble de leviers qu'elle doit actionner en faveur d'une reprise génératrice d'emplois : renforcer l'investissement, faciliter l'accès au crédit pour les PME, approfondir le marché unique, entre autres. Afin que tous les pays de l'UE puissent tirer parti de la création d'emplois en Europe, les gouvernements nationaux ont la responsabilité d'améliorer la performance de leur marché du travail. Si le discours de l'UE dans ce domaine a été ancré depuis le début des années 2000 sur la flexibilité, l'UE doit intensifier son action en faveur d'une meilleure transition entre le monde de l'éducation et le monde du travail ainsi que la lutte contre le travail non déclaré.

Un deuxième enjeu-clé est celui de la mobilité des travailleurs, qui constitue l'un des fondements du marché unique et apporte, au-delà des bénéfices individuels, de nombreux avantages collectifs pour les économies européennes. Cette mobilité contribue en effet à combler les pénuries de main-d'œuvre et de compétences ainsi qu'à faire face aux disparités de chômage entre les pays de l'UE. Malgré ces avantages, la mobilité des travailleurs reste limitée dans l'UE et souffre d'une perception négative tant dans les pays de départ (risque de fuite des cerveaux et de la jeunesse) que dans les pays d'accueil (risque de concurrence sociale). Les dirigeants européens doivent ainsi avoir pour ambition la mise en place d'un véritable marché unique du travail qui offre de meilleures conditions aux travailleurs mobiles ainsi qu'à ceux des pays d'accueil.

Enfin, l'UE doit soutenir les États membres dans la modernisation de leur État providence afin d'assurer que ce dernier promeut le progrès, la justice et la cohésion sociales et de garantir qu'il est viable à long-terme. À cette fin, l'UE doit promouvoir le paradigme de l'investissement social, en mettant l'accent sur l'importance de l'éducation, ce qui implique avant tout de revoir le rythme de l'assainissement budgétaire exigé des États membres. Car l'investissement social d'aujourd'hui a, à moyen terme, un impact positif sur les finances publiques et la compétitivité des économies européennes.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1. L'emploi (en particulier pour les jeunes) : la principale préoccupation européenne	4
1.1. Quel rôle pour l'UE dans la création d'emplois en Europe ?	4
1.2. Éviter une génération perdue : des initiatives ciblées pour les jeunes	6
2. Pour un marché unique du travail européen offrant de meilleures conditions aux travailleurs mobiles et à ceux des pays d'accueil	6
2.1. Lever les obstacles à la mobilité des travailleurs	7
2.2. Limiter le risque de concurrence sociale en Europe	8
3. Promouvoir un agenda pan-européen pour l'investissement social centré sur l'éducation et la formation	9
3.1. L'investissement social au service de la modernisation des États providence mais également de l'assainissement budgétaire et de la compétitivité	9
3.2. Le défi du capital humain : la priorité à l'éducation et à la formation	11
CONCLUSION	13
SUR LES MÊMES THÈMES...	14

INTRODUCTION

Au cours des quatre dernières années, la crise dans la zone euro a fortement endommagé le visage social de l'Europe. La crise et sa gestion ont provoqué d'importantes conséquences sociales, au premier rang desquels la forte augmentation du chômage, notamment chez les jeunes, l'accroissement des inégalités et la réduction du revenu des ménages. Les divergences entre les États membres se sont accrues, et ce en particulier au sein de la zone euro, où l'écart du taux de chômage entre les pays les moins touchés et ceux les plus touchés par le chômage est de dix points de pourcentage, contre un écart d'un point de pourcentage pour les pays en dehors de la zone euro. Dans les pays qui ont été soumis à un programme d'ajustement macroéconomique, les politiques d'assainissement budgétaire et de dévaluation interne ont été perçues comme portant atteinte aux États providence nationaux. Les salaires publics et les retraites ont été au minimum gelés et souvent baissés ; le rôle des partenaires sociaux a été remis en question ; les budgets de la protection sociale, de l'éducation et/ou de la santé ont été réduits.

Cet héritage de la crise n'est pas compatible avec l'image d'une Europe qui a pour objectif l'établissement d'une « économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social » et qui « combat l'exclusion sociale et des discriminations et promeut la justice et la protection sociales » (article 3 du TFUE). De plus, ces divergences sociales ont inévitablement des conséquences sur la performance économique des États et alimentent une méfiance croissante à l'égard de l'UE de la part des citoyens, pour qui l'Europe autrefois porteuse de prospérité est aujourd'hui synonyme d'austérité.

Dans ce contexte, renforcer la dimension sociale du projet européen est un impératif pour l'Europe de l'après-crise. Cette ambition se heurte néanmoins à une difficulté préalable : l'emploi et les affaires sociales relèvent essentiellement de prérogatives nationales et, de plus, les réalités sociales ainsi que les modèles sociaux nationaux sont très divers. Face à ce constat, il ne sera possible de renforcer la dimension sociale du projet européen que si deux écueils sont évités. Le premier est celui du scepticisme qui conduit à défendre que l'Europe sociale n'est pas une priorité pour l'UE. Cette position conduit à l'inaction et sous-estime l'importance pour l'avenir du projet européen d'apporter des réponses aux problèmes des citoyens. Le deuxième écueil est celui d'un discours incantatoire sur l'Europe sociale qui peut générer des frustrations chez les citoyens qui s'attendent à ce que l'UE fasse beaucoup plus que ce qu'elle ne peut, dans les faits, accomplir dans le domaine social.

“ LA DIMENSION SOCIALE DOIT ÊTRE TRANSVERSALE ”

Pour renforcer la dimension sociale du projet européen, il faut avant tout que la nouvelle Commission prenne conscience que les objectifs du plein emploi mais aussi du progrès, de la justice et de la cohésion sociales doivent être portés par le collège et non pas uniquement par le commissaire responsable de l'emploi et des affaires sociales. La dimension sociale doit être transversale, ce qui veut dire qu'elle doit être intégrée à toutes les initiatives européennes car les politiques sociales sont inévitablement touchées par les politiques suivies dans d'autres domaines (notamment la politique budgétaire ou les politiques de libéralisation du marché).

De plus, le social ne peut pas être remis au cœur de l'action européenne si le dialogue et la relation de confiance avec les partenaires sociaux ne sont pas rétablis. Bien que le dialogue social européen soit organisé par les traités, il a perdu son élan à partir du milieu des années 2000. L'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale des années 2004 et 2007 a représenté un moment charnière dans l'histoire du dialogue social européen, car les nouveaux États membres n'avaient pas une culture solide du dialogue social. Le dialogue social européen célébrera son 30^{ème} anniversaire en janvier 2015 ; cela doit représenter une occasion pour

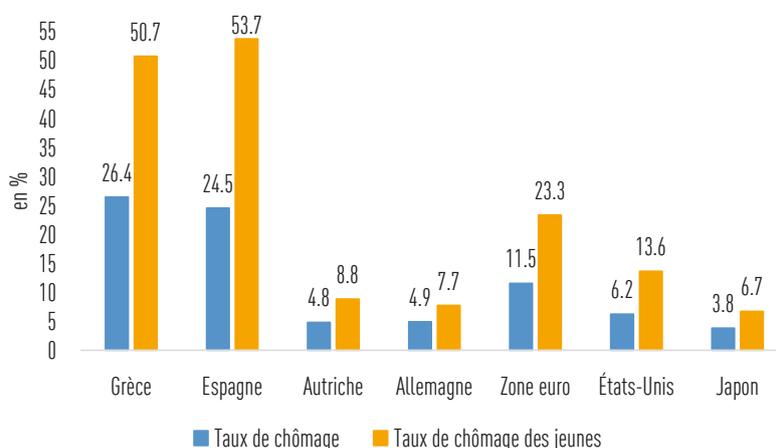
réinventer le dialogue social dans une Europe de 28 États membres. L'attribution du portefeuille du dialogue social à l'un des vice-présidents de la Commission peut laisser présager une volonté du nouveau président de la Commission de mettre cet enjeu au premier rang de l'agenda européen.

Sur la base de ces préalables, la Commission doit établir des priorités d'actions qui lui permettent d'améliorer les perspectives d'avenir des citoyens (ce qui inclut la défense du « mode de vie » européen, lié aux États providences nationaux, auxquels les citoyens sont si attachés) et de lutter contre l'image d'une Europe qui permet qu'une concurrence sociale jugée déloyale entre les travailleurs ait lieu. Dans le contexte actuel, et sans prétendre exclure d'autres questions de l'agenda social européen, nous identifions trois enjeux-clés pour l'Europe sociale de l'après-crise : l'emploi (*partie 1*), la mobilité (*partie 2*) et l'investissement social (*partie 3*).

1. L'emploi (en particulier pour les jeunes) : la principale préoccupation européenne

« Nous vivons dans une Union qui a un 29^{ème} État composé de chômeurs. (...) Ce 29^{ème} État doit être la première de nos préoccupations ». C'est par cet appel que le président Jean-Claude Juncker termine sa lettre de mission adressée à la commissaire à l'emploi et aux affaires sociales, Marianne Thyssen. Bien que les taux de chômage varient du simple au quintuple selon les États membres au sein de l'UE¹, et bien qu'il incombe en premier lieu aux États membres d'insuffler le dynamisme nécessaire à leur marché du travail, l'UE dispose d'un ensemble de leviers qu'elle doit actionner en faveur d'une reprise génératrice d'emplois.

GRAPHIQUE 1 ► Taux de chômage et taux de chômage des jeunes en juillet 2014 (%)



Source : Données Eurostat

1.1. Quel rôle pour l'UE dans la création d'emplois en Europe ?

Les États membres ont aujourd'hui cruellement besoin de doper leurs perspectives de croissance s'ils veulent créer de nouveaux emplois. Pour cela, il faut renforcer l'investissement en Europe, sachant que ce dernier est aujourd'hui trop faible : l'investissement privé représentait 19% du PIB fin 2012 (contre 25% du PIB aux États-Unis), alors que l'investissement public était de l'ordre de 2% du PIB en 2012, un niveau presque deux

1. En juillet 2014, l'Autriche enregistre le taux de chômage le plus faible et la Grèce le plus élevé (4,8% et 26,7% respectivement).

fois inférieur à celui des États-Unis (3,5% du PIB)². Dans ce contexte, c'est sans surprise que le programme d'investissement de 300 milliards d'euros sur trois ans annoncé par Jean-Claude Juncker a été accueilli avec enthousiasme par nombre d'acteurs. Il faut maintenant passer rapidement des paroles aux actes, en clarifiant quelles sont les sources (part de financement public et privé), les modalités et les priorités de ce programme d'investissement ainsi que garantir sa mise en œuvre rapide et efficace.

Au-delà de l'investissement, la croissance au sein de l'UE peut être renforcée grâce à l'accomplissement du marché unique dont le potentiel, vingt ans après sa mise en place, n'est toujours pas pleinement exploité. Le marché unique est la meilleure source endogène de croissance et de création d'emplois des pays européens³ et il doit être renforcé dans deux domaines prioritaires : les services et l'économie numérique. Selon la Commission, l'Europe pourrait ajouter 4% à son PIB d'ici 2020 en stimulant le développement rapide d'un marché unique du numérique⁴, ce qui justifie que ce projet soit l'une des priorités du nouveau président de la Commission européenne.

Si la libéralisation économique permet de créer des emplois, il peut s'avérer que la situation inverse se produise et que des emplois soient détruits. Dans les cas où cette destruction d'emploi est de grande ampleur, par exemple par la fermeture/délocalisation d'une grande entreprise, l'Europe a également un rôle à jouer. L'UE a ainsi mis en place en 2007 le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation afin d'aider les travailleurs ayant perdu leur emploi à la suite de changements structurels majeurs survenus dans le commerce international en raison de la mondialisation ou, depuis 2009, du fait de la crise économique et financière mondiale. Néanmoins, ce fonds qui devrait avoir tendance à monter en puissance en Europe, a vu ses dotations annuelles passer de 500 millions d'euros (2007-2013) à 150 millions pour les sept prochaines années. L'UE ne doit pas sous-estimer l'importance de ce mécanisme d'aide financière car, si elle ne sera probablement pas remerciée si elle crée des emplois, nombreux sont ceux qui la pointeront du doigt si elle ne s'occupe pas des victimes de la libéralisation économique.

Les PME méritent également une attention particulière dans cet agenda européen de création d'emplois. Elles représentent environ 67% de l'emploi en Europe mais, depuis le début de la crise, leurs capacités de développement ont été limitées par le manque de financement. Pour que les PME puissent créer des emplois, il faut faciliter leur accès au crédit. Aujourd'hui, les entreprises grecques, chypriotes et portugaises empruntent à des taux d'intérêt deux à trois fois supérieurs à ceux demandés aux entreprises françaises ou allemandes. Ceci est d'autant plus inquiétant que 80% du financement des PME vient du secteur bancaire⁵. Les institutions européennes doivent continuer à lutter contre cette fragmentation des marchés financiers⁶ mais aussi à travailler sur le développement de solutions de rechange au financement bancaire, telles que les options de capital-risque et les obligations de PME, et renforcer les mécanismes de financement public (à travers notamment des prêts de la Banque européenne d'investissement et du Fonds européen d'investissement).

**IL Y AVAIT EN 2012
ENVIRON 4 MILLIONS
D'EMPLOIS VACANTS
EN EUROPE**

Les initiatives que l'UE peut adopter pour stimuler la création d'emplois en Europe n'auront naturellement pas le même impact dans tous les pays, et ce notamment parce que la création d'emplois dépend en grande partie de la performance de chaque système éducatif et de chaque marché du travail, comme l'illustre la forte disparité des taux de chômage entre les États membres. L'UE ne peut naturellement pas remplacer les États membres dans leur responsabilité de rendre leurs marchés du travail plus performants, mais elle doit promouvoir l'échange de bonnes pratiques (notamment en ce qui concerne la transition entre le monde de l'éducation et le monde du travail ou la lutte contre le travail non déclaré) ainsi que contribuer à surmonter certaines difficultés qui sont communes

2. Voir Natacha Valla, T. Brand et S. Doisy, « A new architecture for public investment in Europe », *CEPII Policy Brief*, n°4, juillet 2014, pp. 2 et 3.

3. Selon les chiffres de la Commission européenne, le marché unique a permis de créer 2,77 millions d'emplois au sein de l'UE entre 1992 et 2002.

4. Commission européenne, *Grand Coalition for Digital Jobs*, mars 2013.

5. Voir Olivier Marty, « Pour une relance de l'investissement en Europe », *Question d'Europe* n°325, Fondation Robert Schuman, septembre 2014.

6. La Banque centrale européenne a adopté plusieurs mesures visant à réduire la fragmentation des marchés financiers, parmi lesquelles un nouveau programme de refinancement visant à stimuler les prêts bancaires au secteur privé (programme T-LTRO - targeted long-term refinancing operation). Ce programme, d'un montant maximum de 400 milliards d'euros, permet aux banques de se refinancer à 0,25% pour une durée d'au moins deux ans sans conditionnalité.

aux différents marchés du travail européen, au premier rang desquels l'inadéquation entre l'offre et la demande d'emplois (notamment en renforçant et en promouvant des outils tels que l'Observatoire européen des postes vacants et le Panorama des compétences de l'UE). En effet, malgré les taux de chômage élevés des dernières années, il y avait en 2012 environ 4 millions d'emplois vacants en Europe.

1.2. Éviter une génération perdue : des initiatives ciblées pour les jeunes

Dernier point mais non le moindre, l'Europe doit accorder une attention particulière à l'emploi des jeunes (le chômage des jeunes a atteint 23% en 2012 dans l'UE, plus de deux fois le taux des adultes) afin d'éviter le risque d'avoir une « génération perdue ».

Une étude récente estime qu'en 2011, le coût des jeunes sans emploi, éducation ou formation représentait l'équivalent de 1,21% du PIB de l'UE, soit une perte annuelle de 153 milliards d'euros⁷. Au-delà du coût immédiat du chômage des jeunes, il y a aussi un effet « cicatrice » qui touche les jeunes qui sont au chômage au début de leur parcours professionnel : ces derniers ont plus de chances d'avoir des salaires plus bas et d'être à nouveau au chômage à l'avenir.

“ LE CHÔMAGE DES JEUNES A UNE DIMENSION CONJONCTURELLE MAIS ÉGALEMENT STRUCTURELLE ”

Ayant conscience de cela, les dirigeants européens ont fait en 2013 de la lutte contre le chômage des jeunes l'une de leurs priorités⁸. Un paquet de 45 milliards d'euros a été alloué à la lutte contre le chômage des jeunes pour la période 2013-2015⁹ et les États membres ont adopté la Garantie pour la jeunesse qui vise à faciliter la transition du monde de l'éducation à l'emploi en garantissant que les jeunes ne resteront pas plus de quatre mois en dehors de l'éducation, la formation ou l'emploi. Si ces initiatives sont naturellement les bienvenues, leur succès dépendra de leur bonne mise en œuvre. Ceci doit être l'une des priorités de la nouvelle Commission, alors même que certains dirigeants européens émettent des doutes sur le déploiement rapide et efficace des fonds alloués. De plus, les initiatives lancées en 2013 sur l'avenir des jeunes ne doivent constituer que le début de l'engagement de l'UE dans ce domaine. Le chômage des jeunes a une dimension conjoncturelle mais également structurelle et doit pour cette raison rester en haut de l'agenda européen au cours des cinq prochaines années.

2. Pour un marché unique du travail européen offrant de meilleures conditions aux travailleurs mobiles et à ceux des pays d'accueil

La libre circulation des personnes est l'une des expressions les plus visibles du projet d'intégration européenne pour les citoyens. La mobilité des travailleurs est d'ailleurs l'un des fondements du marché unique et apporte, au-delà des bénéfices individuels (enrichissement professionnel, linguistique, relationnel et culturel), de nombreux avantages collectifs pour les économies européennes. Cette mobilité contribue en effet à combler les pénuries de main-d'œuvre et de compétences ainsi qu'à faire face aux disparités de chômage entre les pays de l'UE, en garantissant ainsi une allocation plus efficace des ressources humaines.

Malgré ces avantages, la mobilité des travailleurs fait aujourd'hui face à trois difficultés.

7. Eurofound, *NEET's: Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2012, p. 78.

8. Les chefs d'État ou de gouvernement se sont réunis à Berlin en juillet et à Paris en novembre 2013. Un troisième sommet a eu lieu en octobre 2014, pendant la présidence italienne du Conseil de l'UE. Ces réunions de haut niveau ont pour objectif de débattre d'actions communes pour faire face au chômage des jeunes dans l'UE.

9. Ces 45 milliards d'euros incluent 21 milliards du Fonds social européen, 6 milliards pour l'Initiative pour l'emploi des jeunes et 18 milliards de prêts de la Banque européenne d'investissement.

Tout d'abord, la mobilité des travailleurs au sein de l'UE reste limitée. Aux États-Unis, la mobilité mesurée en pourcentage de personnes ayant vécu l'année précédente dans un État différent représentait 2,7% de la population en 2011-2012, alors que la mobilité au sein de l'UE ne représente qu'environ un dixième du niveau américain (taux estimé de mobilité transnationale annuel de 0,2%)¹⁰. Si la crise a alimenté la perception d'une forte augmentation de la mobilité au sein de l'UE, la réalité est que la mobilité n'a que légèrement augmenté ces dernières années. Le nombre de travailleurs des pays du Sud se déplaçant à l'intérieur de l'UE a en effet fortement augmenté depuis 2012 (+38%), mais cette hausse a été compensée par une forte diminution des flux provenant de Pologne et de Roumanie, les deux principaux pays d'origine avant la crise (moins 41% et 33% respectivement)¹¹.

Ensuite, la forte augmentation des départs de travailleurs des pays les plus touchés par la crise est associée au risque d'une fuite des cerveaux et/ou de la jeunesse, ce qui alimente un sentiment d'hostilité envers la mobilité des travailleurs dans ces pays. Dans ce contexte, il est important de clarifier que si la réponse à court terme à la forte augmentation du chômage passe par la mobilité de la main-d'œuvre (cette dernière représentant une meilleure option pour les travailleurs qui n'ont d'autre perspective que le chômage dans leur pays d'origine), le chômage exige d'autres réponses - au premier rang desquelles les initiatives visant à créer des emplois dans les pays d'origine - afin qu'à moyen terme les travailleurs se voient offrir des possibilités d'emplois pour, s'ils le souhaitent, rentrer dans leur pays.

Enfin, la mobilité des travailleurs est de plus en plus perçue par les travailleurs des pays d'accueil (surtout depuis les élargissements de l'UE des années 2000 à l'Europe centrale et orientale) comme alimentant une concurrence sociale et salariale entre les travailleurs jugée déloyale.

**LE DÉFI CONCERNANT
LA MOBILITÉ DES
TRAVAILLEURS EST DOUBLE**

Le défi de la prochaine Commission européenne concernant la mobilité des travailleurs est ainsi double : elle doit d'une part renforcer la mobilité des travailleurs afin de créer un véritable marché du travail européen et, d'autre part, garantir que cette mobilité n'est pas source de tensions entre les travailleurs mobiles et ceux des pays d'accueil.

2.1. Lever les obstacles à la mobilité des travailleurs

Afin d'atteindre le premier objectif, l'UE doit lever les obstacles à la libre circulation des travailleurs. Dans un rapport récent, l'OCDE énumère plusieurs obstacles qui entravent la mobilité des travailleurs en Europe¹², au premier rang desquels se trouvent les barrières culturelles et linguistiques. Face à la diversité culturelle et linguistique européenne, l'UE doit contribuer à former une main-d'œuvre qui s'adapte aux différences nationales. Dans ce contexte, le programme Erasmus + de soutien à la mobilité des jeunes étudiants, stagiaires et apprentis a une importance majeure. Une étude récente souligne en effet que 90% des jeunes qui participent au programme Erasmus le font pour améliorer leurs compétences linguistiques et renforcer leurs compétences telles que l'adaptabilité (au-delà de leur volonté de vivre une expérience à l'étranger). L'étude conclue également que les étudiants mobiles sont deux fois plus susceptibles de changer de pays au moins une fois après l'obtention de leur diplôme que les étudiants non mobiles. Les programmes de soutien à la mobilité des jeunes n'ont pas seulement un impact positif sur la mobilité des futurs travailleurs européens mais également sur leur carrière future car, selon l'étude en question, les anciens étudiants mobiles risquent deux fois moins de devenir chômeurs de longue durée que ceux qui n'ont pas séjourné à l'étranger¹³. Face à ce constat, nous devons donc encourager les institutions européennes à poursuivre le renforcement des initiatives de soutien à la mobilité des jeunes, comme cela a été fait récemment avec l'augmentation de 40% du budget du programme Erasmus + pour la période 2014-2020.

10. Voir Commission européenne, *Les travailleurs mobiles au sein de l'UE*, 25 septembre 2014.

11. Commission européenne, *op. cit.*

12. OCDE, *Economic surveys - European Union*, Paris, mars 2012.

13. Voir Commission européenne, *Etude d'impact Erasmus : principales conclusions*, 22 septembre 2014.

Au-delà des barrières linguistiques et culturelles, nous pouvons identifier trois types d'obstacles principaux à la mobilité des travailleurs.

Premièrement, la mobilité des travailleurs est limitée par la diversité des systèmes d'imposition et de sécurité sociale. Face à ces systèmes nationaux, les travailleurs mobiles font face à deux difficultés : ils risquent de perdre les droits qu'ils ont acquis dans leur pays d'origine lorsqu'ils quittent leur pays, alors qu'ils ne sont pas certains de bénéficier de tous leurs droits dans le pays d'accueil. Afin d'y remédier, l'UE a mis en place un système de coordination des prestations de sécurité sociale. Ainsi, la législation en vigueur permet notamment aux demandeurs d'emploi de toucher jusqu'à six mois d'allocations de chômage durant leur recherche d'emploi dans un autre État membre et la Commission a présenté en 2014 une proposition qui vise à simplifier les procédures d'octroi des allocations de chômage dans les situations transfrontières. La législation européenne garantit également la portabilité des droits à la pension, y compris, depuis 2014, à la pension complémentaire. En parallèle, afin de protéger les travailleurs mobiles dans les pays d'accueil, une nouvelle directive a été adoptée en avril 2014 visant à mettre en place des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs mobiles¹⁴. L'enjeu principal dans ce domaine aujourd'hui est de garantir que les États membres transposent correctement les directives européennes et qu'ils font pleinement usage de la réglementation en vigueur ce qui, comme le souligne l'OCDE, n'est pas toujours le cas.

Deuxièmement, l'accès à l'emploi dans un autre État membre peut être entravé par les procédures de reconnaissance des qualifications professionnelles (bien que l'UE ait mis en place un système européen de reconnaissance de ces qualifications) ou encore par la forte présence de professions réglementées et les difficultés d'accès aux emplois publics. La Commission doit poursuivre son action visant à simplifier la procédure administrative de reconnaissance des qualifications et à accroître la confiance entre les autorités compétentes des États membres, notamment à travers la mise en place d'une « carte professionnelle européenne »¹⁵.

Enfin, rechercher un emploi dans un autre État membre reste un processus complexe ; les travailleurs ont encore du mal à avoir accès aux offres d'emploi en dehors de leur pays. Il faut renforcer le partage d'information sur les emplois vacants et cela repose essentiellement sur une meilleure coopération entre les agences nationales pour l'emploi ainsi que l'amélioration du réseau Eures¹⁶. Ce dernier doit être un véritable outil de soutien pan-européen aux services de recrutement et de placement.

2.2. Limiter le risque de concurrence sociale en Europe

“ UN SALAIRE ÉGAL POUR LE MÊME TRAVAIL AU MÊME ENDROIT ”

Afin d'éviter les tensions entre travailleurs liées à la mobilité, la Commission doit garantir que cette mobilité ne porte pas atteinte aux droits et aux conditions de travail des travailleurs des pays d'accueil. Elle doit garantir que le principe d'un « salaire égal pour le même travail au même endroit » est respecté. Dans ce domaine, il y a avant tout un travail de communication à assumer. La Commission doit clarifier et insister sur le fait que la législation européenne relative à la mobilité des travailleurs n'est pas une source de concurrence salariale ou sociale entre les travailleurs. En effet, les tensions résultent dans la grande majorité des cas de situations d'abus ou de non-respect de la législation en vigueur. C'est notamment le cas pour les travailleurs détachés ; ce n'est pas le principe du détachement des travailleurs qui est aujourd'hui la principale source du problème, mais bien le fait que la directive en question soit contournée¹⁷. De plus, les travailleurs mobiles sont plus vulnérables au travail non

14. Directive 2014/54/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs, ce qui inclue notamment de garantir aux travailleurs mobiles qu'ils bénéficient de conseils, d'informations et de soutien dans le pays d'accueil et de leur offrir des moyens de recours en cas de discrimination.

15. La Carte professionnelle européenne est un projet qui vise à faciliter la libre circulation des professionnels dans l'UE en introduisant une procédure administrative de reconnaissance des qualifications plus simple et plus transparente. Au printemps 2014, la Commission a lancé une consultation en vue d'introduire la carte pour sept professions présélectionnées (infirmiers, médecins, pharmaciens, physiothérapeutes, ingénieurs, guides de montagne et agents immobiliers).

16. Le réseau EURES vise à faciliter la libre circulation des travailleurs au sein de l'UE en informant et conseillant les travailleurs qui souhaitent travailler dans un autre pays européens et en assistant les employeurs qui souhaitent recruter des travailleurs dans d'autres pays de l'UE.

17. Kristina Maslauskaitė, « Travailleurs détachés dans l'UE : état des lieux et évolution réglementaire », Policy paper n° 107, Notre Europe - Institut Jacques Delors, mars 2014.

déclaré, ce qui de fait crée une situation de concurrence déloyale avec les autres travailleurs. Mais cette concurrence est liée à leur statut de travailleur non déclaré et non de travailleur mobile. Le principal problème n'est donc pas la législation européenne mais plutôt le contrôle de l'application des règles. Or, il faut clarifier le fait que si les règles sont définies au niveau européen, ce sont les administrations nationales qui ont à ce stade la responsabilité de les appliquer et de garantir leur respect.

Cette clarification est nécessaire, mais ne doit pas être un argument pour décharger la Commission de sa responsabilité de garantir le bon fonctionnement du marché européen du travail et garantir qu'il n'est pas source de concurrence salariale et sociale. C'est dans ce contexte que le Parlement et le Conseil ont adopté en mai 2014 une directive d'application de la directive sur le détachement des travailleurs visant à limiter les situations d'abus et de fraude. La Commission devra évaluer les résultats de cette directive d'application et, si nécessaire, adopter une nouvelle révision, comme le propose Jean-Claude Juncker dans son discours du 15 juillet au Parlement européen¹⁸. La Commission pourrait par exemple compléter l'action des États membres en établissant une « liste noire » des entreprises contrevenant aux règles européennes.

Néanmoins, ces mesures peuvent s'avérer insuffisantes pour éviter les situations d'abus et de fraude. Cela parce que certains pays souffrent d'un défaut de contrôle car ils ne disposent pas d'une administration structurée en matière d'inspection du travail ou parce que, même quand les inspections nationales sont bien organisées, elles manquent des moyens nécessaires à la réalisation de leurs tâches à cause des restrictions budgétaires actuelles. Dans ce contexte, la nouvelle Commission devrait étudier la faisabilité et les modalités de mise en place d'une agence européenne d'inspection du travail qui permettrait de suppléer aux défauts de contrôles nationaux, comme l'a notamment proposé l'ancien commissaire au marché unique et services, Michel Barnier¹⁹. Si les droits sociaux et les conditions salariales ne sont pas respectés, la mobilité des travailleurs non encadrée alimentera des réactions de repli et de protectionnisme de plus en plus fortes, qui mettront en cause le marché unique.

3. Promouvoir un agenda pan-européen pour l'investissement social centré sur l'éducation et la formation

Depuis le début de la crise dans la zone euro, le discours européen a reposé sur deux messages clés : les États membres doivent assainir leurs finances publiques afin de réduire leur déficit/dette excessif ; et les États doivent adopter des réformes structurelles visant à renforcer la compétitivité de leur économie. Depuis 2012, une attention croissante est accordée à la nécessité de renforcer l'investissement en Europe afin de relancer la croissance et créer des emplois. Toutefois, trop peu d'importance a été accordée à l'impact de la politique menée ces dernières années sur les États providences nationaux. Nul ne pourra nier que dans de nombreux pays, au cours des dernières années, les dépenses sociales et les acquis sociaux ont été considérés comme des variables d'ajustement face aux impératifs budgétaires et aux exigences de compétitivité.

3.1. L'investissement social au service de la modernisation des États providence mais également de l'assainissement budgétaire et de la compétitivité

Dans un tel contexte, de nombreuses voix se sont prononcées en faveur d'un « pacte d'investissement social »²⁰ en Europe visant aussi bien à apporter une réponse à l'impact de la crise sur les politiques et budgets sociaux

18. Voir Jean-Claude Juncker, « Un nouvel élan pour l'Europe : mon programme pour l'emploi, la croissance, l'équité et le changement démocratique », *Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne*, 15 juillet 2014.

19. Reuters, « Barnier propose une agence européenne d'inspection du travail », 3 décembre 2013.

20. Voir par exemple Frank Vandembroucke, Anton Hemerijck et Bruno Palier, « The EU needs a social investment pact », *Opinion paper n°5*, Observatoire social européen, mai 2011.

nationaux qu'à promouvoir une modernisation des États providence nationaux. La Commission a d'ailleurs adopté en février 2013 un « Paquet investissements sociaux » en défendant que les données montrent que « dans les États membres qui s'emploient à investir dans le domaine social, la population est moins exposée au risque de pauvreté et d'exclusion sociale et jouit d'un meilleur niveau d'instruction, la situation de l'emploi est meilleure, les déficits sont plus bas et le PIB par habitant est plus élevé »²¹.

Le concept d'investissement social est fondé sur des politiques sociales qui « préparent » les individus, les familles et les sociétés à s'adapter aux différentes transformations plutôt que simplement « réparer » les dommages créés par les failles du marché, des politiques inadaptées ou des adversités individuelles. Il est centré en particulier sur les services éducatifs et de garde de la petite enfance, la prévention de l'abandon scolaire, l'apprentissage tout au long de la vie, l'accès aux services de santé et le soutien aux personnes âgées pour leur permettre de vivre de manière autonome plus longtemps. L'idée repose sur une complémentarité appropriée entre la « protection du capital humain » à travers les instruments traditionnels (notamment les indemnités de chômage, maladie ou vieillesse) et le « développement du capital humain », grâce à l'éducation, la formation et l'activation²².

La Finlande est l'un des meilleurs exemples du succès de cette approche. Entre 1997 et 2007, la Finlande est l'un des pays qui a le plus fortement augmenté ses dépenses en investissement social. Ces dernières représentent environ 12% du PIB en 2007 contre 6% dix ans auparavant²³. La Finlande est également l'un des pays de l'UE qui enregistre le taux de dépenses sociales le plus important (30,5% du PIB). Malgré cela, la Finlande est l'un des seuls pays de l'UE qui, depuis 1997, n'a jamais enregistré un déficit public excessif et son niveau d'endettement se situe en-dessous de 60% du PIB, la limite fixée par les traités. De plus, elle a l'économie la plus compétitive de l'UE, occupant la 4^{ème} position de l'« Indice de compétitivité mondiale ».

TABLEAU 1 ► Compétitivité et dépenses sociales (en prestations en nature et en espèces) dans une sélection de pays de l'UE

	CLASSEMENT DANS L'« INDICE DE COMPÉTITIVITÉ MONDIAL » 2014	DÉPENSES SOCIALES EN% DU PIB EN 2013	DÉPENSES SOCIALES EN PRESTATIONS EN ESPÈCES EN% DU PIB (2013)	DÉPENSES SOCIALES EN PRESTATIONS EN NATURE EN% DU PIB (2013)
Finlande	4	30,5	18,4	12,2
Allemagne	5	26,2	14,7	11,5
Pays-Bas	8	24,3	11,9	12,4
Suède	10	28,6	13,5	15,2
Danemark	13	30,8	14,6	16,2
France	23	33	19,5	13,5
Espagne	35	27,4	17,6	9,8
Portugal	36	26,4	18,3	8,1
Italie	49	28,4	19,3	9,1
Grèce	81	22	15,5	6,5

Source : *Indice de compétitivité mondiale 2014*, OECD SOCX Database.

Le contexte n'est certes pas favorable à l'adoption d'un agenda commun en faveur de l'investissement social en Europe : les contraintes budgétaires sont toujours présentes et l'UE a d'autres projets à porter où son action est perçue comme plus légitime, notamment l'achèvement du marché unique. Néanmoins, le fait que la capacité d'action de l'UE dans ce domaine soit limitée ne doit pas être une justification pour

21. Commission européenne, « Investissements sociaux: la Commission encourage vivement les États membres à mettre l'accent sur la croissance et la cohésion sociale », IP/13/125, février 2013.

22. Voir Anton Hemerijck, *Changing welfare states*, Oxford University Press, 2012.

23. Verena Dräbing, « Welfare transformation and work & family reconciliation: what role for social investment in European welfare states? », *NEUJOBS Policy Brief n°05.6*, septembre 2013.

la décharger de sa responsabilité, prévue dans le traité, de garantir la cohésion, la justice et le progrès social en Europe. Comme l'a affirmé la chancelière allemande Angela Merkel : « L'Europe représente à peine plus de 7% de la population mondiale, environ 25% du produit intérieur brut (PIB) mondial et doit financer 50% des dépenses sociales au monde. L'Europe devra travailler très dur pour maintenir sa prospérité et son mode de vie »²⁴. Face à ce défi, est-il justifiable aux yeux des citoyens que l'Europe soit la gardienne de la discipline budgétaire des États (alors même que la politique budgétaire est une politique nationale) mais se décharge de la responsabilité de garantir que les États providences nationaux sont efficaces et financièrement viables à long terme ? Car une condition sine qua non pour qu'il y ait du progrès, de la justice et de la cohésion sociales en Europe est d'avoir au niveau national, dans chaque pays, des États providences efficaces dans la réduction des inégalités et dans la promotion du progrès social.

Les performances des États providence nationaux sont très différentes, ce qui justifie un agenda pan-européen visant une convergence vers le haut dans l'efficacité de la dépense publique sociale en Europe. La Commission doit promouvoir la coopération et l'échange de bonnes pratiques entre les États tout comme apporter un soutien technique aux États afin d'introduire des réformes qui permettent de moderniser les modèles sociaux nationaux. L'adoption au niveau européen de la Garantie pour la jeunesse – qui s'est inspirée d'une initiative similaire qui a porté ses fruits en Finlande – est un bon exemple du type d'initiatives que l'UE peut promouvoir dans son agenda pan-européen pour l'investissement social.

3.2. Le défi du capital humain : la priorité à l'éducation et à la formation

Dans cet agenda pour l'investissement social, la priorité doit être l'éducation et la formation tout au long de la vie. Dans son livre *Changing welfare states*, Anton Hemerijck présente des calculs qui montrent que si un pays investit fortement au long de la vie dans son stock de capital humain, la productivité de la main-d'œuvre se renforce, tout comme le taux de participation au marché du travail ; ainsi, les pays financent leur État providence en investissant dans les futurs contribuables.

Ce qui est inquiétant en Europe aujourd'hui, est que les pays qui ont le plus besoin d'investir dans leur système éducatif, sont également ceux qui ont le moins de marge de manœuvre pour le faire. Il existe de fortes disparités au sein de l'UE en termes de réussite scolaire. Comme l'illustre le tableau 2, presque un jeune sur quatre quitte prématurément l'éducation en Espagne, contre un sur quatorze environ en Suède. Un jeune sur deux a un niveau d'études supérieures en Suède, contre moins d'un sur quatre en Italie. Cela a inévitablement un impact sur la productivité de la main-d'œuvre et sur les perspectives d'emploi. Comme le souligne Franck Vandebroucke : « Il n'y a pas de relation de cause à effet simple qui explique l'emploi en termes de niveau d'éducation mais nous remarquons que la Grèce, l'Italie et l'Espagne cumulent tous les trois des taux d'emploi faibles avec de faibles résultats PISA concernant le niveau d'éducation de leurs étudiants âgés de 15 ans »²⁵.

“ EN 2011/2012, LA MAJORITÉ DES PAYS DE L'UE A DIMINUÉ SES DÉPENSES EN ÉDUCATION ”

L'UE a pris conscience de ce défi en établissant dans la stratégie Europe 2020 deux objectifs dans le domaine de l'éducation : l'abaissement du taux de décrochage scolaire à moins de 10% et l'augmentation du taux de niveau d'études supérieures à au moins 40% de la population âgée de 30 à 34 ans. Néanmoins, comme l'ajoute Vandebroucke, « l'éducation ne reçoit toujours pas l'attention qu'elle mérite au plus haut niveau du processus décisionnel européen ainsi que dans la définition des priorités budgétaires »²⁶. Selon une étude récente de la Commission européenne, en 2011/2012, la majorité des pays de l'UE a diminué ses dépenses en éducation. Parmi ces pays figurent les trois pays qui, dans le tableau 2, présentent le taux de décrochage scolaire le plus élevé : le Portugal et l'Italie ont réduit leur

24. Angela Merkel citée dans l'article « L'Europe doit "travailler très dur" pour préserver ses avantages sociaux », *Le Point*, 17 décembre 2012.

25. Franck Vandebroucke, « A European Social Union: ten tough nuts to crack », Friends of Europe, Printemps 2014.

26. Franck Vandebroucke, *op. cit.*

budget éducation de plus de 5% et l'Espagne entre 1% et 5%. À l'inverse, la Suède est l'un des huit pays de l'UE qui ont, au cours de cette période, augmenté leurs dépenses en éducation²⁷.

TABEAU 2 ► Indicateurs relatifs à l'emploi et à l'éducation d'une sélection de pays de l'UE

	TAUX D'EMPLOI POUR LA TRANCHE D'ÂGE 20-64 ANS	JEUNES AYANT QUITTÉ PRÉMATURÉMENT L'ÉDUCATION ET LA FORMATION (% DE LA POPULATION ENTRE 18-24 ANS)	NIVEAU D'ÉTUDES SUPÉRIEUR PAR SEXE, POUR LA TRANCHE D'ÂGE 30-34 ANS
Finlande	73,3	9,3	45,1
Allemagne	77,1	9,9	33,1
Pays-Bas	76,5	9,2	43,1
Suède	79,8	7,1	48,3
Danemark	75,6	8,0	43,4
France	69,5	9,7	44,0
Espagne	58,6	23,6	42,3
Portugal	65,6	19,2	29,2
Italie	59,8	17,0	22,4
Grèce	53,2	10,1	34,6

Source : Données Eurostat

Sans aller jusqu'à demander la mise en place d'une « règle d'or » pour l'investissement social, dont la mise en place serait techniquement difficile, il semble inévitable que l'UE revoie le rythme de l'assainissement budgétaire en Europe en offrant une flexibilité additionnelle aux pays qui doivent investir dans la qualification de leur main-d'œuvre. Cela est primordial pour doper les perspectives de croissance des pays en question ce qui, à son tour, est essentiel pour poursuivre l'assainissement budgétaire qui n'est pas un enjeu de quelques années mais de plusieurs décennies compte tenu des niveaux d'endettement en Europe (presque 90% du PIB de l'UE).

27. European Commission, « Funding of Education in Europe 2000-2012: The Impact of the Economic Crisis », *Eurydice Report*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2013.

CONCLUSION

Lors de son discours précédent le vote de confiance du Parlement à la Commission Juncker, le nouveau président de la Commission a affirmé qu'il voulait que l'Europe ait le « triple A social » en soulignant qu'il fallait faire en sorte que le « modèle social européen ressorte clairement de chacune des actions » de la Commission²⁸. Cette approche est cohérente avec la nécessité que la dimension sociale du projet européen soit transversale. L'enjeu est maintenant de savoir comment la Commission traduira ses intentions en actions. Toutefois, pour que le visage social de l'UE soit renforcé, la volonté de la Commission et son action sont nécessaires mais non suffisantes. En effet, l'un des principaux freins au renforcement de l'Europe sociale repose sur le manque de volonté d'avancer de la part des dirigeants nationaux. Comme le souligne Jean Pisani-Ferry, les États membres « sont unis par une volonté commune de ne pas partager »²⁹. Pour avancer, il faudra donc que tous les acteurs s'engagent, en particulier la Commission, les États membres, les partenaires sociaux et le Parlement européen.

Nous mettons en avant trois priorités pour l'Europe sociale de l'après-crise. Ces priorités n'impliquent cependant pas l'exclusion d'autres enjeux clés de l'Europe sociale, comme la définition d'un socle commun de droits sociaux ou la mise en place d'une assurance chômage au niveau européen. Le débat sur la faisabilité et les modalités de ces initiatives a néanmoins vocation à être plus long, compte tenu du manque de soutien au niveau national ou des difficultés techniques liées à leur mise en place. L'agenda social de l'après-crise doit ainsi inclure les trois priorités que nous identifions, mais ne saurait naturellement s'y limiter.

“ L'EUROPE SOCIALE
PEUT ÊTRE LE CIMENT DU
PROJET EUROPÉEN ”

Le degré d'ambition qui sera mis dans le renforcement de la dimension sociale du projet européen dépend de la capacité des dirigeants européens à reconnaître que l'Europe sociale peut être le ciment du projet européen qui rend ce projet suffisamment attractif pour qu'il soit plus qu'un ensemble de pays unis par des intérêts économiques. La construction de l'Europe sociale peut devenir un thème mobilisateur en offrant une réponse à l'indifférence générale des Européens envers le projet commun.

28. « Commission européenne : l'équipe Juncker adoubée par le Parlement », *Les Échos*, 22 octobre 2014.

29. Sofia Fernandes et Marie Billote, « Vers une Europe sociale renforcée », *Synthèse*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juillet 2013.

Sur les mêmes thèmes...

TRAVAILLEURS DÉTACHÉS DANS L'UE : ÉTAT DES LIEUX ET ÉVOLUTION RÉGLEMENTAIRE

Kristina Maslauskaitė, *Policy Paper n° 107*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, mars 2014

QUELLE EUROPE SOCIALE APRÈS LA CRISE ?

Sofia Fernandes et Emanuel Gyger, *Synthèse*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, février 2014

UE, EMPLOI ET MONDIALISATION

Virginie Timmerman, *Synthèses* Notre Europe – Institut Jacques Delors, janvier 2014

LA « SOLIDARITÉ QUI UNIT » ET LA « COOPÉRATION QUI RENFORCE »

António Vitorino, *Tribune, Entretien pré-Conseil européen*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, décembre 2013

RENFORCER L'UEM : COMMENT MAINTENIR ET DÉVELOPPER LE MODÈLE SOCIAL EUROPÉEN ?

Sofia Fernandes et Kristina Maslauskaitė, *Études & Rapports n° 101*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, novembre 2013

CHÔMAGE DES JEUNES, DIVERGENCES SOCIO-ÉCONOMIQUES ET CAPACITÉ BUDGÉTAIRE DANS LA ZONE EURO

Maria João Rodrigues, *Policy Paper n° 102*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, novembre 2013

DOTER L'UEM D'UNE DIMENSION SOCIALE

Jacques Delors et Sofia Fernandes, *Tribune – Le Mot*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, octobre 2013

UNE DIMENSION SOCIALE POUR L'UEM : POURQUOI ET COMMENT ?

Sofia Fernandes et Kristina Maslauskaitė, *Policy Paper n° 98*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, septembre 2013

VERS UNE EUROPE SOCIALE RENFORCÉE ?

Marie Billotte et Sofia Fernandes, *Synthèse*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juillet 2013

CONCURRENCE SOCIALE DANS L'UE : MYTHES ET RÉALITÉS

Kristina Maslauskaitė, *Études & Rapports n° 97*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juin 2013

Directeur de la publication: Yves Bertoncini • 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) • *Notre Europe - Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © *Notre Europe - Institut Jacques Delors*

