

PRESTATIONS SOCIALES ET MOBILITÉ TRANSFRONTALIÈRE S'EN TENIR À DES PRINCIPES POUR OBTENIR DE MEILLEURS RÉSULTATS PRATIQUES POUR TOUS

Frank Vandembroucke | Professeur à l'Université d'Amsterdam, Conseiller en affaires sociales à l'Institut Jacques Delors

Des problématiques plutôt négligeables en termes quantitatifs pèsent souvent lourd dans le débat politique. Le capital politique investi dans la question des prestations sociales versées aux non-nationaux constitue un exemple manifeste de ce paradoxe. Pourtant, en politique, les principes peuvent être importants. Dans cette Tribune, je lie cette problématique au long débat sur le détachement des travailleurs au sein de l'UE. Même si ces deux débats n'ont pas été traités ensemble, je pense que les États membres de l'UE devraient les aborder sur la base des mêmes principes. Il ne s'agit pas ici de principes pour le principe, mais de garder des idées directrices cohérentes, qui pourraient finalement donner de meilleurs résultats pour tout le monde¹. Cette Tribune s'inspire du discours inaugural de [Frank Vandembroucke](#) le 1^{er} juin 2016, à l'occasion de sa nomination comme Professeur des universités à l'Université d'Amsterdam.

David Cameron est-il rentré de ses négociations avec les autres pays membres de l'UE avec une « grande victoire » en poche ? En termes économiques et budgétaires, les questions concrètes sur lesquelles M. Cameron a investi son capital de négociation et sur lesquelles il a gagné des concessions ne pèsent pas bien lourd. En termes de dépenses, les prestations sociales mises sur la table des négociations ne représentent qu'une bagatelle, et la marge de manœuvre du Royaume-Uni pour changer la réglementation européenne sur la sécurité sociale est clairement limitée. Cette constatation met en évidence le fait que les dirigeants européens ne discutaient pas là de questions économiques ou budgétaires importantes, mais de questions de principe. Pourtant, les principes peuvent être importants en politique, et pas seulement parce qu'ils définissent un projet politique : ils servent de boussole dans la coordination de nos approches afin de résoudre les conflits. Selon la boussole choisie, la coordination peut offrir des solutions plus ou moins bonnes.

1. Non-discrimination dans les politiques sociales et le détachement des travailleurs

L'UE est fondée sur la base du principe de non-discrimination entre citoyens européens : en Belgique, la politique sociale doit s'appliquer de la même manière à un citoyen polonais et à un citoyen belge. Cela ne signifie néanmoins pas que tout citoyen européen peut entrer en Belgique sans ressources et avoir immédiatement accès aux prestations d'assistance sociale : la législation européenne n'impose pas une telle générosité inconditionnelle et immédiate, en tous cas pas envers les personnes économiquement inactives². Mais un citoyen polonais qui travaille en Belgique (pour reprendre cet exemple simple) bénéficie des mêmes droits sociaux qu'un Belge qui travaille dans son pays : il fait partie du cercle de solidarité belge, avec tout ce que cela implique. Quelle est la logique de ce principe ? Tout d'abord, cela facilite la mobilité transfrontalière. Ensuite, cela rend tangible l'idéal de citoyenneté européenne, fondé sur un accès sans discrimination aux cercles de solidarité nationaux. Enfin, cela justifie le fait que l'employeur d'un travailleur polonais paie les mêmes contributions à la sécurité sociale belge que l'employeur du travailleur belge. Autrement dit, la

non-discrimination en matière de droits sociaux justifie le principe selon lequel nous ne tolérons pas de concurrence entre les systèmes de sécurité sociale polonais et belge sur le territoire belge.

La concurrence entre le système de sécurité sociale polonais et belge est exactement ce qui se produit dans le contexte du détachement de travailleurs : un travailleur polonais détaché en Belgique reste intégré au système de sécurité sociale polonais. Le détachement constitue donc une exception à un principe fondamental du projet européen. Afin de permettre aux citoyens de travailler sur des projets de courte durée dans d'autres pays, une telle exception est nécessaire, *a fortiori* si l'on veut développer un marché de services intégré. Il est vrai que cette exception semble prendre une trop grande ampleur, et il existe d'importants problèmes d'inspection et de contrôle. C'est la raison pour laquelle un certain nombre d'États membres, notamment les Pays-Bas, demandent une réforme des dispositions européennes. La Commission européenne a lancé une proposition pour réformer la directive sur le détachement des travailleurs le 8 mars, mais cette proposition a été politiquement bloquée par le fait que 11 États membres (les pays d'Europe centrale et orientale ainsi que le Danemark) ont utilisé, à travers leurs Parlements nationaux, le fameux « carton jaune ».

Je dois ajouter à cela que le détachement des travailleurs ne crée pas un modèle simple de « concurrence sociale » envers les États providence plus matures du nord-ouest de l'Europe. Les cotisations sociales sont plus basses (en pourcentage du salaire) en Pologne qu'en Belgique ou en France ; cependant, elles ne sont pas systématiquement plus basses chez les nouveaux États membres que dans les États providence plus matures (le Danemark et le Royaume-Uni, avec leurs cotisations sociales beaucoup plus basses que celles des pays de l'UE12, en sont deux bons contre-exemples). Le contrôle insuffisant des sociétés boîtes aux lettres créées dans un souci d'optimisation du coût du travail est un problème bien plus important que celui des différences du poids relatif des contributions de sécurité sociale entre les États providences plus ou moins matures au sein de l'UE³. De plus, pour les pays qui souhaitent une réforme, les grandes questions relatives au détachement des travailleurs portent sur les salaires, les conditions de travail et les relations industrielles plutôt que sur des différences de systèmes de sécurité sociale.

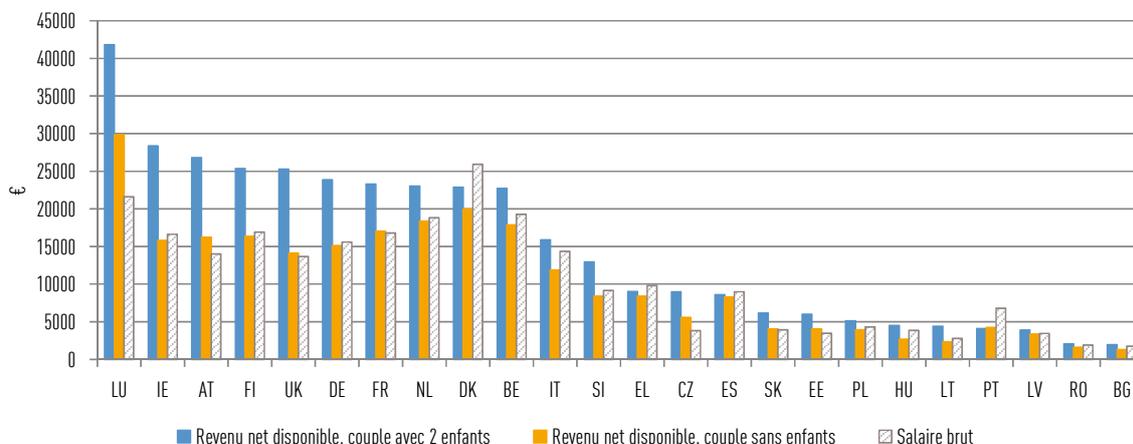
En d'autres termes, le détachement est plus qu'une simple exception aux principes de coordination de la sécurité sociale ; c'est une exception à une plus grande notion : celle de l'intégration de tous les individus travaillant sur un territoire dans son tissu social. Cette plus large notion d'intégration dans le « cercle de solidarité » de l'État membre dans lequel l'on travaille, à la fois en termes de salaire, de conditions de travail et de contributions et de droits à la sécurité sociale, est le grand principe en jeu : le défi consiste à trouver un équilibre entre la nécessité d'un marché intégré des services (pour lequel le détachement est nécessaire) et le rôle fondamental de ce grand principe⁴.

2. Le cas particulier du Royaume-Uni

Dans une perspective macro-économique, le détachement est un phénomène relativement marginal sur les marchés européens du travail, mais dans de nombreux pays, c'est un phénomène plus important que, par exemple, les allocations familiales versées aux enfants non-résidents. De plus, le détachement a un impact important sur les secteurs spécifiques dans lesquels il se concentre. Si l'on peut affirmer que les allocations familiales versées aux non-résidents ne représentent qu'une bagatelle dans la plupart des États membres, ce n'est pas le cas du détachement.

Le détachement, cependant, est relativement négligeable au Royaume-Uni. Le nombre de travailleurs détachés dans ce pays est limité, notamment comparé à l'Allemagne, la France, la Belgique, les Pays-Bas et l'Autriche - et surtout si l'on prend en compte les travailleurs détachés envoyés par des États membres de l'UE12. Le nombre de travailleurs détachés par des entreprises britanniques est également plutôt limité, surtout comparé à la Pologne, l'Allemagne et la France. L'éloignement géographique explique probablement l'importance limitée du Royaume-Uni comme pays d'accueil (pour les travailleurs issus de l'UE12) par rapport à d'autres États continentaux. Mais à première vue, il est plausible que la compétitivité du détachement vis-à-vis des contrats britanniques pour les travailleurs mobiles soit limitée par les faibles cotisations sociales en vigueur au Royaume-Uni, la grande souplesse du marché du travail et le coût encore relativement bas des salaires minimums (de la perspective de l'employeur), ainsi que par les « *in-work benefits* », le système de prestations liées à l'emploi relatives aux contrats de travail britanniques (de la perspective des travailleurs).

GRAPHIQUE 1 ► Revenu net disponible et salaire brut



Source : CSB MIPI Version 3/2013 (Van Mechelen, N., Marchal, S., Goedemé, T., Marx, I., & Cantillon, B. (2011). The CSB-Minimum Income Protection Indicators dataset (CSB-MIPI) (CSB Working Paper Series CSB WP 11/05). Anvers : Centre des politiques sociales Herman Deleeck, Université d'Anvers).

Et même en faisant abstraction des différences en matière de cotisations sociales patronales, le Royaume-Uni est un cas assez spécial en ce qui concerne la relation entre salaire brut et revenu disponible net, en particulier au bas de la pyramide du marché du travail. Le graphique 1, qui utilise des données issues de la base MIPI⁵, illustre ce phénomène : on compare (en euros) le salaire brut des couples comprenant un seul employé à plein temps, travaillant au salaire minimum, et leur revenu disponible net, dans deux cas : un couple sans enfant et un couple avec enfants. Les pays sont classés sur la base du niveau (en euros) du revenu disponible net pour un couple avec deux enfants.

Le salaire minimum au Royaume-Uni est plus bas que dans tous les États membres de l'UE15, sauf la Grèce, l'Espagne et le Portugal⁶, mais le revenu disponible net d'un couple avec deux enfants, vivant sur un temps plein au salaire minimum est plutôt élevé lorsqu'on le compare avec la plupart des États membres de l'EU15. En effet, les prestations liées à l'emploi en Grande-Bretagne sont très importantes pour les couples avec enfant. Ici, nous n'avons pas la place de débattre des mérites et des inconvénients d'une politique basée sur un mécanisme de prestations liées à l'emploi. Je considère qu'il s'agit là d'une politique sensée, avec ses qualités, ses inconvénients et quelques pièges⁷. Pour la question en jeu dans l'accord britannico-européen, deux observations émergent du graphique 1 :

- En termes de niveau de revenu net pour les couples avec enfant, le Royaume-Uni n'est pas (ou pas beaucoup) plus généreux que la Finlande, l'Autriche, l'Irlande, l'Allemagne, la France, les

Pays-Bas et le Danemark ; au vu de ces données, le Royaume-Uni n'est pas particulièrement un « aimant social » (« *welfare magnet* »)⁸ ;

- L'effort budgétaire réalisé par Londres pour atteindre les deux buts jumeaux que sont des revenus disponibles nets attractifs pour les foyers à bas salaire avec enfant d'une part et un coût du travail relativement bas d'autre part (c.-à-d. la différence entre les barres bleues et jaunes dans le graphique 1) est considérable ; mais il est comparable à l'effort budgétaire réalisé en Autriche et en Irlande⁹ ; en Finlande et en Allemagne, cet effort est également important, même s'il est environ 30 % plus faible qu'au Royaume-Uni. Il faut noter que les instruments utilisés varient de pays en pays. Au Royaume-Uni, l'effort budgétaire est le résultat combiné d'un crédit d'impôts sur le travail et d'un crédit d'impôt pour enfants, c'est-à-dire un système de prestations non-contributives liées à l'emploi, qui complète le revenu des familles avec enfants ; les allocations familiales traditionnelles ne jouent qu'un rôle mineur au Royaume-Uni, comparées à ces prestations liées à l'emploi. Dans les autres pays, les allocations familiales traditionnelles (relevant de la sécurité sociale) sont relativement plus importantes.

Il y a donc une certaine logique dans la position britannique, qui semble relativement peu concernée par le débat sur le détachement, mais qui veut protéger sa double réussite d'un revenu disponible net élevé pour les travailleurs à bas salaire avec enfant, et un coût du travail relativement bas, mais ce uniquement pour

les citoyens britanniques. Cette position est soutenue par l'argument consistant à dire que les prestations liées à l'emploi sont des prestations non-contributives, c'est-à-dire qu'elles ne devraient pas être soumises aux mêmes principes rigoureux de non-discrimination que les prestations traditionnelles de sécurité sociale. Ce dernier argument est important d'un point de vue juridique et européen, et il devrait donc être distinct de l'argument sur les allocations familiales dont nous discuterons dans la prochaine partie¹⁰. Cependant, je ne trouve pas convaincant en soi, selon un principe normatif fondamental, le fait que la position britannique ne concerne que les prestations non-contributives. De plus, si le Royaume-Uni obtient ce qu'il veut, il pourra devenir tentant pour d'autres États membres faisant le même effort budgétaire pour soutenir les familles vivant avec des salaires bruts faibles, d'explorer des « solutions » similaires afin d'éviter de verser « trop » de prestations aux non-nationaux travaillant sur leur territoire. De manière plus générale, le principe de non-discrimination sera mis sous pression. Dans la dernière partie, je m'attarderai donc à nouveau sur le débat général concernant le détachement et la coordination des systèmes de sécurité sociale et des politiques sociales.

3. Allocations familiales

Payer moins, en revenu net, les travailleurs polonais au Royaume-Uni que les travailleurs britanniques pendant une période de quatre ans va à l'encontre des principes de non-discrimination sur lesquels l'UE s'est construite. Le débat sur les allocations familiales, lui, est différent et plus nuancé. Les allocations familiales britanniques devraient-elles être plus basses pour les enfants vivant en Pologne, où le coût de la vie est plus bas ? Si le débat pouvait être limité strictement aux allocations familiales, qui sont censées compenser dans une certaine mesure les parents pour le coût d'élever leurs enfants - c'est-à-dire si ce débat n'est pas étendu aux retraites par exemple - il pourrait être compris comme une question de mise en œuvre très secondaire d'un point de vue européen. Le débat sur les allocations familiales versées aux enfants non-résidents crée souvent une forte réponse émotionnelle même si, au Royaume-Uni comme dans les autres pays de l'Union, celles-ci ne représentent que de très faibles sommes. Il convient donc de se montrer pragmatique.

Une première considération pragmatique (et mineure) est la suivante : lier les allocations familiales au coût de la vie dans chacun des 28 États membres rend la

gouvernance de ces allocations plus complexe, non seulement en raison du nombre de pays concernés, mais surtout parce que le coût de la vie est un paramètre qui change rapidement (en Pologne, par exemple, le niveau de vie évolue rapidement, et pas nécessairement sur le même rythme que dans les autres pays). Cela nécessiterait un mécanisme de coordination européen spécifique afin d'éviter les différences injustifiées de paramètres d'ajustement entre les pays.

La seconde considération pragmatique est plus importante : elle porte sur le type de débat sur la mobilité transfrontalière que les gouvernements des États providences « matures » dans l'UE (disons l'UE15) voudraient avoir avec les gouvernements des États providence moins matures (disons l'UE12) : les gouvernements des États les plus matures devraient-ils se focaliser sur des questions telles que la baisse des allocations familiales pour les enfants non-résidents vivant dans des États providence moins matures ou devraient-ils se préoccuper d'autres questions ? Je réponds à cela dans la partie suivante.

4. Sur la base de quels principes les États membres devraient-ils débattre de la mobilité transfrontalière ?

Les nouveaux États membres comme la Pologne veulent généralement le moins de limitations possibles au détachement des travailleurs, car une approche libérale leur est économiquement bénéfique ; simultanément, ils veulent le moins de limites possibles au principe de non-discrimination en matière de politique sociale, car ces limitations sont défavorables aux citoyens polonais vivant dans d'autres États membres. Ils appliquent donc deux principes qui sont fondamentalement contradictoires en termes de logique et de justification, mais qui semblent servir au mieux leurs intérêts à court terme. Le gouvernement néerlandais, pour prendre l'exemple inverse, a lancé une campagne contre ce qu'il considère comme une liberté excessive et non contrôlée dans le domaine du détachement, et a mis cette question parmi les priorités de l'Union pendant la récente présidence néerlandaise de l'UE. Simultanément, le Premier ministre néerlandais a exprimé sa sympathie avec le programme de David Cameron et signalé qu'il voudrait lui aussi appliquer une échelle différenciée dans les allocations familiales. Comme les Polonais, les Néerlandais appliquent deux logiques contradictoires, motivés par ce qu'ils croient être leur intérêt à court terme. Mais l'est-ce réellement ?

En fait, dans le cadre d'une négociation européenne sur ces questions, le gouvernement néerlandais devrait s'adresser au gouvernement polonais de la manière suivante : « Nous ne sommes pas favorables à la discrimination des citoyens polonais aux Pays-Bas, et nous ne sommes même pas favorables à la diminution de nos allocations familiales accordées aux enfants vivant en Pologne. Mais nous vous remercions de bien vouloir comprendre que nous ne voulons pas voir notre système social miné par les excès dans l'application du détachement des travailleurs »¹¹. Si telle était l'approche des représentants des États providence matures, ils pourraient obtenir un meilleur accord avec les représentants des États providence les moins développés sur ces deux questions (détachement, non-discrimination), plutôt que de laisser proliférer les exceptions au principe de non-discrimination et le détachement incontrôlé des travailleurs. Si ces dérives se multiplient, nous trouverons un équilibre offrant une protection sociale moindre. Tout le monde serait perdant ; c'est un bon exemple qui montre comment certains types de coordination donnent des solutions moins optimales au sens de Pareto que d'autres types de coordination. Même pour un pays comme le Royaume-Uni qui semble, actuellement, peu concerné par les abus du détachement, il pourrait en définitive

être plus avantageux – en termes de capacité réglementaire nationale – de disposer d'un système de détachement contrôlable plutôt que de marges discrétionnaires accrues dans l'octroi des prestations liées à l'emploi pour les citoyens de l'UE non britanniques et d'allocations familiales britanniques réduites pour les enfants vivant en dehors de son territoire.

En d'autres termes, les principes qui guident notre action peuvent, en définitive, déterminer les résultats que nous obtiendrons. Même si le débat sur la coordination de la sécurité sociale et celui sur le détachement des travailleurs sont actuellement séparés (le premier est repoussé après le référendum britannique, le second actuellement bloqué par la résistance de bon nombre d'États membres), les États membres seraient bien avisés de les considérer sous la même perspective de principe. Le défi consiste à trouver un équilibre entre d'une part la nécessité d'un marché des services intégré (pour lequel le détachement est nécessaire) et le principe fondamental de l'UE selon lequel les travailleurs mobiles doivent être intégrés dans le « cercle de solidarité » de l'État membre dans lequel ils travaillent, à la fois en termes de salaires, de conditions de travail, de contributions et de droits sociaux.

1. Je tiens à remercier Sofia Fernandes pour ses remarques utiles sur cette Tribune.
2. Sofia Fernandes, « L'accès aux prestations sociales pour les citoyens mobiles de l'UE : « tourisme » ou fantasme ? », *Policy Paper n° 168*, Institut Jacques Delors, juin 2016.
3. Pour les données clés et une synthèse utile du débat sur le détachement des travailleurs, cf. Kristina Maslauskaitė, « Travailleurs détachés dans l'UE : état des lieux et évolution réglementaire », *Policy paper n° 107*, Institut Jacques Delors, mars 2014.
4. Nous n'avons pas la place d'évoquer en détail les autres dimensions de ce défi, comme le traitement correct des travailleurs frontaliers.
5. Je remercie Natascha Van Mechelen (Centre des Politiques Sociales Herman Deleeck, Université d'Anvers) d'avoir rendu ces données disponibles.
6. La Suède n'est pas incluse dans cette comparaison.
7. Comme Lane Kenworthy le souligne dans *Social Democratic America* (Oxford University Press, 2014), il doit être associé à un dispositif de salaire minimum généreux, ce qui signifie que les employeurs doivent « payer leur part » de la protection du revenu des travailleurs peu productifs.
8. Cf. un argument développé par Declan Gaffney, « Are in-work benefits in the UK a magnet for EU migrants? », *Touchstone Blog*, 9.12.2014.
Je dois ajouter que l'impact du système britannique sur son attractivité pour les travailleurs peu qualifiés issus d'autres pays devrait être analysé en comparant à la fois l'offre de travailleurs non britanniques et la demande de travailleurs peu qualifiés par les entreprises britanniques. En ce qui concerne les travailleurs peu qualifiés, la générosité du revenu net offert est la question clé ; en ce qui concerne la demande de travailleurs peu qualifiés, le bas niveau du coût des salaires est le facteur clé. A priori, il est possible d'avancer que l'impact combiné de l'offre et de la demande devrait redynamiser le segment des bas salaires sur le marché de l'emploi britannique, et donc stimuler l'arrivée de citoyens non britanniques dans ce segment, en chiffres absolus. Il faudrait réaliser des recherches supplémentaires pour savoir si cet impact se réalise en pratique. Je remercie Bea Cantillon de me l'avoir fait remarquer.
9. Et plus bas qu'au Luxembourg.
10. Le débat juridique est complexe. Les crédits d'impôts pour travailleurs à bas salaires britanniques sont des avantages sociaux dans le sens de l'article 7 (2) du Règlement 492/2011 sur la libre circulation des travailleurs au sein de l'UE ; les crédits d'impôts pour enfants relèvent du Règlement 883/2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, mais des prestations non-contributives, basées sur la résidence. Je remercie Herwig Verschueren pour des éclairages sur ce point.
11. Évidemment, ni le niveau des allocations familiales ni la réglementation sur le détachement des travailleurs ne sont des questions à traiter de manière bilatérale entre les Pays-Bas et la Pologne. Je décris la capacité de forger des coalitions dans les débats européens. L'exemple n'est pas purement théorique : pour une analyse des débats sur le détachement, dans lesquels la question des prestations sociales pour les travailleurs non-nationaux intervenait, voir Dorte Martinsen, *An Ever More Powerful Court ? The Political Constraints of Legal Integration in the European Union* (Oxford University Press, 2015).

L'ACCÈS AUX PRESTATIONS SOCIALES POUR LES CITOYENS MOBILES DE L'UE : « TOURISME » OU FANTASME ?

Sofia Fernandes, *Policy Paper n° 168*, Institut Jacques Delors, juin 2016

UN NOUVEL ÉLAN POUR L'EUROPE SOCIALE

David Rinaldi, Préface de Jacques Delors, Avant-propos de Nicolas Schmit et contribution de Marianne Thyssen, *Études & Rapports 108*, Institut Jacques Delors, février 2016

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

Sofia Fernandes, *Policy Paper n° 120*, Institut Jacques Delors, novembre 2014

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

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

QUELLE EUROPE SOCIALE APRÈS LA CRISE ?

Sofia Fernandes et Emanuel Gyger, *Synthèse* du séminaire co-organisé avec la Fondation Gulbenkian, Institut Jacques Delors, février 2014

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) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction à partir de l'anglais : Émilie Fline • © Institut Jacques Delors

