

La dimension sociale de la politique européenne : un nouveau domaine de responsabilité franco-allemande

Prise de position n° 9 du Groupe Daniel Vernet

Pendant des décennies, l'intégration européenne a négligé la politique sociale qui s'est retrouvée soumise aux priorités du marché. Il a fallu attendre les années 1980 et 1990 pour qu'émergent des compétences communautaires avec la mise en place du marché intérieur, dont l'axe majeur est la réalisation de la libre circulation. La protection sociale est cependant restée essentiellement de la compétence des États membres, et les efforts de régulation de la politique sociale ont marqué le pas après « l'achèvement » provisoire du marché intérieur. Au début des années 2000, l'Union européenne (UE) a étendu les objectifs de sa politique commune aux secteurs clés de la protection sociale ; certains instruments de coordination des politiques nationales ont été renforcés. L'accent a été mis sur la concurrence internationale et la restructuration des systèmes sociaux, souvent perçue comme un démantèlement. À la suite de la crise financière et de la crise de la dette, le Pilier européen des droits sociaux (PEDS) a été adopté après la réouverture du débat sur la politique sociale. Il annonçait des droits sociaux fondamentaux d'une grande portée mais continuait toutefois d'exclure toute extension des compétences de l'UE en matière de politique sociale.

D'abord, le développement d'une politique sociale européenne est freiné par la primauté du libéralisme économique. La politique sociale et les politiques connexes mises en œuvre dans les États membres — marché du travail, salaires et revenus — sont largement tributaires des règles de concurrence sur le marché et de stabilité budgétaire. Ensuite, les instruments de la politique sociale commune sont limités, et les moyens accordés aux mesures de redistribution relativement modestes. Les règlements et directives concernent essentiellement les domaines clés



Le Groupe Daniel Vernet est composé de spécialistes des relations franco-allemandes et se réunit sous l'égide de la Fondation Genshagen.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 979-10-373-0056-0

© Tous droits réservés, Paris, Ifri, 2019.

Comment citer cette publication :

Groupe Daniel Vernet, « La dimension sociale de la politique européenne : un nouveau domaine de responsabilité franco-allemande », *Éditoriaux de l'Ifri*, Ifri, 5 septembre 2019.

Ifri

27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15
Tél. : (0)1 40 61 60 00
E-mail: accueil@ifri.org

Site internet :
www.ifri.org

pour l'intégration du marché : libre circulation et mobilité de la population active, droit du travail et dialogue social, égalité et non-discrimination. Le succès de la coordination des politiques nationales en matière de protection sociale dépend de la volonté politique des États membres. Enfin, la diversité des traditions, des valeurs et des structures en matière de régimes sociaux, qui s'est accrue avec l'élargissement, fait obstacle à la recherche d'un consensus et à une coopération plus étroite. Il en va de même des différences de prospérité, de performance économique des États membres et de leurs intérêts contradictoires. L'UE, qui ne peut pas pallier les faiblesses de ses membres, est perçue davantage comme une menace pour les normes sociales que comme un acteur compétent de la protection sociale.

Un nouveau domaine de responsabilité franco-allemande

Un approfondissement de la coopération européenne s'impose pour protéger le modèle européen de l'État-providence, menacé par la mondialisation et la concurrence croissante. Aucun État membre ne peut s'imposer seul sur le plan international. La prospérité et la protection sociale ne peuvent plus être garanties par la seule croissance économique, qui se heurte à des limites structurelles. Il faut renforcer le principe de solidarité face aux lois de la concurrence et de la compétition pour répondre au sentiment d'injustice ressenti par de larges couches de la population européenne, avec la crainte d'une perte d'identité qui renforce les courants populistes et eurosceptiques.

L'accroissement des disparités sociales à la fois au sein des États membres et dans l'Union, les limites de la politique d'austérité et les nouveaux défis sociopolitiques — flexibilisation, transformation numérique dans le monde du travail, évolution démographique — nourrissent les incertitudes de la population. Les radicaux et les eurosceptiques instrumentalisent les problèmes sociaux, les peurs et la politique migratoire pour jeter le discrédit sur la classe politique et sur la coopération européenne. L'érosion de la cohésion interne affaiblit la stabilité politique et la capacité d'action de l'UE et de ses États membres. L'Europe doit donc non seulement se renforcer vis-à-vis de l'extérieur, mais également améliorer sa cohésion interne. La

pression exercée par les forces d'extrême droite et eurosceptiques en amont des élections européennes a mis en évidence le caractère urgent d'un renouveau social dans l'Union.

La politique sociale européenne permet à l'Allemagne et à la France de prendre des initiatives communes. Elles pourront ainsi répondre en termes identiques aux défis politiques nationaux et européens, et sortir de l'immobilisme dans lequel la coopération est enclavée, situation dont l'Allemagne est la principale responsable. En France, les responsables politiques sont pressés d'agir face aux manifestations des Gilets jaunes et à l'influence durable du Rassemblement national. En Allemagne, ce sont les succès de l'AfD qui jouent le rôle d'aiguillon. Toute initiative conjointe en matière de politique sociale est freinée par les spécificités, les traditions et les modèles économiques et sociaux et par des attentes différentes vis-à-vis de l'UE. L'« Europe qui protège » réclamée par Emmanuel Macron, et les initiatives réitérées de la France pour un renforcement de la dimension sociale de la politique européenne, se confrontent aux craintes allemandes par rapport à des transferts financiers en matière de politique sociale hors Fonds social européen (FSE). Ce conflit d'intérêts explique notamment que les deux pays n'aient pas réussi à se mettre d'accord sur plusieurs dossiers pressants de la réforme de la zone euro.

Néanmoins, la question sociale a pris de l'importance en Allemagne avec les élections européennes et en amont des élections législatives dans les Länder de l'Est. La déclaration commune des confédérations syndicales allemande et française du 9 novembre 2018¹, qui évoque à juste titre la responsabilité commune des deux pays pour garantir la paix sociale en Europe, traduit l'importance croissante du débat sur la politique sociale dans les deux pays. Cette initiative syndicale et les efforts récents de la Commission européenne, qui ont débouché sur l'adoption du PEDS, ouvrent la voie à de nouvelles initiatives franco-allemandes pour renforcer la dimension sociale de la politique européenne.

Renforcer la dimension sociale des politiques européennes : quelles options ?

Ni la renationalisation ni la supranationalisation ne peuvent renforcer la dimension sociale de la politique européenne. Les

initiatives franco-allemandes ont tout intérêt à suivre un juste milieu pragmatique, autour de trois objectifs principaux.

I. Le renforcement de la solidarité et de la convergence entre les États membres

Nous soutenons les propositions d'introduction de salaires et de revenus minimums dans toute l'UE, calculés sur la base des médianes et moyennes nationales. Nous préconisons également l'ouverture d'un débat européen sur les moyens de renforcer la compétitivité des États membres les plus faibles économiquement, ce qui est une condition essentielle pour supprimer les disparités de revenus et de prestations sociales. À moyen terme, les normes minimales auront vocation à s'appliquer à d'autres droits inscrits dans le PEDS. Il faut garantir des pensions de retraite adéquates tout en tenant compte de l'évolution démographique. Nous sommes également favorables à la création d'un régime européen de réassurance chômage, financé par le budget de la zone euro proposé par la France et l'Allemagne. Cette mesure rendra la zone euro plus résistante aux crises sans entraîner de transferts permanents entre États membres.

Enfin, il convient d'intensifier la coopération et les échanges bilatéraux dans le domaine de la politique sociale dans le cadre d'un « laboratoire de convergence² ». La France et l'Allemagne doivent avancer dans la mise en place de normes minimales communes pour mettre en œuvre l'espace socio-économique prévu par le traité d'Aix-la-Chapelle. La création d'un groupe d'experts dans le domaine social³ ne peut se cantonner à la thématique « avenir du travail », mais doit aboutir également à un échange sur les régimes de sécurité sociale en France et en Allemagne.

II. Le renforcement de la dimension sociale dans la gouvernance de l'UE

D'une part, nous proposons de compléter le Pacte de stabilité et de croissance par des critères de convergence en matière de politique sociale, afin de contrebalancer la primauté des objectifs économiques et monétaires. Le tableau de bord de la politique sociale a été adopté par la Commission pour suivre l'évolution sociale dans les États

membres en complément du PEDS. C'est un instrument précieux pour définir des critères (on citera notamment la fixation d'un pourcentage limite — mentionné dans le tableau de bord — de populations pauvres. L'harmonisation fiscale et une lutte efficace contre l'évasion fiscale sont indispensables pour dégager les ressources nécessaires à la politique sociale. D'autre part, le Conseil emploi, politique sociale, santé et consommateurs (EPSCO) doit être renforcé par des réunions conjointes avec le Conseil des ministres des Finances (ECOFIN). La coordination entre les objectifs de politique économique et sociale dans les débats du semestre européen s'en trouvera améliorée.

De plus, l'intégration du PEDS dans les traités de l'UE doit garantir les droits sociaux des citoyens et la protection des régimes sociaux qui relèvent de la compétence nationale, et faire contrepoids à la jurisprudence de la Cour européenne de justice par trop favorable aux principes de la libre circulation dans le marché intérieur. Enfin et surtout, les deux pays doivent œuvrer à protéger les régimes de protection sociale, en conciliant liberté de circulation, solidarité et justice. La réforme de la directive sur les travailleurs détachés, qui constitue un pas dans la bonne direction, doit être assortie d'un meilleur contrôle des abus. La création d'une Agence européenne pour l'emploi, telle que proposée par la Commission, peut y contribuer, sous réserve qu'elle soit dotée des compétences et des effectifs nécessaires.

III. L'atténuation des effets sociaux de la transformation numérique dans le monde du travail

La reconversion et la réintégration des travailleurs dans les secteurs d'activité touchés par la transformation numérique sont une priorité absolue. La révolution numérique et la flexibilisation du monde du travail nécessitent un remaniement, voire une refonte des directives sur la santé et la sécurité au travail, le droit du travail et la politique d'égalité des chances. Le cadre réglementaire européen ne doit plus se référer uniquement aux relations traditionnelles ; il doit aussi inclure le travail à durée déterminée, à la demande sans horaires fixes, indépendant, ainsi que les nouveaux emplois, exercés notamment sur les plates-formes numériques. La législation communautaire doit prendre en compte les nouvelles formes de stress liées à la

transformation numérique, qui estompent les frontières entre vie privée et vie professionnelle, et nuisent à la santé et à la vie familiale.

La politique sociale est une source majeure de conflits entre les États membres de l'UE et entre les représentants des différents groupes d'intérêts. La préservation de la paix sociale et l'harmonisation des conditions sociales nationales sont cruciales pour convaincre les citoyens de la valeur ajoutée réelle de la politique européenne et renforcer la stabilité politique. Certes, la France et l'Allemagne ne défendent pas toujours les mêmes points de vue dans le débat sur le modèle économique et social européen. Mais c'est précisément cela qui leur permet de jouer un rôle déterminant dans la recherche de solutions pragmatiques aux problèmes urgents que rencontrent de larges couches de la population, et d'assumer leur responsabilité dans le développement de l'UE. Les initiatives franco-allemandes en matière de politique sociale qui seront formulées dans les mois à venir pourront être intégrées dans le programme de la présidence allemande du Conseil au second semestre 2020.

Nous remercions Amandine Crespy (Professeure associée, Université Libre de Bruxelles) pour ses conseils pendant la rédaction de ce texte.

1. Voir [« L'Europe que nous voulons »](#), déclaration commune des syndicats allemands et français, Paris, le 9 novembre 2018.
2. Pour la proposition de création d'un laboratoire de convergence, voir l'éditorial du groupe Daniel Vernet publié par l'Ifri [« Vers un nouveau traité de l'Élysée : une coopération franco-allemande plus substantielle au service de l'Europe »](#), avril 2018.
3. Bureau de presse et d'information du gouvernement allemand, point 13 du document « *Prioritäre Vorhaben in Umsetzung des Vertrags von Aachen* ».