

LA CONCURRENCE SOCIALE DANS L'UE : LES MOTS ET LES CHOSES

PRÉFACE

d'António Vitorino

Extrait de :
Kristina Maskauskaitė,
« Concurrence sociale dans l'UE : mythes et réalités »,
Études & Rapports n°97,
Notre Europe – Institut Jacques Delors, juin 2013.

Comme le rappelle d'emblée l'Étude de Kristina Maslauskaityt, la convergence sociale entre pays européens a été évoquée dès le lancement de la construction européenne. Le Traité de Rome énonce ainsi que les États s'engagent à promouvoir « l'égalisation dans le progrès » des conditions de vie et de travail et il précise que cette « évolution résultera tant du fonctionnement du marché commun, qui favorisera une harmonisation des systèmes sociaux que (...) du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives ». C'est entre ces deux dynamiques, à la fois économique et juridique, que se déploie depuis lors le débat sur la concurrence entre des pays « unis dans la diversité », y compris sur le registre social. Ce débat n'est donc pas nouveau, même s'il a pris une vigueur nouvelle après l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale, comme l'a par exemple montré la polémique sur le « plombier polonais » lors du référendum constitutionnel français de mai 2005.

Concurrence et convergence sociales en Europe

Les niveaux de salaire et de protection sociale des pays européens découlent très logiquement des spécificités de leur histoire économique et politique. Longtemps gouverné par Salazar, le Portugal a par exemple connu une modernisation économique tardive, puis une Révolution ayant affirmé une forte ambition sociale ; engluée dans la crise pendant les années 70, la Grande-Bretagne a connu une expérience libérale marquante sous l'égide de Margaret Thatcher ; les pays d'Europe centrale et orientale ont vécu une expérience communiste pénalisante d'un point de vue économique et social ; etc.

Pour autant, il a pu être constaté que, comme l'indiquait le Traité de Rome, l'appartenance au marché « commun », puis « unique », a induit une convergence progressive des standards sociaux de ces différents pays - qu'il faudra bien sûr réévaluer à la lumière de la crise en cours. Il peut également être constaté que, malgré leurs différences, les pays de l'Union européenne participent tous peu ou prou du même « modèle social », dont les traits s'affirment assez nettement lorsqu'on le compare à celui de pays comme les USA ou la Chine : ce modèle social européen se caractérise notamment par des salaires moyens conséquents, par un niveau important de dépenses publiques et sociales, ainsi que par un droit du travail relativement protecteur.

Au même titre que les dispositions sociales découlant du droit communautaire dérivé, ces caractéristiques communes ont pour effet de limiter la concurrence sociale entre pays de l'Union européenne. Celle-ci induit en tout état de cause une concurrence de nature très différente de celle qui peut provenir des pays émergents ou en développement, dont les standards sociaux sont beaucoup plus faibles que ceux établis en Europe.

Le coût et le droit du travail ne sont certes que des composantes parmi d'autres de la compétitivité d'un pays, et les investissements directs étrangers traduisent plus souvent la quête d'un surcroît de demande que la recherche d'une offre moins coûteuse. Pour autant, des pays comme le Portugal ou l'Espagne ont longtemps pu bénéficier d'une forme d'avantage comparatif en matière salariale, et donc être relativement compétitifs dans certains secteurs, tout en attirant des investisseurs qui ne se seraient sinon pas spontanément intéressés à des pays situés au-delà des Pyrénées et à l'extrême Sud-Est de l'Europe. C'est d'ailleurs en partie parce que l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale leur a fait perdre cet avantage comparatif que ces pays font désormais face à la nécessité de redéfinir leur stratégie économique globale et leur positionnement en Europe et dans la mondialisation.

« L'Europe sociale » entre frustrations et crispations

La fameuse proposition de directive « services » présentée par Frits Bolkestein ne prévoyait naturellement pas qu'on pourrait travailler en France ou en Allemagne en étant soumis au droit du travail polonais ou estonien. Elle avait d'abord pour but d'encourager la croissance et l'emploi dans un secteur qui

représente plus des 2/3 du PIB européen mais moins d'un quart des échanges entre pays de l'UE. Bien que cette proposition entendait alléger les obligations d'information et les démarches administratives à entreprendre avant de prêter de tels services, elle a pourtant suscité ou « ressuscité » la crainte de voir encourager le « dumping social » au sein de l'Union européenne, tout en nourrissant le procès de « l'Europe libérale ».

Cet épisode a si besoin rappelé à quel point l'évocation de la concurrence sociale européenne peut déclencher de vives réactions, partout dans l'Union européenne. De telles réactions n'émanent de fait pas seulement des pays dont les travailleurs s'estiment victimes d'une concurrence sociale déloyale, et qui souhaitent légitimement conserver leur niveau de salaire ou de protection sociale. Elles s'expriment aussi dans les pays qui considèrent être accusés à tort de pratiquer une telle concurrence, alors qu'elle ne fait que traduire l'état présent de leur niveau de développement économique et social.

Au final, cette confrontation produit frustrations et crispations de part et d'autre. Elle ne peut que freiner les projets européens d'harmonisation juridique des normes et pratiques sociales, déjà rendue difficile par la réticence des pays les plus avancés en la matière (par exemple au Nord de l'Europe) à laisser l'Union européenne intervenir dans ces domaines. Décrire de manière aussi étayée que possible la portée réelle de la concurrence sociale au sein de l'Union européenne constitue dès lors un préalable indispensable à toute discussion et initiative constructives en matière d'Europe sociale : le grand mérite de l'Étude de Kristina Maslauskaité est précisément de proposer une telle description.

La concurrence sociale intra-européenne : quelle portée réelle ?

Mettre des mots et des chiffres sur des réalités trop souvent appréhendées sur des bases symboliques ou nominales : tel est en effet l'apport décisif de la présente Étude, qui s'efforce d'analyser de manière précise les principales composantes de la concurrence sociale entre pays de l'Union européenne.

À titre d'exemple, Kristina Maslauskaité dresse ainsi un état des lieux des différentiels salariaux entre travailleurs européens, tout en distinguant les coûts nominaux et les coûts réels, c'est-à-dire rapportés à la productivité des

travailleurs : une telle comparaison permet de diviser par presque huit les différentiels constatés, et donc de donner à voir une concurrence salariale au sein de l'Union européenne nettement moins vive qu'elle n'est souvent présentée.

Les autres comparaisons établies par Kristina Maslauskaïté sont tout aussi éclairantes : elles portent respectivement sur les coûts non salariaux (essentiellement liés à la protection sociale), sur le droit du travail (durée, degré de protection, normes de santé et de sécurité) ainsi que sur des éléments de type « institutionnels » (représentation des travailleurs et existence d'une économie parallèle plus ou moins forte). Au total, ces comparaisons nourrissent un bilan plutôt nuancé de la concurrence sociale intra-européenne, dans laquelle les pays d'Europe centrale occupent parfois (mais pas toujours) une situation en retrait liée à leur dynamique de rattrapage, tandis que des pays comme le Royaume-Uni, l'Irlande voire le Luxembourg, occupent aussi une place spécifique.

Un agenda social basé sur les réalités

Comme elle le souligne en préambule, l'Étude de Kristina Maslauskaïté n'entend pas dresser un tableau exhaustif de la concurrence sociale européenne. Le panorama global mesuré qu'elle établit n'est donc pas exclusif de l'existence d'une concurrence sociale particulièrement agressive : tel est par exemple le cas dans certains secteurs spécifiques comme l'agriculture ou le transport, ou lorsque les règles protectrices relatives au détachement des travailleurs sont mal appliquées, voire délibérément contournées. Ce panorama global ne s'attarde guère plus sur l'évolution des différentiels de taux de chômage entre pays, qui influence le niveau des salaires, et donc la compétitivité des économies nationales.

La présente Étude n'a par ailleurs pas pour objectif de présenter des recommandations visant à apaiser les tensions que suscite la concurrence sociale dans l'Union européenne. Si j'avais à en formuler une, j'insisterais sur la nécessité de prévoir des dépenses européennes d'ajustements spécifiquement liées à la prise en charge des victimes des délocalisations intra-européennes que cette concurrence sociale peut engendrer, fut-ce de manière limitée, mais spectaculaire. L'adhésion du Portugal et de l'Espagne avait par exemple donné lieu à la mise en place de « Programmes intégrés méditerranéens » destinés

aux territoires et régions des pays déjà membres (par exemple au Sud de la France) susceptibles d'être affectés de manière trop frontale par ces nouveaux concurrents : il est très dommageable, du point de vue social comme du point de vue politique, que de tels programmes ne soient pas à l'œuvre aujourd'hui.

Comme Jacques Delors a coutume de le souligner, la promotion d'un agenda politique européen combinant « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » reste plus que jamais une nécessité, qui doit conduire à développer la dimension sociale de l'Union européenne comme celle de l'Union économique et monétaire. C'est parce que cette double perspective sera explorée sur la base d'une analyse lucide et raisonnable de la portée réelle de la concurrence sociale entre pays européens que ses promoteurs pourront plus aisément être entendus. La lecture de l'Étude de Kristina Maslauskaite sera sans nul doute une contribution précieuse à cet égard, puisqu'elle permet de penser au-delà des mythes, et donc d'être mieux à même d'agir dans la réalité.

António Vitorino
président de Notre Europe - Institut Jacques Delors