

2 SEPTEMBRE 2019

#NEWEU  
#COMMISSION-EUROPEENNE  
#EUROPESOCIALE

#### ■ SOFIA FERNANDES

Chercheuse senior,  
affaires économiques  
et sociales à l'Institut  
Jacques Delors

La présente note résulte  
d'une coopération entre les  
Instituts Jacques Delors de  
Paris et de Berlin et fait des  
propositions concrètes pour  
la législature européenne à  
venir.

#### 1- ÉNERGIE & CLIMAT

#### 2- EUROZONE

#### 3- COMMERCE

#### 4- POLITIQUE ÉTRANGÈRE & DE SÉCURITÉ

#### 5- NUMÉRIQUE

#### 6- DÉMOCRATIE

#### 7- MIGRATION

#### 8- EMPLOI & SOCIAL

#### 9- BUDGET

# NEW BEGINNINGS OBJECTIF 2024 : DE MEILLEURES CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL POUR TOUS LES EUROPÉENS

## 1 ■ Renouer avec l'ambition du projet européen et répondre aux attentes des citoyens

Promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail des Européens permettant leur égalisation dans le progrès : telle était l'ambition du projet européen définie par ses fondateurs en 1957. Cet objectif – qui a été complété par d'autres missions sociales telles que la promotion du plein emploi et de la justice, du progrès et de la cohésion sociales ainsi que la lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations - a nourri la création au fil du temps d'une dimension sociale du projet européen et ce malgré les compétences limitées de l'UE en matière.

Honorer les objectifs des traités n'est cependant pas la seule justification pour une action de l'UE en matière sociale. Cet argument normatif répond depuis le début de l'intégration européenne à une justification fonctionnelle, liée à la nécessité d'équilibrer la libéralisation économique avec la protection des droits des travailleurs afin de garantir le bon fonctionnement du marché unique. Néanmoins, s'il est crucial



de garantir que la concurrence économique ne nourrit pas une concurrence sociale avec une course au moins-disant social, la justification fonctionnelle pour une action de l'UE dans le domaine social va au-delà des enjeux strictement liés au marché unique. Pour le bon fonctionnement de la zone monétaire commune et afin

d'éviter un impact négatif de la monnaie unique sur les Etats Provinces nationaux, l'Union économique et monétaire doit également être assortie d'une dimension sociale<sup>1</sup>. Enfin, l'argument fonctionnel repose

aujourd'hui aussi sur le besoin de moderniser les Etats Provinces nationaux – ou de manière plus générale le « modèle social européen » - face à des défis communs qui se posent aux Etats. En effet, c'est par leur action commune que les Etats pourront apporter des réponses efficaces aux défis sociaux des transitions en cours, notamment numérique, écologique et démographique.

Le principal argument soutenant aujourd'hui une action renforcée de l'UE en matière sociale et de l'emploi n'est cependant pas d'ordre normatif ou fonctionnel, mais politique. Bon nombre d'Européens ne

<sup>1</sup>. Voir Sofia Fernandes, « Réforme de l'Union économique et monétaire : quelle dimension sociale ? », Rapport de l'Institut Jacques Delors, n°118, février 2019.

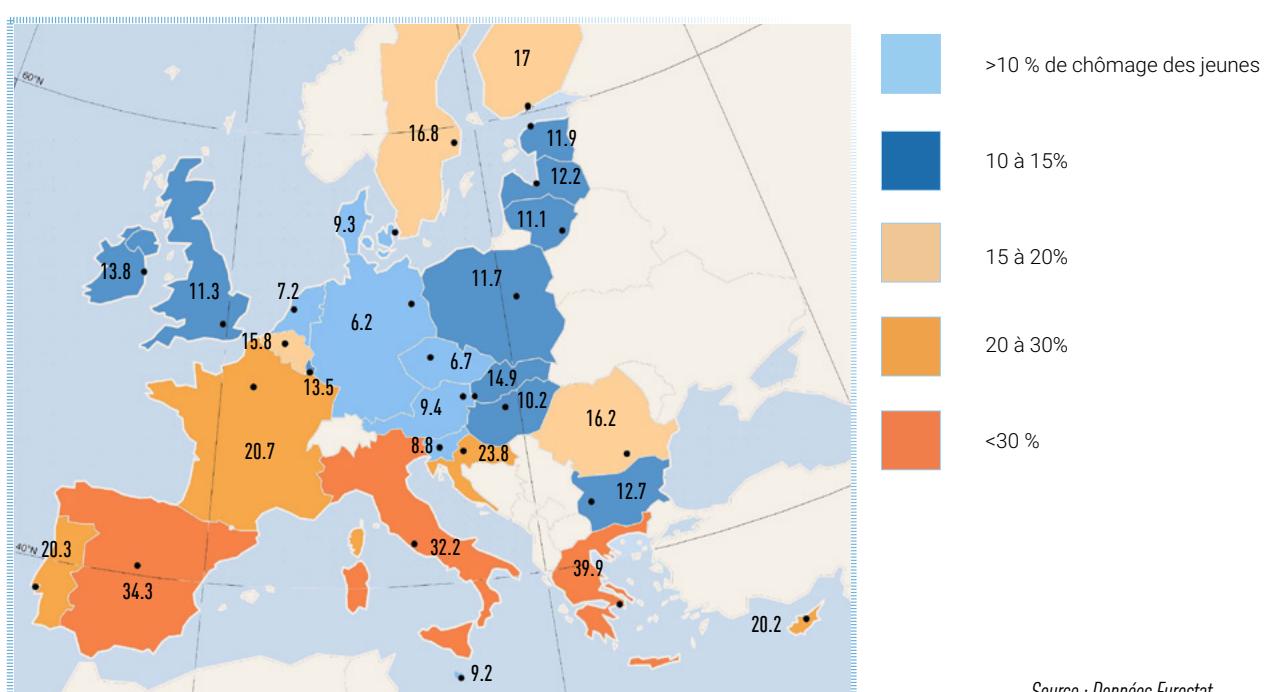
perçoivent plus les bénéfices de l'UE et l'identifient à des évolutions qui loin de les protéger nourrissent au contraire leur insécurité sociale et économique (mondialisation, disparition de services publics, émergence de nouvelles formes de travail et risque de précarisation de l'emploi, entre autres). Il est nécessaire de répondre au sentiment de peur qui nourrit l'euroscepticisme et le soutien aux partis nationalistes. Les jeunes craignent de ne pas réussir aussi bien que leurs parents ; la classe moyenne craint un déclassement social ; certains travailleurs craignent de voir leur emploi disparaître. Comme le rappelait Jacques Delors en 2016, « Si l'élaboration des politiques européennes compromet la cohésion et sacrifie des normes sociales, le projet européen n'a aucune chance de recueillir le soutien des citoyens européens ». Dans cet ordre d'idées, **si les dirigeants européens veulent renforcer la légitimité politique du projet européen et (re)gagner la confiance des citoyens, il est essentiel de remettre l'Europe sur la voie d'une convergence sociale vers le haut et de**

**garantir plus d'équité sociale et de justice fiscale.** Les citoyens attendent que le projet européen leur apporte des améliorations dans leurs conditions de vie et de travail ; l'UE doit être à la hauteur de ces attentes. Il faut renouer avec l'ambition initiale du projet européen et la mettre au cœur de l'agenda de la prochaine Commission, comme y prétend sa nouvelle présidente.

## 2 ■ État des lieux : un nouvel élan à consolider et concrétiser

La crise économique de 2008 a laissé de profondes cicatrices dans le tissu social de nombreux États membres. Malgré la baisse réelle du chômage, son niveau reste élevé dans de nombreux pays, notamment chez les jeunes (voir carte 1). Les inégalités de revenu ont augmenté dans une majorité de pays de l'UE (16 d'entre eux) entre 2009 et 2017 (voir graphique 1). Les écarts de taux de risque de pauvreté entre les pays sont importants, variant de 9% environ en République tchèque à plus de 23% en Roumanie et en Bulgarie<sup>2</sup>.

Carte 1 ■ Taux de chômage des jeunes dans les pays de l'UE en 2017



2. Taux de risque de pauvreté, Eurostat, 2018.

Source : Données Eurostat

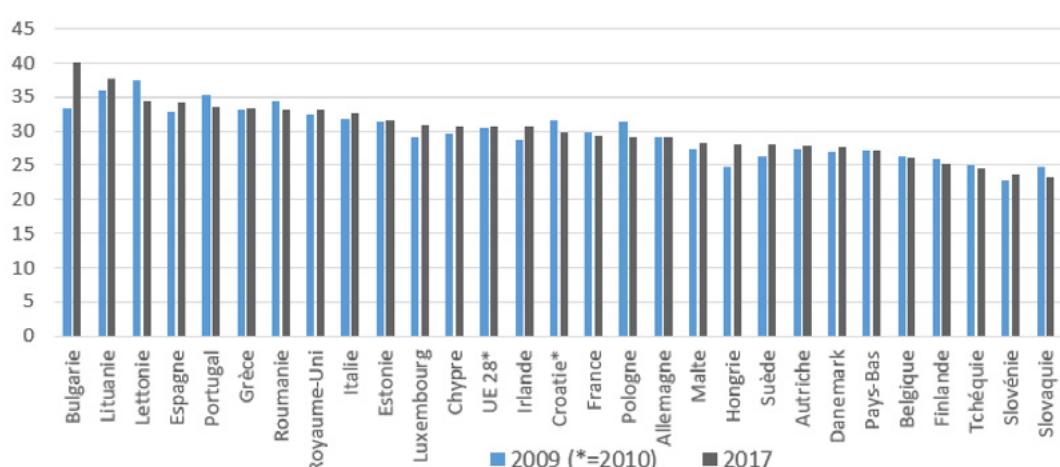
Dans un tel contexte, les pays de l'UE font de surcroit face à des défis communs ayant un impact sur l'emploi et les systèmes de protection sociale. C'est notamment le cas du vieillissement de la population, mais aussi des transitions en cours sur le marché du travail, notamment les transitions écologique et numérique, avec l'avènement de l'intelligence artificielle. Selon un rapport récent de la Commission européenne, la numérisation a permis de créer 2 millions d'emplois la décennie passée et les prévisions indiquent 1,75 million de potentiels nouveaux emplois d'ici à 2030<sup>3</sup>. En contrepartie, entre 14% et 47% des emplois sont en risque d'automatisation dans l'UE. De son côté la transition énergétique a permis la création de plus de 2 millions d'emplois en Europe dans les secteurs des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique et de nombreux emplois seront créés dans les années à venir<sup>4</sup>. Mais cette transition implique aussi la destruction d'emplois notamment dans les secteurs des énergies fossiles et des industries intensives en carbone.

L'impact des transitions en cours sur l'emploi n'est pas seulement quantitatif mais aussi qualitatif. La transition numérique entraîne aussi un risque de précarisation de l'emploi, avec de nouvelles relations de travail, ce qui exige notamment une modernisation des

systèmes de sécurité sociale afin de garantir la couverture de tous les travailleurs. Ces défis, qui touchent tous les Etats membres, auront naturellement une réponse plus efficace si elle repose sur une action conjointe et coordonnée des 27 pays de l'UE.

En 2014, lors de son arrivée à la présidence de la Commission européenne, J.-C. Juncker affirmait sa volonté de remettre le social au cœur du projet européen, en souhaitant que l'UE soit dotée d'un « triple A social ». Depuis, d'importantes initiatives ont vu le jour, la principale étant la proclamation, en 2017, du Socle européen des droits sociaux (SEDS) (voir encadré 1). Mais au cours des cinq dernières années, l'engagement de la Commission s'est traduit par de nombreuses autres initiatives, telles que de nouvelles lois européennes (notamment en matière de détachement des travailleurs, de conciliation vie privée – vie professionnelle, de conditions de travail transparentes et équitables), une relance du dialogue social européen, un nouveau tableau de bord social pour le suivi des performances sociales des états membres, une recommandation sur l'accès pour tous les travailleurs à la sécurité sociale ou encore la création de l'Autorité européenne du travail qui verra le jour fin 2019.

**Graphique 1 ■ Coefficient de Gini dans les 28 pays de l'UE en 2009 et 2017 (échelle de 0 à 100)**



Source : Données Eurostat

3. Michel Servoz, « *The future of work ? Work of the future* », Rapport de la Commission Européenne, 30 avril 2019.

4. Sofia Fernandes, « Chap.4 : Un pacte social pour la transition énergétique », *Faire de la transition énergétique une réussite européenne*, Rapport, Paris: Institut Jacques Delors, 2017.

## Encadré 1 ■ Les vingt droits et principes du Socle européen des droits sociaux

Le socle des droits sociaux consacre 20 principes et droits dans les domaines suivants.



### Égalité des chances et accès au marché du travail

- ▶ Éducation, formation et apprentissage tout au long de la vie
- ▶ Égalité entre les femmes et les hommes
- ▶ Égalité des chances
- ▶ Soutien actif à l'emploi



### Conditions de travail équitables

- ▶ Emplois sûrs et adaptables
- ▶ Salaires
- ▶ Informations concernant les conditions d'emploi et protection en cas de licenciement
- ▶ Dialogue social et participation des travailleurs
- ▶ Équilibre entre vie professionnelle et vie privée
- ▶ Environnement de travail sain, sûr et adapté, et protection des données



### Protection et inclusion sociales

- ▶ Accueil de l'enfance et aide à l'enfance
- ▶ Protection sociale
- ▶ Prestations de chômage
- ▶ Revenu minimal
- ▶ Prestations de vieillesse et pensions
- ▶ Soins de santé
- ▶ Inclusion des personnes handicapées
- ▶ Soins de longue durée
- ▶ Logement et aide aux sans-abri
- ▶ Accès aux services essentiels

Ces différentes initiatives ont permis d'insuffler **une nouvelle dynamique dans la construction de l'Europe sociale, même si les citoyens n'en perçoivent pas encore les bénéfices**. Elles ne sont cependant pas suffisantes, notamment parce que le socle européen des droits sociaux n'est juridiquement pas contraignant pour les Etats membres, donc pour que les principes aient un véritable impact dans la vie des citoyens ils doivent être traduits en réalisations concrètes, tant par l'UE que par les Etats. C'est pour cela qu'**il est essentiel que la prochaine Commission s'inscrive dans une démarche de continuité**. Bien qu'elle puisse définir ses propres priorités, son point de départ doit être la traduction en réalisations concrètes des 20 principes du socle européen des droits sociaux. Il en va de la crédibilité de l'action de l'UE.

## 3 ■ Face aux clivages, quelle méthode pour avancer ?

Les difficultés qui existent aujourd'hui pour renforcer le visage social de l'UE sont en grande partie dues aux clivages enregistrés entre les différents acteurs : entre pays, entre familles politiques et entre représentants des travailleurs et des entreprises. Pour surmonter les barrières actuelles, une stratégie reposant sur deux piliers doit être engagée.

Avant tout, il faut construire des compromis entre les différents acteurs sur **la concrétisation des principes du socle, en définissant un plan d'action à l'horizon 2024** dans lequel les initiatives – législatives, financières et de coopération – pour concrétiser le SEDS soient clairement identifiées, en veillant à ce que chacun – pays plus ou moins avenants sur le rôle de l'UE dans le domaine social, les quatre principaux groupes politiques au PE et les syndicats et le patronat – puissent s'identifier avec certaines initiatives (et puissent accepter, en contrepartie, des initiatives qui n'ont pas, à la base, leur soutien). L'adoption d'un tel plan d'action opérationnel et concret permettra de donner une visibilité à moyen terme sur les initiatives de la prochaine Commission dans le domaine social. C'est l'approche qui avait été retenue en 1989 par Jacques Delors, suite à l'adoption de la Charte européenne des droits sociaux fondamentaux des travailleurs dont les droits avaient été traduits en initiatives concrètes, notamment législatives, regroupées dans un programme d'action sociale mis en œuvre dans les années 90. Tout comme à cette époque, aujourd'hui aussi l'engagement et l'action des partenaires sociaux européens est une condition nécessaire à la réussite de la mise en œuvre du plan d'action. Il sera ainsi fondamental que la Commission s'engage en faveur d'un renforcement du

dialogue social bipartite et tripartite au niveau européen, national et sectoriel.

L'Europe d'aujourd'hui n'est cependant pas celle de Jacques Delors. Aujourd'hui l'Europe est plus hétérogène, tant dans ses performances et normes sociales que dans la volonté politique de ses Etats de renforcer la dimension sociale de l'UE. S'il n'est pas possible d'avancer à 27, envisager des coopérations renforcées sera une meilleure solution que l'inaction. En dépit des efforts de la prochaine Commission pour construire des compromis, nous pouvons anticiper que toutes les propositions ne recueilleront pas forcément le soutien de tous les pays. C'est pour cette raison que le deuxième volet de la stratégie de la prochaine Commission doit être d'**accepter la possibilité d'une Europe sociale à géométrie variable**. Il faut laisser la possibilité aux pays qui veulent aller plus loin ensemble de le faire, comme il a été fait pour l'euro. Les pays qui avancent doivent avoir un rôle moteur, pouvant à tout moment être rejoint par leurs partenaires. L'histoire de l'UE nous rappelle que cette approche a déjà été suivie avec succès dans le passé. En effet, lors de la signature du Traité de Maastricht, si le protocole social a pu être signé, c'est bien parce que les pays ont accordé un *opt-out* au Royaume Uni. Quelques années plus tard, suite à l'arrivée de Tony Blair à la tête du gouvernement britannique, le Royaume-Uni a rejoint les autres pays pour intégrer un chapitre social au traité d'Amsterdam.

## 4 ■ Pour un plan d'action social autour de cinq priorités

Afin que l'Europe, perçue comme libérale, renforce son visage social et apporte une réelle amélioration dans les conditions de vie et de travail de tous les Européens, la prochaine Commission doit inclure dans son plan d'action social à l'horizon 2024 des initiatives concrètes autour de cinq priorités – étroitement liées et qui se recoupent sur certains aspects - identifiées ci-après.

### 4.1 Relancer la « machine de convergence » européenne

Historiquement, l'UE a été une « machine de convergence », comme l'a surnommée la Banque Mondiale. Pourtant, aujourd'hui cette convergence est moins visible, notamment entre les pays de l'Est et de l'Ouest/Nord de l'Europe, et ce malgré une croissance économique beaucoup plus forte dans les pays de l'Est depuis plusieurs années. Au cours de la présente décennie, il y a même eu une dynamique de divergence entre les pays du Nord et du Sud de la zone euro.

Si un consensus entre les différents acteurs semble possible autour du besoin de renforcer ce processus de convergence européenne, les mesures mises en avant par les différents acteurs pour atteindre cet objectif ne seront pas consensuelles. Certains diront qu'il faut plus de solidarité entre pays ; d'autres mettront l'accent sur le besoin d'avoir un socle de règles minimales communes sur certains aspects des politiques sociales et de l'emploi ; d'autres encore souligneront que la clé est la mise en œuvre de réformes au niveau de chaque pays. La bonne réponse est que la convergence dont l'UE a besoin sera le résultat d'une combinaison de ces différents éléments.

La solidarité est au cœur du projet européen. Si nous voulons une convergence dans les performances sociales des Etats membres, par exemple une baisse du taux de chômage, une réduction du nombre de pauvres ou une augmentation du pourcentage de travailleurs bénéficiant de la formation tout au long de la vie, il faut qu'il y ait une solidarité qui s'exprime avec des transferts budgétaires entre pays pour soutenir ces objectifs. Les fonds structurels et de cohésion sont au service de cette cohésion économique, sociale et territoriale entre pays mais aussi entre les différentes régions d'un même pays. Plus précisément, le Fonds social européen + (qui rassemblera un ensemble de fonds européens dans le domaine social

à partir de 2021) devra être doté de 100 milliards d'euros pour la période 2021-2027 selon la proposition de la Commission, ce qui est un montant en hausse par rapport au cadre financier pluriannuel actuel. A défaut de parvenir à une augmentation de cette enveloppe budgétaire, la prochaine Commission devra mettre l'accent sur **l'amélioration de l'efficacité des financements européens**.

Afin de limiter le risque de divergence sociale en cas de crise conjoncturelle, la prochaine Commission devrait compléter les instruments de solidarité existants par un instrument d'assurance pour les pays de la zone euro. Cela permettra d'éviter qu'en cas de crise les Etats ne doivent s'engager dans un processus de dévaluation interne, avec des baisses de salaires - comme on l'a vu récemment en Grèce et au Portugal - et un coût social élevé. L'idée est dans le débat depuis plusieurs années, de nombreuses études ont été réalisées sur cette question ; il est temps de la concrétiser et de mettre en place **un système de (ré)assurance chômage européen pour les pays de la zone euro<sup>5</sup>**, comme annoncé par la nouvelle présidente Ursula Von der Leyen.

Certains pays mettront l'accent sur l'importance des réformes, par exemple pour améliorer les systèmes d'éducation, de formation tout au long de la vie ou l'accueil des jeunes enfants. Jusqu'à présent, le suivi des performances nationales et de réformes a été basé sur une action non contraignante : un suivi par un tableau d'indicateurs sociaux et une incitation politique aux réformes, notamment par les recommandations par pays dans le cadre du semestre européen. Si certains envisagent de renforcer le pouvoir d'action des autorités européennes par des contraintes, notamment une conditionnalité sociale attachées aux fonds européens, celle-ci ne semble pas être la bonne approche. Il est difficile d'imaginer qu'un pays comme la Roumanie ou la Bulgarie puisse se voir

<sup>5.</sup> Voir Frank Vandenbroucke et Francesco Nicoli, « [Une assurance-chômage européenne : ce qu'en pensent vraiment les citoyens](#) », Décryptage, Institut Jacques Delors, 13 février 2019.

privé de fonds européens si les salaires n'augmentent pas suffisamment rapidement ou si le taux de pauvreté ne se réduit pas au rythme souhaité. Dans le domaine social, l'UE doit asseoir son action sur des « carottes », plutôt que sur des « bâtons ». **L'incitation politique doit être renforcée par des incitations financières.** Dans sa proposition de cadre financier pluriannuel pour 2021-2027, la Commission a proposé de doter l'UE d'un nouveau programme d'appui aux réformes qui apporterait une aide technique et financière à la mise en place de réformes dans chaque Etat membre. Ce programme serait ainsi assorti d'un budget de 25 milliards d'euros sur sept ans. Cette proposition, qui doit encore être validée par les Etats membres et le PE, serait la bienvenue pour octroyer une incitation financière aux Etats qui engagent des réformes leur permettant de répondre aux recommandations de la Commission dans le domaine social ou de l'emploi (par exemple des réformes des systèmes d'apprentissage ou de la formation des adultes). Il sera donc important que cette proposition soit validée par le nouveau parlement et par les gouvernements nationaux.

L'action de l'UE ne peut cependant pas reposer exclusivement sur des financements et une coopération basée sur des incitations politiques et financières. Sans que l'objectif soit une harmonisation des systèmes sociaux nationaux, il faut reconnaître qu'il y a un besoin d'établir **un socle de règles sociales minimales communes qui illustrent les priorités d'action de l'UE**. Par exemple, l'égalité des genres qui est une priorité pour l'UE se traduit aujourd'hui par certaines normes minimales communes, notamment concernant la durée minimale du congé maternité, paternité et parental. Il existe aujourd'hui un ensemble de lois européennes en matière de conditions de travail qui devront être mises à jour avec les défis que présentent la transition numérique, écologique et démographique. En matière

salariale, si l'objectif est celui d'avoir des salaires qui permettent des conditions de vie décentes, il devrait être envisagé d'établir **une norme minimale commune en matière de salaire minimum**, par exemple qu'il soit d'au moins 60% du salaire médian national. Mais si l'objectif est qu'il y ait une véritable convergence salariale, ou comme l'appelle de ses vœux la Confédération européenne des syndicats (CES) que le principe d' « un même salaire pour le même travail avec la même productivité » soit établi, l'action de l'UE en matière salariale ne doit pas se limiter au salaire minimum. L'UE doit inciter les états à mettre en place des politiques qui permettent de **traduire les gains de productivité du travail en hausse de salaires**. Hors, comme le souligne l'institut de recherche de la CES, aujourd'hui dans de nombreux pays à bas salaire, la productivité du travail augmente plus rapidement que les salaires. Une convergence salariale ascendante est nécessaire non seulement pour offrir de meilleures conditions de travail dans ces pays mais aussi pour freiner la fuite des jeunes et des cerveaux ou, du moins, leur offrir une perspective de retour et garantir ainsi une mobilité circulaire au sein de l'UE.

## 4.2 Investir dans le capital humain et lutter contre les inégalités

Les instruments financiers de l'UE doivent être au service non seulement de la cohésion entre les Etats mais aussi de la lutte contre les inégalités sociales et territoriales au sein de chaque pays. Il y a un sentiment croissant chez les Européens que la libéralisation économique accentue les inégalités sociales. Lutter contre ces inégalités doit être une priorité pour l'UE et l'investissement social reste un levier d'action puissant. En 2013, la Commission présentait son paquet « investissements sociaux » qui fournissait des orientations aux Etats membres pour l'élaboration de politiques sociales plus efficientes. Il est nécessaire de renouer avec

<sup>6</sup>. Voir Eulalia Rubio et Fleurilys Virel, « [Fonds InvestEU : un fonds Juncker renommé ?](#) », Décryptage, Institut Jacques Delors, 26 septembre 2018.

cet agenda. **L'UE doit investir directement dans le capital humain** – ce qu'elle fait notamment grâce au Fonds social européen, au programme Erasmus+ ou au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation – mais elle doit aussi garantir que les contraintes budgétaires auxquelles font face de nombreux pays de l'UE ne se traduisent pas par une réduction de l'investissement dans la petite enfance, l'éducation ou encore la formation tout au long de la vie. Dans ce cadre, le prochain exécutif européen devrait réfléchir aux conditions de mise en place d'une « règle d'or » pour l'investissement social, qui permettrait d'exclure certaines dépenses sociales du calcul du déficit public en vue de l'évaluation par la Commission du respect des règles budgétaires européennes.

En ce qui concerne l'action directe de l'UE, les subventions européennes doivent être complétées par un système efficient de prêts pour des investissements sociaux. Il sera ainsi important que soit validée la proposition de l'actuelle Commission de doter le futur fonds d'investissement européen « Invest EU » (qui succèdera à partir de 2021 au Plan Juncker) d'un volet pour l'investissement social et les compétences ayant une enveloppe de 4 milliards d'euros<sup>6</sup>.

Cette stratégie d'investissement social doit aussi accorder **une attention particulière aux jeunes**. Les gouvernements nationaux devraient accueillir favorablement la demande du Parlement européen de tripler les crédits du programme Erasmus+ pour la période 2021-2027, afin que plus de jeunes bénéficient d'une mobilité. Il est aussi important d'accorder une attention particulière à **l'égalité d'accès aux offres de mobilité pour tous**. L'UE doit continuer à soutenir le développement des systèmes d'apprentissage nationaux, par un soutien technique et financier, en mettant l'accent sur la **mobilité des apprentis**. L'UE a un rôle crucial à jouer pour valoriser l'image de l'apprentissage qui est aujourd'hui

souvent perçue comme une voie pour les étudiants qui réussissent moins bien à l'école. L'initiative Erasmus Pro doit être renforcée pour toucher plus de jeunes et la Commission devrait envisager de créer des « **Centres européens des métiers** », qui complèteraient l'offre européenne existante au niveau doctorat (Institut Universitaire Européen) et Master (Collège d'Europe), en valorisant notamment les métiers de la transition énergétique et numérique.

### 4.3 Garantir des transitions justes vers une économie numérique et bas-carbone

Les transitions parallèles vers une économie bas-carbone et numérique entraînent de profonds changements dans l'économie et aussi sur le marché de l'emploi. Malgré les opportunités qu'elles offrent, elles sont aussi associées à des craintes et il est crucial de gérer ces transitions de manière à ce que personne ne soit laissé pour compte. Ces défis étant communs à tous les pays, ils appellent à une action de l'UE pour notamment anticiper les compétences nécessaires aux nouveaux emplois et adopter des mesures visant à accompagner les travailleurs perdant de ces transitions.

Investir dans le capital humain est ainsi nécessaire non seulement pour lutter contre les inégalités mais aussi pour préparer les travailleurs aux emplois de demain ; cela passe par l'acquisition de nouvelles compétences, voire pour certains par une requalification professionnelle. En effet, les transitions écologique et numérique entraînent la création de nouveaux emplois - et ce potentiel de création d'emploi doit être maximisé grâce à la politique industrielle et d'innovation européenne - et il faut **garantir que les travailleurs sont dotés des compétences dont les entreprises ont besoin**. Face à l'ampleur de l'enjeu, la Commission doit avoir un rôle plus actif dans le soutien aux systèmes nationaux de

formation tout au long de la vie. Dans ce cadre, la Commission pourrait s'appuyer sur l'expérience française du Compte Personnel d'Activité (CPA) qui garantit notamment une portabilité des droits à la formation acquis si le travailleur change d'emploi, se retrouve au chômage ou décide de devenir travailleur indépendant. Le cas français pourrait inspirer la création d'un compte personnel d'activité dans chaque pays et, dans un deuxième temps, la Commission pourrait, via la future Autorité européenne du Travail, proposer la **création d'un compte personnel d'activité européen**, qui regrouperait non seulement les droits à la formation mais aussi l'historique des droits à la retraite ou au chômage, afin de faciliter la portabilité des droits d'un pays à un autre.

Ces transitions mènent aussi à une destruction ou redéfinition d'emplois existants. Dans ce cadre, l'actuel Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) doit être élargi et renforcé pour devenir un vrai « **fonds européen d'accompagnement des transitions** »<sup>7</sup> afin de soutenir la requalification des travailleurs victimes d'une restructuration majeure, quelle qu'en soit la cause. Pour avoir un réel impact, la capacité d'intervention de ce fonds doit être revue à la hausse pour atteindre au moins 500 millions d'euros par an (le montant dont disposait le FEM lors de sa création en 2007) contre 225 millions proposés par l'actuelle Commission pour la période 2021-2027.

Le marché du travail européen est également impacté par de nouvelles relations de travail, notamment liées à l'économie collaborative. L'UE doit veiller à limiter le risque de précarisation de l'emploi lié à ces évolutions. La recommandation de l'UE sur **l'accès pour tous à la sécurité sociale** est une initiative bienvenue mais qui ne constitue qu'une petite pierre d'un grand chantier qui devra être au cœur des travaux de la prochaine Commission.

<sup>7.</sup> Voir Sofia Fernandes et Justine Daniel, « [Vers un fonds européen d'accompagnement des transitions](#) », Policy paper n°231, Institut Jacques Delors, 11 octobre 2018.

Garantir une juste transition vers une économie numérique à bas-carbone va cependant au-delà des enjeux liés à l'emploi et la sécurité sociale. Comme l'a illustré la crise des gilets jaunes en France, il faut également prendre en considération l'impact sur le pouvoir d'achat des ménages ; d'autres enjeux sociaux méritent une attention particulière, tel que l'impact de ces transitions sur la santé ou l'inclusion/exclusion sociale. Dès 2016, l'Institut Jacques Delors a appelé à l'adoption d'un **pacte social pour la transition énergétique**<sup>8</sup>, qui permette de traiter les différents enjeux sociaux de cette transition. Une approche similaire sera sans doute nécessaire pour la transition numérique.

#### 4.4 Agir pour plus d'équité sociale et de justice fiscale

L'UE doit être en mesure de montrer qu'elle représente l'intérêt de tous les Européens, y compris les plus démunis et les plus éloignés des centres de décision. Les initiatives présentées dans les points précédents permettront de renforcer l'équité sociale au sein de l'UE, mais il est important que l'UE s'engage dans une démarche proactive et visible en faveur des plus démunis. L'objectif fixé en 2010 de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes touchées ou menacées de pauvreté en 10 ans ne sera pas atteint. Cet échec doit inciter la prochaine Commission à adopter un **plan européen de lutte contre la pauvreté** qui s'appuie sur les meilleures pratiques nationales dans ce domaine et permette de maximiser l'impact du soutien de l'UE – en termes financiers et de coordination – aux initiatives nationales.

Il est également urgent de faire de la **justice fiscale l'une des priorités de la prochaine Commission**. Tous les pays de l'UE font aujourd'hui face à un défi de financement de leur Etat providence. Au nom des contraintes budgétaires, les Etats doivent

<sup>8</sup>. Voir Jacques Delors, Sofia Fernandes et Thomas Pellerin-Carlin, « [L'Europe a besoin d'un pacte social pour la transition énergétique](#) », Policy brief, Institut Jacques Delors, 19 janvier 2018.

réduire leurs dépenses, ce qui inclut souvent les dépenses sociales. En parallèle, il y a un sentiment d'injustice qui se répand au sein de la population dans de nombreux pays face à l'incapacité des pays de taxer les géants du numériques ainsi que face au jeu non-coopératif en matière fiscale qui existe aujourd'hui entre les pays de l'UE. Ce dernier a notamment mené à une baisse des taux d'imposition sur les sociétés au cours des dernières décennies et a nourri un système d'optimisation fiscale au sein de l'UE permettant à des sociétés et des contribuables de minimiser leur fiscalité.

Bien sûr, l'action de l'UE sera limitée par le vote à l'unanimité qui prévaut en matière fiscale au Conseil. Mais la Commission se doit d'avoir un agenda ambitieux en la matière. Elle doit remettre sur la table une proposition de **taxation des géants du numérique**, poursuivre les travaux de **lutte contre l'évasion et la fraude fiscale** au sein de l'UE et apporter un nouveau souffle au débat sur une **convergence de l'impôt sur les sociétés**.

#### 4.5 Garantir une mobilité équitable des travailleurs

La libre circulation est un droit individuel important des Européens ; les citoyens de l'UE le considèrent comme l'un des principaux bénéfices du projet européen. Pourtant, la mobilité intra-européenne nourrit aujourd'hui chez bon nombre de citoyens une méfiance à l'égard de l'UE. Organiser une mobilité équitable est fondamental tant pour les travailleurs mobiles que pour les non mobiles.

Dans les pays d'accueil de travailleurs mobiles, des craintes relatives à un risque de dumping social ou tourisme aux prestations sociales existe. Afin de limiter ces risques, il est nécessaire de revoir la législation européenne, ce qui a notamment été fait en

2018 avec la révision de la directive sur les travailleurs détachés. Mais si de nouvelles règles sont nécessaires, il est tout aussi important de garantir que ces dernières sont respectées. Afin de mieux **lutter contre les abus et les fraudes** et garantir un **meilleur accès à l'information pour les citoyens mobiles**, la prochaine Commission pourra s'appuyer sur la nouvelle **Autorité européenne du travail** qui sera mise en place fin 2019 et a vocation à monter en puissance au cours des cinq prochaines années.

La mobilité intra-européenne pose également un ensemble de défis aux pays d'envoi de travailleurs mobiles, notamment une fuite des jeunes et des cerveaux ainsi qu'une pénurie de travailleurs dans certains secteurs d'activité. D'où l'importance de promouvoir une réelle convergence économique et sociale au sein de l'UE, grâce notamment à la politique de cohésion.

Garantir une mobilité équitable des travailleurs passe aussi par lever les barrières qui existent encore au sein du marché unique à la libre circulation. La Commission devra poursuivre le travail concernant la

**reconnaissance automatique des diplômes et des qualifications**, la **portabilité des droits** ou encore l'accès aux offres d'emplois à travers l'UE en améliorant le **réseau EURES**.

## Conclusion

De fait, la Commission Juncker a imprimé un nouvel élan à l'Europe sociale ; il est crucial que la prochaine Commission poursuive cette dynamique. Les clivages entre les pays sur les questions sociales sont connus. La montée des populismes et de la contestation sociale appelle pourtant de nouveaux compromis et consensus ainsi qu'à la prise de conscience que l'Europe doit valoriser son modèle social, qui la distingue dans le monde. La quête de justice sociale qui se fait jour de nouveau en Europe aujourd'hui se décide aussi sur le terrain fiscal, resté le parent pauvre de la construction européenne.

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



L'Europe pour  
les citoyens



PREMIER  
MINISTRE



JACQUES DELORS INSTITUTE  
BERLIN

Centre for European Affairs at the Hertie School of Governance

Institut Jacques Delors

18 rue de Londres, 75009 Paris  
[info@delorsinstitute.eu](mailto:info@delorsinstitute.eu) – [www.institutdelors.eu](http://www.institutdelors.eu)

Jacques Delors Institute – Berlin

Friedrichstraße 194, 10117 Berlin, Allemagne  
[info@delorsinstitut.de](mailto:info@delorsinstitut.de) – <https://www.delorsinstitut.de>