



N° 1790

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 mars 2019.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES <sup>(1)</sup>

sur le **socle européen des droits sociaux**

ET PRÉSENTÉ

PAR MMES CAROLE GRANDJEAN ET MARGUERITE DEPREZ-AUDEBERT,  
Députées

---

---

(1) La composition de la commission figure au verso de la présente page.

*La Commission des affaires européennes est composée de :* Mme Sabine THILLAYE, *présidente* ; MM. Pieyre-Alexandre ANGLADE, Jean-Louis BOURLANGES, Bernard DEFLESSELLES, Mme Liliana TANGUY, *vice-présidents* ; M. André CHASSAIGNE, Mme Marietta KARAMANLI, M. Christophe NAEGELEN, Mme Danièle OBONO, *secrétaires* ; MM. Damien ABAD, Patrice ANATO, Mme Aude BONO-VANDORME, MM. Éric BOTHOREL, Vincent BRU, Mmes Fannette CHARVIER, Yolaine de COURSON, Typhanie DEGOIS, Marguerite DEPREZ-AUDEBERT, M. Benjamin DIRX, Mmes Coralie DUBOST, Françoise DUMAS, Frédérique DUMAS, MM. Pierre-Henri DUMONT, Alexandre FRESCHI, Bruno FUCHS, Mmes Valérie GOMEZ-BASSAC, Carole GRANDJEAN, Christine HENNION, MM. Michel HERBILLON, Alexandre HOLROYD, Mme Caroline JANVIER, MM. Christophe JERRETIE, Jérôme LAMBERT, Mmes Constance Le GRIP, Nicole Le PEIH, MM. Jean-Claude LECLABART, Ludovic MENDES, Thierry MICHELS, Xavier PALUSZKIEWICZ, Damien PICHEREAU, Jean-Pierre PONT, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Mme Maina SAGE, MM. Raphaël SCHELLENBERGER, Benoit SIMIAN, Éric STRAUMANN, Mme Michèle TABAROT.

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>SYNTHÈSE DU RAPPORT</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>I. LE SOCLE INTERVIENT DANS LE CADRE D'UN ACQUIS SOCIAL EUROPÉEN DÉJÀ CONSÉQUENT</b> .....	11
<b>A. L'UNION EUROPÉENNE BÂTIT PEU À PEU UN SOCLE SOCIAL AMBITIEUX</b> .....	12
1. Le traité de Lisbonne reprend aujourd'hui un acquis social historique de l'Union.....	12
a. Une forte tradition européenne en lien avec les questions sociales.....	12
i. Un modèle social européen original.....	12
ii. Une prise en compte progressive des questions sociales par les traités européens.....	13
b. Le Traité de Lisbonne affirme désormais les objectifs sociaux de l'Union européenne.....	16
i. Des objectifs sociaux européens nombreux et ambitieux.....	16
ii. Les politiques sociales constituent une compétence partagée.....	16
c. Les politiques sociales européennes sont mises en œuvre par différents types d'actions.....	17
i. La méthode ouverte de coordination est un outil plus souple que les modes classiques d'intervention législative.....	17
ii. Une prise en compte très progressive des problématiques sociales par la procédure du Semestre européen.....	19
iii. Le dialogue social européen : un outil efficace encore trop peu utilisé.....	19
2. L'acquis social européen est réel, bien qu'encore mal valorisé.....	21
a. Un acquis social dont il faut mesurer l'ampleur.....	21
i. Les fonds structurels destinés aux politiques sociales.....	21
ii. Les « agendas sociaux » de l'Union.....	24
iii. Une législation sociale européenne structurée dans certains domaines.....	24
b. Cette législation sociale reste soumise au respect du principe de subsidiarité.....	34

B. UNE CONVERGENCE SOCIALE EUROPÉENNE INSUFFISAMMENT ASSURÉE, NOTAMMENT DEPUIS LA CRISE ÉCONOMIQUE DE 2008....	35
1. Une convergence sociale européenne restée partielle.....	35
a. Des divergences sociales persistent à l'échelle de l'Union.....	35
i. L'Europe, une zone de prospérité économique et sociale au niveau mondial.....	35
ii. De préoccupantes inégalités de revenus en Europe.....	36
iii. Un marché du travail très fragmenté qui participe au phénomène de dumping social ...	36
iv. Une pauvreté en progression dans certaines zones de l'Union européenne.....	37
v. Des divergences dans les taux de mortalité et de fécondité.....	38
b. Des résultats en relative stagnation depuis dix ans.....	38
2. Identifier les sources de ces divergences afin de trouver les moyens de mieux lutter contre la fracture sociale.....	40
a. Les multiples origines de l'accroissement de la fracture sociale.....	40
i. Des élargissements successifs qui ont créé une multiplication des modèles sociaux au sein de l'Union.....	40
ii. Des réponses sociales divergentes aux crises économiques et sociales.....	41
b. L'importance de la création d'un véritable socle social européen.....	41
<b>II. LE SOCLE EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX CONSTITUE UNE NOUVELLE IMPULSION POUR L'EUROPE SOCIALE.....</b>	<b>44</b>
A. LES PRINCIPES DIRECTEURS DU SOCLE POUR UNE FUTURE EUROPE SOCIALE.....	44
1. Un meilleur équilibre entre économie de marché et protection sociale des personnes.....	44
a. La relance de l'Europe sociale dans un contexte d'après crise économique.....	45
i. L'Union européenne peine à effacer les conséquences sociales de la crise économique de 2008.....	45
ii. La crise a également masqué ou accentué des tendances de long terme auxquelles il était désormais urgent de répondre.....	45
b. L'approfondissement de l'UEM ne se fera pas sans un rééquilibrage vers une plus grande protection sociale.....	49
2. Une clarification et une visibilité accrue des droits sociaux européens.....	49
a. Le Préambule du socle.....	49
b. Vingt droits sociaux comme autant de programmes d'actions pour rénover l'Europe sociale.....	50
B. LE SOCLE APPELLE DES TRADUCTIONS CONCRÈTES.....	52
1. Un socle conçu comme un plan d'actions.....	52
a. Un socle non opposable juridiquement aux États membres.....	52
b. Des principes généraux.....	53

2. Les initiatives de la Commission européenne depuis 2014 pour relancer l'Europe sociale.....	53
a. Des initiatives prises avant même la publication du socle.....	53
b. Des initiatives renforcées depuis la publication du socle .....	54
i. Une adaptation du droit social aux nouvelles formes d'emploi.....	54
ii. Une vaste réforme des fonds structurels en matière sociale.....	55
iii. L'information, le contrôle et la fiabilisation des relations européennes relatives au marché du travail.....	56
iv. L'insertion professionnelle des femmes .....	57
v. Des initiatives sous la forme de textes plus souples .....	59
<b>III. DES RÉFORMES STRUCTURELLES NÉCESSAIRES POUR INITIER UNE FORME DE « MAASTRICHT SOCIAL » .....</b>	<b>61</b>
<b>A. DES OUTILS CONCRETS DE MISE EN ŒUVRE DU SOCLE .....</b>	<b>61</b>
1. Fluidifier les marchés du travail européens, afin de lutter contre le « dumping social » .....	62
a. Créer un socle minimum d'assurance-chômage .....	62
b. Instaurer le principe d'un salaire minimum européen .....	63
c. Accroître la représentativité syndicale.....	64
d. Coordonner plus étroitement les réformes du marché du travail et les contrôles européens en matière de droit du travail .....	64
2. Investir durablement dans le capital humain, par des mesures fortes en faveur de l'éducation et de l'élévation des compétences .....	65
3. Reconnaître le rôle majeur des entreprises de l'économie sociale et solidaire (ESS).....	69
4. L'égalité entre les femmes et les hommes .....	69
5. L'inclusion des personnes handicapées dans l'Union .....	70
<b>B. UN FINANCEMENT SPÉCIFIQUE ET RESTRUCTURÉ POUR DONNER CORPS AUX OBJECTIFS DU SOCLE .....</b>	<b>73</b>
1. Évaluer, simplifier et coordonner les fonds sociaux.....	73
a. Restructurer et simplifier les fonds sociaux .....	73
b. Le Semestre européen doit mieux intégrer les recommandations sociales.....	73
2. La « conditionnalité positive » des fonds sociaux au respect de certains critères sociaux.....	74
<b>C. UN « MAASTRICHT SOCIAL » DES COOPÉRATIONS RENFORCÉES .....</b>	<b>75</b>
1. Le socle est un plan d'actions à traduire concrètement .....	75
2. Repenser les méthodes d'actions de l'Union en matière sociale .....	76
a. Faire le bilan de la méthode ouverte de coordination (MOC).....	76
b. Envisager une forme de « Maastricht social » pour la zone euro.....	77

<b>CONCLUSION</b> .....	79
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	81
<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE</b> .....	95
<b>ANNEXES</b> .....	99
<b>ANNEXE N° 1 : QUARANTE PROPOSITIONS POUR UNE NOUVELLE EUROPE SOCIALE</b> .....	101
<b>ANNEXE N° 2 : LES VINGT PRINCIPES DU SOCLE EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX</b> .....	105
<b>ANNEXE N° 3 : LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES MENTIONNÉS QUI FONDENT L'ACQUIS SOCIAL EUROPÉEN EN VIGUEUR</b> .....	110
<b>ANNEXE N° 4 : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURES</b> .....	114
<b>ANNEXE N° 5 : PRINCIPALES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES</b> .....	117
1. Rapports administratifs.....	117
2. Ouvrages et articles de recherche universitaire.....	118
3. Travaux de think-tank et d'organisations professionnelles ou syndicales.....	119
<b>ANNEXE N° 6 : SYNTHÈSE GRAPHIQUE DES PRINCIPALES ÉTAPES DE LA CONSTRUCTION D'UNE EUROPE SOCIALE</b> .....	121

## SYNTHÈSE DU RAPPORT

### *Un socle qui réaffirme les droits sociaux structurant le modèle européen*

Le socle européen des droits sociaux, présenté en novembre 2017 lors du sommet social de Göteborg (Suède), prend la forme d'une déclaration interinstitutionnelle entre la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil. Il comprend un Préambule et vingt articles qui déclinent les droits sociaux qui structurent le modèle social européen, notamment l'égalité des chances et l'accès au marché du travail (éducation, formation, égalité femmes-hommes), des conditions de travail équitables (emplois sûrs et adaptables, sûreté de l'environnement de travail) et protection et inclusion sociales (revenu minimum, soins de santé, aide à l'enfance).

### *Un socle qui s'inscrit dans la continuité de l'acquis social européen*

**Ce texte n'est pas le premier acte de l'Europe sociale**, mais fait écho à un acquis social européen bâti notamment depuis la déclaration de Messine de juin 1955, même si les traités européens n'ont pas véritablement donné aux Communautés européennes les moyens de leurs fortes ambitions. Le **traité de Lisbonne** fait des politiques sociales une compétence partagée, réaffirme que l'Union est une « *économie sociale de marché* », énonce des objectifs sociaux ambitieux, mais toujours conditionnés par les objectifs économiques du marché unique.

L'Union utilise traditionnellement des « **méthodes ouvertes de coordination** », plus souples, pour agir en matière sociale. En outre, dans le cadre de la procédure du **Semestre européen**, chaque État membre présente un « programme national de réforme », soumis au contrôle de la Commission européenne qui formule des recommandations, notamment en matière sociale. L'Union s'est également dotée de plusieurs fonds structurels à vocation sociale, et d'une stratégie en matière de dialogue social. Il faut souligner que l'ensemble des fonds sociaux, et notamment le Fonds social européen (FSE) constituent un encouragement important et efficace pour les initiatives sociales et sont d'un intérêt absolument majeur pour les États membres.

**Cet acquis n'a pas permis d'atteindre un niveau suffisant de convergence sociale européenne.** Ainsi, les 20 % des ménages européens les plus riches gagnent toujours cinq fois plus que les 20 % les plus pauvres. Ces inégalités sont à relativiser par rapport à celles qui prennent en compte l'ensemble des États, dans la mesure où, selon la *World Wealth and Income Database*, les 1 % des plus hauts revenus dans le monde ont capté 27 % de la croissance. En outre, le coefficient de variation du chômage sur le continent européen est de 51 % (contre 24 % aux États-Unis) ; le taux d'emploi varie de 20 points de pourcentage entre la

Grèce et l'Allemagne. Dans cette démarche, la stratégie « Europe 2020 » avait fixé de hauts niveaux d'ambition pour la réduction de la pauvreté, l'augmentation du taux d'emploi, le taux d'abandon scolaire et le taux de diplomation de l'enseignement supérieur. Avec l'impact de la crise économique, ces objectifs n'ont, dans leur majorité, pas été atteints.

*Un socle qui inspire les propositions législatives européennes les plus récentes*

Vos Rapporteuses soulignent la **faible valeur juridique du socle** et les **formulations générales** de certains de ses droits. Cependant, cela ne retire rien à l'intérêt du socle, dont les droits peuvent être rendus effectifs à deux conditions : si la Cour de Justice de l'Union européenne s'en sert de base juridique et si la Commission l'utilise comme document de référence pour des propositions d'actions communes ou législatives en matière sociale.

C'est ce qu'elle a fait depuis 2017, avec des **propositions qui, pour la plupart, ont été adoptées ou sont en voie de l'être**, notamment une adaptation du droit social aux nouvelles formes d'emplois dits « atypiques » ; la création d'une Autorité européenne du travail ; une réforme des fonds structurels à vocation sociale, dont certains doivent être fusionnés sous le nom de « Fonds social européen plus » ; le renforcement du congé parental, du congé paternité et la création d'un congé pour les aidants.

*Un socle qui appelle à être complété, à être mieux financé et à une réflexion de long terme sur une forme de « Maastricht social »*

À court terme, le socle pourrait être **complété**. Des politiques sociales existantes devraient ainsi être renforcées, notamment « **Erasmus +** » avec un Fonds spécifiquement dédié aux **apprentis**. Vos Rapporteuses proposent également la création d'un « **Erasmus d'expérience européenne** », visant les jeunes sans emplois, ni stage, ni formation et issus de milieux défavorisés.

À moyen terme, vos Rapporteuses proposent également de mieux évaluer les **effets des fonds sociaux** sur la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. Il importe également que la Commission fasse des **recommandations sociales** plus ciblées, et moins nombreuses dans le cadre de la procédure du Semestre européen. Il faut aussi réfléchir à **conditionner** l'octroi de l'ensemble des fonds structurels au respect de critères sociaux.

Enfin, à plus long terme, vos Rapporteuses jugent indispensable de prolonger la méthode ouverte de coordination, pour aboutir à une forme de « **Maastricht social** », qui définisse des objectifs précis en matière sociale et leur assure un suivi et des sanctions identiques à ceux qui sont prévus au titre des critères de Maastricht pour les déséquilibres macroéconomiques.

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Lors de la conférence du 5 mars 2015, consacrée à donner « *un nouvel élan pour le dialogue social* », le Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a déclaré avoir « *toujours plaidé pour la mise en place d'un socle minimal de droits sociaux.* »

Il précise à ce moment-là les contours que pourrait prendre ce socle : « *dans mon interprétation des choses, ce ne serait pas un livre d'attaque contre le patronat européen mais un contrat social européen qui lierait les hommes politiques, les syndicalistes, et les patrons européens. (...) Je crois que nous devrions tout faire, notre génération, pour que l'Europe obtienne un 'triple A social'.* »

Le Président Juncker a réitéré cette annonce lors de son discours sur l'état de l'Union, prononcé le 9 septembre 2015 devant le Parlement européen. Ce projet sera concrétisé deux ans plus tard, le 17 novembre 2017, lors du « **sommet social pour des emplois et une croissance équitables** », à Göteborg (Suède). Les Présidents de la Commission européenne, du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne présentent alors le socle européen des droits sociaux <sup>(1)</sup>, composé d'un préambule et de vingt principes. Ces derniers sont structurés en trois chapitres :

- Le premier est consacré à « **l'égalité des chances et l'accès au marché du travail** », et contient des principes relatifs à l'éducation et à la formation, à l'égalité femmes-hommes et à l'égalité des chances et au soutien à l'emploi ;
- Le deuxième évoque la question des « **conditions de travail équitables** », et définit des principes relatifs à des « *emplois sûrs et adaptables* », au salaire minimum adéquat, aux informations des salariés, au dialogue social, à l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle et à la sûreté de l'environnement de travail. ;
- Enfin, le dernier chapitre, relatif à la **protection et à l'inclusion sociales**, traite de l'aide à l'enfance, des prestations vieillesse et de

---

(1) Ci-après dénommé « le socle ».

Les vingt principes du socle européen des droits sociaux sont reproduits en annexe 2 du présent rapport.

chômage, du revenu minimum, des soins de santé, de l'inclusion des personnes handicapées et des sans-abri et de l'accès aux services essentiels.

Il faut rappeler que l'Union est fondée sur des valeurs, énoncées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE), notamment « *la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.* »

**Le socle n'est donc pas la première étape de l'Europe sociale.** Dès la sortie de la Seconde guerre mondiale, une grande variété de textes internationaux proclame les droits sociaux fondamentaux, tant au niveau de l'Organisation des Nations Unies<sup>(1)</sup>, que des déclarations ou conventions<sup>(2)</sup>. Le Conseil de l'Europe se dote, en 1961, d'une Charte sociale européenne. Toutefois, ce sont les multiples crises des années 1970 et 1980, qui ont véritablement remis au centre du débat public les exigences relatives à la solidarité, à la protection sociale et à l'émergence d'un marché du travail plus harmonisé sur le continent européen.

Malgré des compétences limitées en matière sociale, l'Union européenne s'emploie donc à définir un nouveau modèle, auquel elle a donné le nom « **d'économie sociale de marché** »<sup>(3)</sup> tentant de trouver un équilibre complexe entre prospérité économique, solidarité européenne et respect des compétences nationales. Les comparaisons internationales montrent clairement qu'il existe un **modèle social spécifiquement européen** (même s'il n'est pas uniforme à l'échelle du continent) qu'il faut soutenir et entretenir.

**La diversité des sujets que recouvre la politique sociale** peut expliquer une partie des difficultés à définir une véritable ambition sociale européenne. La Commission avait proposé une définition très large dès 1993 : « *l'ensemble de toutes les politiques dans le domaine social, y compris les politiques du marché du travail.* »<sup>(4)</sup> À ce titre, la politique sociale recouvre l'emploi, la santé, la protection sociale, l'inclusion et la lutte contre les discriminations.

La grande variété des notions englobées sous le terme de « **droits sociaux** » a pu conduire certains juristes à refuser d'employer cette notion<sup>(5)</sup>. Toutefois, il paraît cohérent de l'utiliser pour désigner les « *droits qui permettent à l'individu d'accéder à cette vie sociale, que ce soit à travers la garantie de ressources matérielles essentielles, la reconnaissance d'un certain statut social ou encore la possibilité d'un agir commun.* »<sup>(6)</sup>

---

(1) *Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) et Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966).*

(2) *C'est par exemple le cas des recommandations de l'Organisation internationale du travail (OIT).*

(3) *Selon les termes de l'article 3 TUE.*

(4) *Commission européenne, Livre vert sur la politique sociale européenne, COM(93)551 final, 1993.*

(5) *Lyon-Caen, Gérard, « Divagations sur un adjectif qualificatif », in Les orientations sociales du droit contemporain, écrits en l'honneur de Jean Savatier, PUF, 1992, pp. 345-351.*

(6) *He, Linxin, « Droits sociaux fondamentaux et Droit de l'Union européenne ». Thèse de droit, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2017 (page 27).*

Ainsi, le socle européen des droits sociaux a été proclamé à un moment charnière de l'histoire de l'Union : après la crise économique de 2008, **de nombreuses critiques se sont fait jour sur l'unilatéralité des politiques économiques**, qui visent principalement un objectif d'ajustement structurel (concernant la dette et le déficit publics) et délaissent trop fortement les objectifs sociaux. Même si l'acquis social européen n'est pas inexistant, il apparaissait indispensable de réaffirmer que l'Union européenne se fonde aussi sur des droits sociaux fondamentaux. L'Europe ne pourra susciter la confiance de ses citoyens qu'à la condition que celle-ci montre que l'économie n'est pas mise au centre de tous les débats et que la question sociale reste un objectif cardinal.

Ainsi, la stabilité de l'Union européenne ne pourra être assurée sans remettre l'Europe sur ses deux jambes : celle, économique, du libre-échange et de la mobilité et celle, sociale, de la solidarité et de la protection. À ce titre, vos Rapporteuses veulent défendre **trois messages principaux**.

D'abord, il est primordial de rappeler que le **socle n'est pas la première étape dans l'avènement d'une Europe sociale**, mais s'inscrit au contraire dans un cadre législatif déjà construit, qui n'a toutefois permis une **convergence sociale** sur le continent que sur certains aspects, ce qui légitime pleinement la publication du socle pour aller plus loin. Vos Rapporteuses ne soutiennent pas l'idée d'une harmonisation sociale européenne, qui pourrait se faire au détriment des États les plus avancés en la matière, mais un objectif de convergence, qui vise à assurer un socle minimum afin de protéger les citoyens et équilibrer les enjeux économiques (I).

De plus, malgré son absence de valeur juridiquement contraignante, le socle européen des droits sociaux permet d'offrir une **nouvelle impulsion à l'Europe sociale**, et la Commission européenne a lancé de véritables initiatives qu'il faut absolument défendre, renforcer et prolonger, sachant que les fonds structurels européens à vocation sociale constituent, selon vos Rapporteuses, des leviers particulièrement efficaces pour encourager ces initiatives (II).

Enfin, le socle doit être **renforcé et complété**. Il doit également être l'occasion pour l'Union européenne de questionner non seulement ses **compétences sociales** mais aussi ses **modes d'intervention** en la matière, aujourd'hui basés sur des « méthodes ouvertes de coordination », plus souples mais qui peinent désormais à démontrer leur pleine efficacité. Enfin, une **Europe sociale plus intégrée et « à la carte »**, c'est-à-dire un véritable « Maastricht social » à l'échelle de la zone euro, doit être envisagée, afin de donner corps aux fortes ambitions du socle (III).

## **I. LE SOCLE INTERVIENT DANS LE CADRE D'UN ACQUIS SOCIAL EUROPÉEN DÉJÀ CONSÉQUENT**

Le socle européen des droits sociaux n'est pas la première étape dans la construction d'une Union européenne plus préoccupée des questions sociales. Au

contraire, le socle s'inscrit dans le contexte d'une montée en puissance progressive mais réelle des problématiques sociales à l'échelle européenne. Ces diverses avancées n'ont pour autant pas permis d'achever une véritable convergence sociale sur le continent sur tous les sujets.

## A. L'UNION EUROPÉENNE BÂTIT PEU À PEU UN SOCLE SOCIAL AMBITIEUX

### 1. Le traité de Lisbonne reprend aujourd'hui un acquis social historique de l'Union

#### a. Une forte tradition européenne en lien avec les questions sociales

##### i. Un modèle social européen original

Le « modèle social » européen se distingue nettement de celui développé dans une majorité d'États, par la place importante qu'il offre à la solidarité collective, reposant sur des structures publiques de redistribution, contrairement aux États-Unis par exemple. Alors que sur les autres continents, ce sont majoritairement des initiatives privées qui peuvent assurer le rôle de protecteur social, l'Europe a traditionnellement choisi d'adopter une vision publique de la solidarité. Ainsi, en 2015, les prestations de protection sociale, tous risques confondus, atteignent 27,5 % du PIB dans l'UE-28<sup>(1)</sup>. L'Organisation internationale du travail a montré qu'en 2017 **la plupart des États dans le monde se situent à moins de 15 % de dépenses publiques en faveur de la protection sociale, excepté le continent européen, dont les États se situent tous au-delà de 15 %**<sup>(2)</sup>.

En conséquence, les sociétés européennes sont statistiquement parmi les plus égalitaires du monde, ce qui est illustré par une comparaison des coefficients de Gini<sup>(3)</sup> dans les différents États de l'OCDE<sup>(4)</sup>.

De plus, la place même des questions sociales est très différente en Europe par rapport aux autres pays développés. Ainsi, **« au Japon comme aux États-Unis, les considérations économiques priment, l'idée étant que les politiques sociales découlent de l'accroissement des performances économiques et de lui seul. En Europe, les politiques sociales sont d'abord considérées comme**

---

(1) Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), « La protection sociale en France et en Europe en 2016. Résultats des comptes de la protection sociale », Edition 2018 (page 84).

(2) Organisation internationale du travail, « Rapport mondial sur la protection sociale. Protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement durable 2017-2019 ».

(3) « L'indice de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités de salaires. Il varie entre 0 et 1. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite où tous les salaires, les niveaux de vie seraient égaux. Il est égal à 1 dans une situation la plus inégalitaire possible, celle où tous les salaires sauf un seraient nuls. Entre 0 et 1, l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé. » (source : INSEE).

(4) <http://www.oecd.org/fr/social/donnees-distribution-revenus.htm>.

*un élément autonome de progrès, puis comme une source potentielle d'amélioration des performances économiques.* »<sup>(1)</sup>

Plusieurs caractéristiques communes aux États membres de l'Union européenne justifient l'appellation de « **modèle social européen** » :

- la place centrale du travail dans ce modèle, tant pour le financement de la protection sociale, que pour l'importance donnée au dialogue social ;
- une proximité dans les systèmes de protection sociale, malgré la traditionnelle distinction entre les trois modèles d'Esping-Andersen<sup>(2)</sup> : le modèle conservateur-corporatiste, le modèle social-démocrate et le modèle libéral ; cette modélisation recoupe en partie celle faite en 1999 par le Parlement européen dans sa préparation à la Charte des droits fondamentaux, entre un « *modèle libéral* », un « *modèle sud-européen* » et un « *modèle modéré* »<sup>(3)</sup> ;
- des niveaux comparables de dépenses publiques sociales par rapport au produit intérieur brut (PIB), représentant en moyenne 27 % du PIB dans l'Union européenne en 2014<sup>(4)</sup>.

Toutefois, **l'uniformité de ce modèle doit être relativisée**, notamment à l'aune des différences structurelles qui existaient dès la sortie de la Seconde guerre mondiale entre les États européens. À cette époque, « *ni l'étendue, ni la définition des droits sociaux ne paraissent véritablement partagées entre les États européens (...). Entre le Royaume-Uni qui n'a pas de constitution écrite et les pays comme l'Italie, l'Espagne et le Portugal qui proclament de manière détaillée un grand nombre de droits sociaux, il y a une multitude d'États avec une reconnaissance modérée de droits sociaux dans leur Constitution (...)* »<sup>(5)</sup>

- ii. Une prise en compte progressive des questions sociales par les traités européens

Si, en 1950, la « **déclaration Schuman** » affirme simplement l'objectif d'une « *égalité dans le progrès des conditions de vie de la main-d'œuvre de ces industries* » justifiant la mise en commun des capacités de production de charbon et d'acier, la **déclaration de Messine** des Ministres des affaires

---

(1) Jouen, Marjorie et Palpant, Catherine, « L'Europe sociale à l'épreuve de l'élargissement », Notre Europe, policy paper n°15, juin 2005.

(2) Esping-Andersen, Gosta, The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton University Press, New Jersey, 1990.

(3) Butt, Mark E., Kübert, Julia et Schulz Christiane Anne, « Droits sociaux fondamentaux en Europe », Parlement européen (Direction générale des études, PE 168.629), 1999.

(4) Source : Eurostat, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social\\_protection\\_statistics/fr#C3.89volutions\\_r.C3.A9centes\\_des\\_d.C3.A9pens\\_es\\_de\\_protection\\_sociale](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics/fr#C3.89volutions_r.C3.A9centes_des_d.C3.A9pens_es_de_protection_sociale).

(5) He, Linxin, « Droits sociaux fondamentaux et Droit de l'Union européenne ». Thèse de droit, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2017 (page 23).

étrangères des six États fondateurs, faite en juin 1955, est d'une ambition telle que ses objectifs ne sont toujours pas réalisés aujourd'hui.

Cette déclaration prévoyait notamment d'étudier « *l'harmonisation progressive des réglementations en vigueur dans les différents pays, notamment celles relatives à la durée du travail, la rémunération des prestations supplémentaires (travail de nuit, travail du dimanche et des jours fériés), la durée des congés et leur rémunération* ».

Dans ce cadre, le **Traité de Rome** prévoit un chapitre entier dédié aux politiques sociales. Le traité se focalise surtout sur la liberté de circulation des travailleurs et la liberté d'établissement. Le traité énonce l'objectif de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail dans la perspective de leur « égalisation » et confie à la Commission une mission de coordination des politiques sociales. Il inclut également une coopération entre États membres pour l'amélioration des conditions de travail, la sécurité au travail et la formation professionnelle ainsi que des mesures contraignantes en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, la création du Fonds social européen (FSE), le principe de libre circulation des travailleurs et la coordination de la sécurité sociale des travailleurs migrants.

Ainsi, dès les années 1950, les objectifs européens en matière sociale sont très ambitieux, dans le cadre d'une Union alors resserrée. Tout l'enjeu par la suite sera de maintenir ces orientations dans le contexte des élargissements successifs.

Dans les années 1970, le contexte socio-économique rend nécessaire des avancées sociales, avec notamment le choc pétrolier, le début de la désindustrialisation européenne et l'augmentation du chômage. En janvier 1974, un « **plan d'action sociale** » est adopté, donnant l'orientation pour une future législation en matière de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs. Ce plan va au-delà des compétences attribuées par le traité à la Communauté, notamment pour la formation professionnelle, l'intégration socioprofessionnelle des personnes vulnérables, la sécurité et l'hygiène au travail, par exemple.

Plusieurs directives sociales, au cours des années 1970, se fondent toujours sur la compétence générale d'harmonisation en vue de l'établissement du marché intérieur, notamment la directive du 17 février 1975 sur les licenciements collectifs ou celle du 14 février 1977 sur les transferts d'entreprises.

**L'Acte unique européen** de 1986 permet l'adoption à la majorité qualifiée de normes visant à protéger les travailleurs, et promeut le dialogue entre les partenaires sociaux européens.

À cette époque, cependant, une intégration économique toujours plus poussée laissait craindre que certains acteurs ne profitent abusivement de législations sociales moins favorables dans certains États membres, ce qui implique la nécessité d'une convergence de ces politiques à l'échelle de l'Union.

En 1992, le **Traité de Maastricht** constitue une étape majeure dans la construction de politiques sociales, notamment avec le **Protocole sur la politique sociale**, qui est annexé au Traité sur l'Union européenne (TUE). Ce protocole permet notamment à onze États membres <sup>(1)</sup> de mettre en œuvre des avancées en matière sociale. **C'est par ce texte que la politique sociale devient une politique à part entière, théoriquement détachée du marché unique.** Le traité permet également d'intégrer de nouvelles compétences communautaires, notamment sur la formation professionnelle, la santé publique, la protection des consommateurs.

Par le **Traité d'Amsterdam**, le Royaume-Uni accepte le protocole social qui peut désormais être intégré au corps du traité, qui consacre l'emploi comme une « *question d'intérêt communautaire* ». Le traité intègre également une innovation, la « *stratégie coordonnée* » pour l'emploi, qui initie la méthode ouverte de coordination. L'emploi devient ainsi, à partir de 1997, un véritable objectif de l'Union européenne. En outre, la **lutte contre les discriminations** devient un des « principes de la Communauté ».

En ce qui concerne spécifiquement les droits sociaux, la **Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs** de 1989 constituait le « *premier point de référence de l'ordre juridique de l'Union européenne* » <sup>(2)</sup>. Même si elle n'est pas contraignante, la Cour de Justice de l'Union s'est plusieurs fois appuyée sur cette charte pour proclamer des droits sociaux effectifs <sup>(3)</sup>. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée à Nice et disposant d'un statut équivalent au droit primaire depuis le traité de Lisbonne, reprend certains droits de la Charte de 1989.

Il ne faut pas omettre de mentionner le rôle primordial du Conseil de l'Europe en matière de source juridique de droits et principes sociaux. La **Charte sociale européenne**, adoptée en 1961, ainsi que la Charte sociale européenne révisée de 1996, ont été ratifiées par tous les États membres. L'article 151 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose ainsi que l'Union européenne et les États membres sont « *conscients des droits sociaux fondamentaux, tels que ceux énoncés dans la Charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961 et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989* ».

---

(1) Le Royaume-Uni n'en fait pas partie.

(2) Document de travail des services de la commission, « *Acquis social de l'UE* », accompagnant le document: « *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Lancement d'une consultation sur un socle européen des droits sociaux* », SWD(2016) 51 final (page 4).

(3) *Affaires C-173/99, BECTU ; C-397/01, Pfeiffer ; C-151/02, Jaeger.*

## ***b. Le Traité de Lisbonne affirme désormais les objectifs sociaux de l'Union européenne***

### **i. Des objectifs sociaux européens nombreux et ambitieux**

Les objectifs généraux de la politique sociale sont inscrits à l'article 3 du TUE, qui met en avant la nécessité d'œuvrer pour une « **économie sociale de marché** », passant par la lutte contre « *l'exclusion sociale et les discriminations* », et par la promotion de « *la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant.* » L'article 45 du TFUE énonce pour sa part l'objectif de la libre circulation des travailleurs.

L'article 151 du TFUE précise ces objectifs, en faisant explicitement référence aux Chartes de 1961 et de 1989, et en ajoutant plusieurs **sous-objectifs sociaux** : « *la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions.* » Ces objectifs, s'ils doivent prendre en compte la « diversité des pratiques nationales et la nécessité de maintenir la compétitivité », peuvent être invoqués comme faisant partie intégrante des traités et donc des politiques européennes.

Des objectifs de plus en plus variés se sont ajoutés au fil des traités, avec par exemple : la non-discrimination (article 19 du TFUE) ; en matière de santé publique (article 168 du TFUE) ; l'égalité de rémunération entre femmes et hommes (article 157 du TFUE).

### **ii. Les politiques sociales constituent une compétence partagée**

L'article 4 du TFUE précise que la politique sociale constitue une **compétence partagée** avec les États membres, mais « *seulement pour les aspects définis par le présent traité* ». Pour le reste, l'Union doit se cantonner à des « *initiatives pour assurer la coordination des politiques sociales des États membres* ». L'article 5 du TUE relatif au respect du principe de subsidiarité s'applique pleinement aux politiques sociales, venant limiter les compétences de l'Union, notamment en ce qui concerne le principe de subsidiarité.

L'article 9 du TFUE énonce plus précisément la mission sociale de l'Union, en lien avec la « *promotion d'un niveau d'emploi élevé, la garantie d'une protection sociale adéquate, la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine.* »

L'article 153 du TFUE énumère l'ensemble des domaines dans lesquels **l'Union peut compléter l'action des États membres**, notamment l'amélioration des conditions de travail, la sécurité sociale, l'information des travailleurs et la défense de leurs intérêts collectifs. Toutefois, cet article précise également que des directives peuvent être édictées pour des « *prescriptions minimales applicables*

*progressivement* », sous la condition qu'elles « évitent d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles contrarieraient la création et le développement de petites et moyennes entreprises », ce qui témoigne du fait que les États membres restent réticents à l'idée que l'Union européenne puisse intervenir trop directement en matière sociale, pouvant ainsi préempter certaines compétences nationales.

Les **politiques de l'emploi** constituent également une compétence partagée. L'article 147 du TFUE précise ainsi que « l'Union contribue à la réalisation d'un niveau d'emploi élevé en encourageant la coopération entre les États membres et en soutenant et, au besoin, en complétant leur action. Ce faisant, elle respecte pleinement les compétences des États membres en la matière ».

Si le Conseil peut statuer à la majorité qualifiée en matière sociale, selon la procédure de codécision avec le Parlement européen, **plusieurs domaines majeurs restent soumis au critère de l'unanimité** <sup>(1)</sup>.

*In fine*, le Traité de Lisbonne permet à l'Union d'adopter des directives et règlements dans les quatre domaines suivants :

- la libre circulation des travailleurs (article 46 du TFUE) ;
- la coordination des régimes de sécurité sociale (article 48 du TFUE) ;
- l'égalité de rémunération entre hommes et femmes (article 157 du TFUE) ;
- la sécurité sanitaire en matière de produits de santé d'origine humaine et en matière vétérinaire et phytosanitaire (article 168 du TFUE).

### ***c. Les politiques sociales européennes sont mises en œuvre par différents types d'actions***

Les politiques sociales européennes sont mises en œuvre et gouvernées au travers de plusieurs dispositifs dans l'objectif de créer un équilibre entre la normativité et l'incitation.

- i. La méthode ouverte de coordination est un outil plus souple que les modes classiques d'intervention législative

La « **méthode ouverte de coordination** » (MOC) a vu le jour en 1997 avec la stratégie européenne pour l'emploi. Il s'agit alors de trouver les moyens de contourner l'exigence d'une politique normative, difficile à mettre en œuvre au niveau communautaire en matière sociale, pour privilégier le registre de la « *soft law* ». L'objectif n'est alors pas l'harmonisation mais plutôt la coordination

---

(1) C'est le cas de la sécurité sociale, de la protection sociale des travailleurs, de la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, de la représentation et la défense des intérêts collectifs des travailleurs et employeurs et des conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de l'Union.

européenne, l'échange de « bonnes pratiques », afin de rendre compatibles les différentes politiques nationales.

L'approche de la MOC a été systématisée lors du sommet de Lisbonne en 2008 et consiste désormais à allier :

- une **stratégie commune**, définie dans les lignes directrices adoptées annuellement par le Conseil, et assorties d'un calendrier spécifique ;
- des **objectifs**, tant opérationnels (par exemple offrir des services de garde) que politiques (comme la définition d'un taux d'emploi à atteindre) ;
- une traduction de ces objectifs en politiques nationales (par l'intermédiaire des « *programmes nationaux de réformes* » présentés par les États membres) ;
- une **évaluation** et/ou un suivi par les pairs.

La méthode issue de cette stratégie européenne pour l'emploi a ensuite essaimé pour former d'autres MOC, aux sujets parfois proches, comme l'inclusion ou la protection sociale en 2001.

Cette méthode a été privilégiée au début des années 2000 car elle présente plusieurs avantages notables :

- sa **souplesse** : les lignes directrices diffèrent des objectifs concrets contenus dans les textes normatifs ;
- son **caractère décentralisé** : les lignes directrices ne sont pas décidées « d'en haut » mais en associant l'Union, les États membres et les collectivités territoriales ;
- sa **procédure** : la MOC est fondée sur des « *routines procédurales* »<sup>(1)</sup>, telles que la définition de lignes directrices et d'indicateurs, des rapports nationaux et des évaluations périodiques ; cela permet d'avoir un véritable suivi structuré de cette politique sur le moyen terme.

Le MOC peut ainsi être vu comme une tentative de trouver une voie médiane entre intégration totale et simple coordination. Vos Rapporteuses soutiennent l'intérêt de l'action non normative de l'Union dans le domaine des politiques sociales et de santé.

---

(1) Dehousse, Renaud, « La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique », in Lascoumes, Pierre et al., Gouverner par les instruments, Presses de Sciences Po, 2005 (page 333).

- ii. Une prise en compte très progressive des problématiques sociales par la procédure du Semestre européen

**Les programmes nationaux de réforme (PNR) sont soumis à l'examen de la Commission européenne** depuis le règlement du 16 novembre 2011. Celle-ci formule donc des **recommandations** sur les politiques menées en matière de travail, de protection sociale, d'emploi lors du premier trimestre de chaque année, dans le cadre du Semestre européen.

La France se voit ainsi régulièrement recommander d'agir pour baisser son coût du travail (juin 2013) ou encore pour mieux maîtriser ses dépenses de santé (juin 2014). En juin 2018, la Commission a insisté, par exemple, sur la nécessité de réformer un système de retraite régi par vingt-trois systèmes de pension différents ou encore de faciliter la mobilité des travailleurs.

Depuis 2015, le Semestre européen a vocation à mieux prendre en compte les performances dans le domaine social et celui de l'emploi, dans le cadre de recommandations par pays plus ciblées <sup>(1)</sup>.

- iii. Le dialogue social européen : un outil efficace encore trop peu utilisé

Défini par les articles 152 à 155 du TFUE, le **dialogue social européen** constitue une procédure méconnue mais originale pour associer les partenaires sociaux à la définition de la législation sociale européenne, sur l'emploi et les affaires sociales. Selon l'article 152 du TFUE, « *l'Union reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux à son niveau, en prenant en compte la diversité des systèmes nationaux* ».

C'est à partir des accords de Val Duchesse, en 1985, que la Commission européenne, alors présidée par Jacques Delors, incite les partenaires sociaux européens à se structurer et à prendre leur part dans l'élaboration de la législation européenne. Entre 1989 et 1993, les organisations syndicales européennes se saisissent de la procédure du dialogue social à l'échelle européenne, à tel point que l'accord trouvé en 1991, sur l'obligation de consultation des partenaires sociaux sur les questions sociales, est intégré au Protocole social annexé au traité de Maastricht.

En 1994, est créé le **comité du dialogue social** qui structure ces échanges et se réunit quatre fois par an. Le dialogue social européen a été intégré aux traités au moment du Traité d'Amsterdam et a permis la mise en œuvre de trois accords-cadres : sur le congé parental en 1996, sur le travail à temps partiel en 1997 et sur les contrats à durée déterminée en 1999 <sup>(2)</sup>.

---

(1) *Communication relative aux mesures à prendre pour compléter l'Union économique et monétaire*, COM(2015) 600 final.

(2) *Il faut noter que d'autres accords-cadres ont été trouvés, mais leur mise en œuvre a été renvoyée aux États membres ou aux partenaires sociaux eux-mêmes. C'est le cas des accords sur le télétravail (2002), le stress au travail (2004), le harcèlement (2008) ou les marchés du travail (2010).*

Les accords-cadres potentiellement issus de la procédure du dialogue social européen peuvent être mis en œuvre soit par les États membres, soit par les partenaires sociaux, soit par le Conseil. Dans ce dernier cas, les partenaires sociaux deviennent co-législateurs européens.

**Le Traité de Lisbonne encourage désormais à l'association des partenaires sociaux à la détermination de la législation en matière sociale.** Dans les matières relevant de l'article 153 du TFUE, les accords-cadres sont mis en œuvre « *à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil* ». Le dialogue est désormais organisé en deux phases : la Commission européenne consulte d'abord les partenaires sociaux sur l'orientation possible d'une action européenne, puis elle les consulte sur le contenu même de cette action. La proposition est présentée par la Commission, malgré un éventuel échec des négociations, si celle-ci juge que l'action est tout de même souhaitable. Vos Rapporteurs soutiennent pleinement l'intérêt de cette démarche.

Lors de la conférence du 5 mars 2015, intitulée « *Un nouvel élan pour le dialogue social* », le Président de la Commission européenne énonce son ambition de relancer ce dialogue. Le lien entre la nécessité d'un dialogue social renforcé et l'émergence d'un socle européen des droits sociaux est donc fort. **Aujourd'hui, les partenaires sociaux de l'Union sont représentés dans 43 secteurs différents et représentent 75 % de la main-d'œuvre européenne** <sup>(1)</sup>.

Il existe désormais une véritable structuration européenne des syndicats, les travailleurs étant représentés par la Confédération européenne des syndicats (CES) et les employeurs au travers de deux organisations principales : le Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP), Business Europe.

Trois types d'activités permettent de structurer leurs échanges : la concertation tripartite (c'est-à-dire les discussions entre partenaires sociaux et autorités publiques européennes), la consultation des partenaires sociaux (dans le cadre de l'article 154 du TFUE) et le dialogue social européen, défini comme l'ensemble des travaux bipartites des partenaires sociaux.

Il faut enfin mentionner l'existence d'un « **sommet social tripartite** », qui constitue la principale enceinte de dialogue social. Prévues par l'article 152 du TFUE, cette instance est souvent l'occasion de déterminer les enjeux de convergence qui restent à achever. Ces rencontres sont systématisées depuis 1997 et depuis le Sommet de Nice (2000), il a été décidé que ces rencontres auraient lieu annuellement, avant de les inscrire dans les traités.

Les réalisations en matière de dialogue social sont donc tout à fait réelles et les acteurs doivent absolument s'en saisir plus fortement et donner corps aux

---

(1) *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Lancement d'une consultation sur un socle européen des droits sociaux », 8 mars 2016, COM(2016) 127 final (page 9).*

opportunités permises par le Traité de Lisbonne. Toutefois, **vos Rapporteuses soulignent que la question de la représentation des travailleurs et des employeurs à l'échelle européenne**, qui reste encore très hétérogène selon les États membres, est un enjeu majeur pour les progrès sociaux.

## 2. L'acquis social européen est réel, bien qu'encore mal valorisé

### a. Un acquis social dont il faut mesurer l'ampleur

Il est indispensable de rappeler que **l'Union européenne dispose d'un véritable acquis social opérant**. Cet acquis peut être décliné en trois éléments : les fonds structurels en matière sociale, un véritable « agenda social » de l'Union et enfin des législations sectorielles majeures.

#### i. Les fonds structurels destinés aux politiques sociales

Ces fonds structurels à vocation sociale sont nombreux et illustrent les multiples héritages des politiques sociales.

Le **Fonds social européen** (FSE) a été créé dès 1957 et constitue l'un des quatre fonds structurels de l'Union. Il vise principalement à améliorer la situation de l'emploi et de l'éducation au sein de l'Union européenne, en aidant les citoyens à « *acquérir les compétences adaptées (...), en améliorant la qualité de l'éducation et de la formation* »<sup>(1)</sup>.

Pour la période 2014-2020, le FSE a été doté de 80 milliards d'euros (contre 76,7 milliards d'euros pour la programmation 2007-2013), et vise plus spécifiquement les publics vulnérables, notamment les plus jeunes. L'enveloppe française s'élève à 6 milliards d'euros, représentant 24 % de la totalité des fonds structurels d'investissement<sup>(2)</sup>. Sur l'ensemble des crédits de cohésion, le FSE représente 23,1 % du budget alloué par l'Union européenne pour la période 2014-2020<sup>(3)</sup>.

Les programmes sont planifiés par les États, en lien avec la Commission, et mis en œuvre par tous types d'organismes qui peuvent prétendre aux subventions du FSE, avec différents niveaux de cofinancements européens selon les régions<sup>(4)</sup>. En France, la gestion du FSE est répartie entre les régions (pour 35 % des crédits) et l'État, au travers d'un programme opérationnel national (pour le reste des crédits).

---

(1) Document de travail des services de la commission, « Acquis social de l'UE », accompagnant le document : « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Lancement d'une consultation sur un socle européen des droits sociaux », SWD(2016) 51 final (page 16).

(2) <http://www.fse.gouv.fr/candidater-et-gerer/fse-mode-demploi/le-fse-quest-ce-que-cest/le-fse-en-quelques-chiffres>.

(3) <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/53/fonds-social-europeen>.

(4) Les régions les plus développées disposent d'un cofinancement jusqu'à 50 %, les régions en transition jusqu'à 60 % et les régions les moins développées jusqu'à 85 %.

La programmation 2014-2020 a promu, pour le FSE au même titre que la plupart des autres fonds structurels européens, une logique plus axée sur **l'évaluation du fonds**, au regard d'objectifs spécifiques et d'indicateurs plus uniformisés. Toutefois, du fait que « *le lien entre le Fonds et le Semestre européen n'est pas encore optimal* » et que « *le cadre de performance ne s'est pas avéré être un stimulant suffisant pour les États membres* »<sup>(1)</sup>, cet objectif de performance et d'évaluation n'a pas porté ses fruits, comme l'admet la Commission européenne elle-même<sup>(2)</sup>. Vos Rapporteuses proposeront donc des **évolutions du cadre de suivi de la performance du FSE**. Toutefois, vos Rapporteuses tiennent à souligner le caractère tout à fait central du FSE dans les politiques sociales européennes, car celui-ci constitue un levier financier considérable pour enclencher, sur le terrain, des actions concrètes qui permettront d'améliorer les investissements dans les projets de convergence sociale. Le FSE encourage non seulement le développement de politiques publiques sociales, mais incite aussi, du fait de son mode d'attribution, à des initiatives associatives concrètes.

En lien avec le FSE, **l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ)** qui permet de financer le dispositif de « garantie pour la jeunesse », est issue d'une recommandation du Conseil d'avril 2013<sup>(3)</sup>. En effet, constatant un niveau de chômage des jeunes (15-24 ans) supérieur à la moyenne européenne, l'Union s'est dotée de ce dispositif qui contraint les États à veiller à ce que, dans les quatre mois suivant leur sortie de l'école ou la perte de leur emploi, les jeunes de moins de 25 ans puissent trouver un emploi « de qualité », correspondant à leur qualification, ou acquérir la formation, les compétences, l'expérience, nécessaires pour obtenir un emploi par la suite.

La « garantie jeune » bénéficie donc d'un triple financement : par le FSE, l'IEJ et un financement national. L'IEJ a été abondée à hauteur de 6,4 milliards d'euros pour la période 2014-2020, financé à la fois par une nouvelle ligne budgétaire de 3,2 milliards d'euros et par un prélèvement de 3,2 milliards d'euros sur les dotations des États membres au titre du FSE existant. L'IEJ fait partie de la programmation générale du FSE. Le soutien au titre de l'IEJ est concentré sur les régions où le taux de chômage des jeunes dépasse 25 % et sur les NEET<sup>(4)</sup>.

**Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM)**, mis en place par le règlement du 20 décembre 2006, sur une initiative française, vise à fournir une aide complémentaire aux travailleurs affectés par les impacts de la mondialisation, notamment pour assurer leur réintégration professionnelle. Suite à une évaluation faite en 2008 par la Commission européenne et tendant à démontrer la sous-utilisation de ce fonds (notamment du fait de contraintes

---

(1) Proposition du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen plus, COM(2018) 382 final, page 6.

(2) Dans la proposition relative au FSE+, il est clairement établi que « le passage d'une logique fondée sur les intrants à une logique fondée sur les résultats n'a pas vraiment eu lieu » (COM(2018) 382 final, page 6).

(3) Recommandation du Conseil du 22 avril 2013 sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse.

(4) Not in Education, Employment or Training.

juridiques trop fortes), une révision a été lancée en 2009 afin d'élargir le champ des publics bénéficiaires, qui doit désormais englober l'ensemble des salariés victimes de la crise économique. Ce fonds était doté, pour la période 2014-2020, d'une enveloppe de 1,05 milliard d'euros.

En 2014, le **programme pour l'Emploi et l'innovation sociale** (EaSI) a rassemblé trois instruments séparés dans la programmation précédente : le programme pour l'emploi et la solidarité sociale (PROGRESS, représentant 61 % du budget), le réseau européen des services publics de l'emploi (EURES, 18 % du budget) et l'instrument européen de micro-financement qui vise à faciliter l'accès au microcrédit pour les particuliers souhaitant créer une entreprise (21 % du budget).

Le **Fonds européen de développement régional** (FEDER) est également compris dans la catégorie des fonds structurels à vocation sociale, car il apporte un soutien aux infrastructures et à la création d'activités générant des emplois, et il soutient les investissements dans le logement, les infrastructures de garde d'enfants, les équipements de santé ou encore la rénovation urbaine <sup>(1)</sup>.

Il faut également citer le **Fonds européen d'aide aux plus démunis** (FEAD) dont l'objectif est d'apporter une aide alimentaire et/ou une assistance matérielle de base aux plus démunis. Son fonctionnement est basé, comme pour le FSE, sur des programmes nationaux approuvés par la Commission européenne, laissant ensuite aux autorités nationales le soin d'adopter les décisions individuelles qui permettront aux organisations partenaires (souvent des ONG) de fournir une assistance. Pour la période 2014-2020, ce fonds s'est vu allouer la somme de 3,8 milliards d'euros, cofinancée à une hauteur minimale de 15 % par les États membres.

Ce fonds est jugé comme ayant un effet réel sur les plus démunis, notamment pour ceux que « *l'assistance sociale classique aurait peut-être ignorés* », même s'il faut constater des retards récurrents dans le démarrage du programme <sup>(2)</sup>. Afin de mesurer l'impact de ce fonds, il faut souligner qu'en France, en 2017, le FEAD représente près de **30 % des denrées distribuées par les organisations partenaires** et autres associations, et reste la première source d'approvisionnement des associations <sup>(3)</sup>.

Au total, la sous-rubrique « cohésion économique et sociale » représente **325 milliards d'euros** sur la période 2014-2020, soit 34 % du budget total de l'Union européenne en crédits d'engagement.

---

(1) D'autres fonds structurels, plus sectoriels, participent également à la réalisation de certains objectifs sociaux de l'Union, comme par exemple le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui soutient des mesures de formation pour les exploitants agricoles, ou encore le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) qui encourage la création d'emplois pour les populations dépendant des activités de pêche.

(2) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen plus (FSE+), COM(2018) 382 final.

(3) Programme opérationnel français FEAD (PO1) 2014-2020, Rapport d'exécution 2017.

ii. Les « agendas sociaux » de l'Union

La **Présidence française du Conseil** a été souvent à l'initiative pour que l'Union se dote d'un cadre stratégique en matière sociale. Le premier Agenda social a été adopté en 2000 et a fait l'objet d'une révision en 2005 lors de l'élaboration de la « stratégie de Lisbonne ». **La France a souvent été à l'avant-garde des progrès sociaux européens** et les a promus au sein des instances communautaires.

En 2010, l'Union européenne s'est dotée de la stratégie dite « **Europe 2020** » qui vise à atteindre quatre objectifs ambitieux :

- Un **taux d'emploi global** pour les personnes âgées de 20 à 64 ans de 75 % ;
- La réduction d'au moins 20 millions du nombre de personnes touchées ou menacées par la **pauvreté ou l'exclusion sociale** ;
- Un **taux d'abandon scolaire** ramené à moins de 10 % ;
- Un taux d'au moins 40 % de la population détenant un **diplôme de l'enseignement supérieur**.

iii. Une législation sociale européenne structurée dans certains domaines

Malgré les réticences, l'Union européenne a utilisé au maximum ses compétences en matière sociale, pour forger un acquis social important, qui a eu des effets majeurs dans les États membres.

- *En matière de droit du travail*

Il s'agit d'abord du **principe de libre circulation des travailleurs**. L'ensemble des textes afférents à ce principe énoncent le principe d'une égalité de traitement dans l'accès à l'emploi, les conditions de travail et les avantages fiscaux et sociaux.

Malgré la directive 2004/38 qui prévoit les futurs élargissements, la libre circulation européenne fait toujours une distinction entre d'un côté les « actifs », qui peuvent s'installer sans condition dans un autre État membre et bénéficier des avantages sociaux (prestations de sécurité sociale, prestations sociales non contributives, notamment les minima sociaux, l'aide au logement) et, d'un autre côté, les « inactifs » qui ont un droit de séjour limité à trois mois et qui doivent justifier de ressources suffisantes pour pouvoir séjourner plus longtemps <sup>(1)</sup>.

Concernant **l'accès aux soins dans le cadre de la libre circulation des travailleurs**, le droit européen <sup>(2)</sup> permet à ces derniers et à leurs familles d'avoir

---

(1) En France, ce niveau est situé à celui du revenu de solidarité active.

(2) Règlement CE n°1408/71.

accès aux soins dans un autre État que celui de leur affiliation, si ces soins sont « urgents » ou s'ils ont fait l'objet d'une autorisation préalable de l'institution compétente, notamment l'assurance maladie. Dans plusieurs arrêts, la Cour de justice de l'Union européenne a remis en cause partiellement ces conditions, en considérant que la liberté de circulation inclut nécessairement la liberté de se rendre dans un autre État membre pour y recevoir des soins <sup>(1)</sup>.

Cet acquis a permis d'aboutir à une reconnaissance mutuelle des diplômes, sur la base de la directive 2005/36/CE qui distingue un « régime général », c'est-à-dire la reconnaissance mutuelle, et des « régimes sectoriels », qui sont basés sur la coordination des conditions minimales de formation. **Vos Rapporteurs proposent que cette reconnaissance mutuelle des diplômes soit étendue à l'ensemble des formations technologiques, techniques et aux parcours d'apprentissage.** En complément, il pourrait être pertinent d'élargir le dispositif de « validation des acquis de l'expérience » à l'échelle européenne.

**Concernant la santé et la sécurité au travail**, la directive-cadre du 12 juin 1989, déclinée en 23 directives particulières, introduit de véritables innovations, relatives notamment aux responsabilités de l'employeur et du travailleur, l'évaluation des risques, les obligations de l'employeur visant à rendre le lieu de travail plus sûr, la mise en place de mesures de prévention. Suivant cette législation, l'employeur a deux types d'obligations de sécurité : une obligation générale de sécurité (obligation d'évaluation des risques *a priori*) et l'obligation de mise en œuvre de mesures de prévention des risques (mise en place d'alternatives aux facteurs de risques, de protections, formation à la sécurité). Il s'agit là d'apports substantiels, dans la mesure où l'approche *a priori* dans l'appréhension des facteurs de risques était alors peu présente dans les législations nationales. L'employeur est pleinement responsabilisé en matière de risques du travail. La directive permet aussi la prise en compte de certains risques qui n'étaient jusqu'alors pas couverts, notamment les agents biologiques ou le travail sur écran. Il faut également noter que le droit de l'Union a permis de faire évoluer la médecine du travail vers une approche reposant plus sur des services de santé et de sécurité au travail, notamment dans une perspective plus pluridisciplinaire.

**L'information et la consultation des travailleurs** ont été encadrées par plusieurs directives, notamment celles du 17 février 1975 sur les licenciements collectifs et du 22 septembre 1994 sur le comité d'entreprise. La directive de 1975 met en place de véritables obligations procédurales pour les cas de licenciements collectifs, notamment l'information des représentants du personnel, aboutissant à une consultation relative à la possibilité d'obtenir un accord sur la réduction de l'ampleur du licenciement et la notification à une autorité publique au moins trente jours avant les licenciements. La directive du 20 octobre 1980 contraint les États membres à protéger les salariés contre les risques liés aux situations d'insolvabilité des entreprises. En France, il s'agit de l'Association de garantie des salaires (AGS).

---

(1) *Affaire C 158/96, arrêt du 28 avril 1998, Raymond Kohll Contre Union des Caisses de Maladie.*

La directive du 14 février 1977 permet de faire en sorte que les contrats de travail, les textes conventionnels et les mandats des représentants des travailleurs soient transférés à un cessionnaire, dans le cas d'un transfert d'entreprise, afin d'éviter que cette situation ne permette de s'affranchir des règles relatives aux licenciements collectifs.

La directive du 4 novembre 2003 codifie des directives de 1993 et 2003 sur les **conditions de travail**. Il s'agit notamment des dispositifs relatifs à la protection de la relation de travail qui a fait l'objet de plusieurs directives, en particulier la directive du 14 octobre 1991 qui contraint l'employeur à fournir à l'employé les informations essentielles sur la relation de travail (lieu, durée, rémunération, caractérisation du travail), par un document écrit, au plus tard deux mois après le début du travail. La directive du 19 novembre 2008 permet d'affirmer l'objectif d'égalité de traitement entre les travailleurs intérimaires et les travailleurs permanents au sein d'une même entreprise. La nouvelle directive sur le travail détaché du 28 juin 2018 applique ce même principe aux travailleurs intérimaires détachés sur le territoire d'un autre État membre, comme précisé plus bas <sup>(1)</sup>.

Il faut également rappeler que l'Union s'est dotée d'un objectif « d'implication » des travailleurs dès 1974, ce qui a trait à **leur information, leur consultation et leur participation aux décisions de l'entreprise**. Ainsi, le droit de l'Union prévoit un comité d'entreprise européen dans les entreprises transnationales (directive du 22 septembre 1994), des instances de représentation du personnel dans les entreprises prenant la forme juridique « d'entreprises européennes » (directive du 8 octobre 2001). L'objectif est de renforcer continûment l'information et la participation des travailleurs.

Vos Rapporteuses veulent insister sur l'enjeu majeur que constitue l'information et la participation des travailleurs à l'avenir des entreprises. Le **syndicalisme allemand peut ici servir d'exemple**, dans la mesure où les organisations syndicales y sont très territorialisées, et se sont dotées d'outils, comme dans le cas d'IG Metall, représentant les salariés de l'industrie métallurgique, du textile et de l'habillement, du bois et du plastique, pour associer les salariés le plus en amont possible des évolutions d'emploi. C'est le cas par exemple de « **l'atlas de la transformation** » qui permet, notamment par des questionnaires, de sensibiliser les personnels aux enjeux des mutations en cours de l'entreprise et de faire remonter rapidement leurs préoccupations. C'est au bout de ce processus de consultation que le syndicat définit des propositions d'actions pour accompagner la transformation. La « **carte d'entreprise** » vise à travailler, en coopération avec l'entreprise, à définir la stratégie de l'entreprise pour l'accompagnement des mutations de l'entreprise et des personnels. Enfin, « **l'orientation de numérisation** » est un outil qui permet de définir une stratégie

---

(1) Directive 2018/957 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 modifiant la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (article 2er, point 2b).

en matière d'investissements numériques dans l'entreprise et d'accompagnement sur les compétences en la matière.

En outre, IG Metall a mis en place une « **plateforme de services** » qui permet de renseigner les salariés sur leurs droits, en dehors de toute démarche contentieuse. En France, il apparaît que les organisations syndicales ont plutôt tendance à intervenir une fois le contentieux déclenché, alors que l'instauration de ces plateformes permet au contraire de prévenir les éventuels conflits individuels ou collectifs.

La directive sur le **temps de travail** prévoit une limite du temps hebdomadaire de travail, fixée à 48 heures en moyenne, heures supplémentaires comprises <sup>(1)</sup>. Elle permet également un repos journalier minimal de 11 heures consécutives pour chaque période de 24 heures et un temps de pause quand le travail journalier dépasse 6 heures. Elle exige un repos minimal de 24 heures par semaine, un congé payé de 4 semaines et une durée maximale quotidienne de travail de nuit de 8 heures en moyenne. La directive établit également des règles spécifiques relatives aux heures de travail des travailleurs dans un nombre limité de secteurs <sup>(2)</sup>.

Enfin, vos Rapporteuses tiennent à souligner **l'apport majeur de la révision de la directive du 16 décembre 1996 concernant le détachement des travailleurs** effectué dans le cadre d'une prestation de service. Cette révision a été définitivement adoptée le 28 juin 2018. Le travailleur détaché est défini comme un salarié envoyé par son employeur dans un autre État membre en vue d'y fournir un service à titre temporaire.

Le droit de l'Union a permis d'introduire un ensemble de droits et devoirs liés à ce détachement, notamment les taux de salaire minimal ; les périodes maximales de travail et les périodes minimales de repos ; la période minimale de congé annuel payé ; la santé, la sécurité et l'hygiène au travail. La directive du 15 mai 2014 permet d'assurer la bonne exécution de la directive de 1996, notamment en ce qui concerne la fraude, le contournement de la réglementation et l'échange d'information entre États membres.

**La nouvelle directive du 28 juin 2018** modifiant la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services consacre plusieurs principes majeurs qui permettent de **perfectionner fortement le système de détachement des travailleurs**. Ces améliorations concernent en particulier :

- l'application aux travailleurs détachés de règles valables pour les travailleurs locaux ;

---

(1) Directive 2003/88/CE.

(2) Notamment pour les médecins en formation, les travailleurs offshore, les travailleurs à bord des navires de pêche et les personnes travaillant dans les transports urbains de passagers.

- l'inclusion de tous les éléments de rémunération annexes applicables par convention collective ;
- la prise en charge des frais de déplacement et d'hébergement sans déduction sur le salaire, ce qui constitue un élément déterminant pour la rémunération ;
- la limitation de la durée du détachement à douze mois maximum, avec la possibilité d'une prolongation de six mois sur validation de l'État d'accueil ;
- le renforcement de la lutte contre la fraude et enfin la clarification de la question du secteur routier.

En 2015, la France constituait le deuxième pays d'accueil de travailleurs détachés, avec 177 674 personnes accueillies, contre 418 908 en Allemagne et 156 556 en Belgique. Les principaux pays envoyant des travailleurs détachés étaient alors la Pologne (avec 463 174 travailleurs envoyés), l'Allemagne (240 842) et la France (139 040) <sup>(1)</sup>.

Vos Rapporteuses veulent souligner les apports majeurs de la révision de 2018 pour la sécurisation et l'égalisation des conditions de travail dans le cadre du travail détaché et appellent à aller plus loin, notamment en **renforçant les contrôles liés aux fraudes au travail détachés**, en favorisant la coopération entre États membres, et également en fiabilisant la procédure de contrôle des cotisations sociales, afin de mieux assurer sanctions et recouvrements <sup>(2)</sup>. Il faut d'abord rappeler qu'il existe deux conditions pour que le travailleur détaché conserve son affiliation au régime de sécurité sociale de son État d'origine <sup>(3)</sup> : d'abord, le maintien du lien organique pendant la durée du détachement entre le travailleur détaché et l'entreprise qui procède à son détachement, et ensuite le fait que l'entreprise qui procède au détachement doit exercer habituellement des activités significatives sur le territoire de l'État sur lequel elle est établie.

Le nombre de contrôles doit encore être accru et systématisé. Il apparaît qu'en France, les contrôles effectués par les organismes de recouvrement (URSAAF) restent insuffisants. Vos Rapporteuses préconisent d'entreprendre un **travail de refonte de la procédure**, afin d'améliorer le contrôle et le recouvrement, tout en assurant une coopération entre les instruments nationaux de contrôle.

Le **certificat A1**, qui permet d'établir qu'un travailleur détaché dans un autre État membre demeure soumis à la législation de sécurité sociale de l'État d'origine, est une garantie forte pour les travailleurs. Toutefois, **ce système**

---

(1) Source : Parlement européen.

(2) Cour des comptes, Rapport public annuel 2019, « La lutte contre la fraude au travail détaché : un cadre juridique renforcé, des lacunes dans les sanctions » (page 81).

(3) Article 14, point 1, sous a) du règlement 1408/71.

**apparaît trop complexe**, dans la mesure où, régulièrement, la jurisprudence définit de nouveaux critères d'application. La CJUE a d'abord insisté sur l'aspect contraignant de ce texte <sup>(1)</sup>, ce qui a conduit la Cour de cassation à considérer que le juge français ne peut écarter directement l'application de ce certificat, même s'il est manifestement invalide <sup>(2)</sup>. Toutefois, en février 2018, la CJUE a tempéré cette jurisprudence, en considérant que si le certificat a été obtenu ou invoqué frauduleusement et si l'institution émettrice ne répond pas aux demandes de retrait dans des délais raisonnables, le juge de l'État d'accueil peut en écarter l'application <sup>(3)</sup>.

- *En matière d'égalité entre les femmes et les hommes*

La question de **l'égal traitement entre les femmes et les hommes** a fait l'objet d'une législation européenne dès la directive du 9 février 1976, qui a été plusieurs fois complétée <sup>(4)</sup> pour la rendre plus opérante, et étendre la législation à la lutte contre toutes les discriminations sur le lieu de travail. Les États membres doivent notamment établir des organismes nationaux de promotion de l'égalité de traitement et doivent venir en aide aux personnes victimes d'une discrimination.

La directive introduit en outre la notion de « discrimination indirecte » qui interdit les discriminations fondées sur l'état familial ou matrimonial, notion généralisée par la suite par la CJUE <sup>(5)</sup>, notamment en faveur des salariés à temps complet, ce qui a été interprété comme une discrimination à l'égard des femmes, qui occupaient en l'espèce la majorité des postes à temps partiel. La directive du 13 décembre 2004 met en œuvre ce principe dans le domaine de l'accès aux biens et services.

La directive du 22 octobre 2014 oblige également les grandes sociétés cotées en bourse à publier des informations sur leurs organes décisionnels en rapport avec leur politique de diversité, notamment l'âge, le genre et les qualifications de leurs membres <sup>(6)</sup>.

Il faut noter que, depuis 1984, la **Commission des droits de la femme et de l'égalité des genres** est l'une des vingt-deux commissions du Parlement européen et est chargée de toutes les législations touchant aux droits des femmes. En outre, **l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes** est une agence de l'Union européenne, créée en 2010, qui réalise des études, recueille des statistiques nationales et contrôle la façon dont l'Union respecte ses engagements internationaux en faveur de l'égalité des sexes.

---

(1) CJUE, 27 avril 2017, affaire C-620/15.

(2) Cass. ass. Plén., 22 décembre 2017, n°13-25.467 PBRI.

(3) CJUE, 6 février 2018, Altun.

(4) Directive 2000/43/CE et directive 2006/54/CE, notamment.

(5) CJUE, Bilka, 13 mai 1986.

(6) Directive 2014/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes.

La **conciliation entre vie privée et vie professionnelle** fait également l'objet d'un acquis juridique important, notamment en ce qui concerne le congé maternité, payé au moins à hauteur des indemnités maladie, d'une durée de 14 semaines <sup>(1)</sup>. La directive révisée sur le congé parental accorde aux travailleurs un congé d'au moins quatre mois à compter de la date de naissance ou d'adoption de l'enfant <sup>(2)</sup>.

- *En matière de sécurité sociale*

Un régime de **coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale** a été mis en place dès 1971 <sup>(3)</sup>, en vertu de l'article 21§3 du TFUE qui donne compétence à l'Union en matière de sécurité sociale, et repose sur trois principes :

- l'égalité de traitement entre nationaux et ressortissants communautaires ;
- la conservation des droits acquis, prévoyant ainsi « *qu'un travailleur ne peut perdre un droit à prestation du simple fait de sa résidence dans un État membre autre que celui dans lequel il l'a acquis ou pourrait l'acquérir* » <sup>(4)</sup> ; il s'agit d'une ébauche de portabilité des droits sociaux, qui permet d'exporter les prestations en nature (les soins) ou en espèces (retraites) dans l'État de résidence ; la carte européenne d'assurance maladie a été créée en 2004 pour continuer à faciliter ces démarches ; de plus, les périodes d'activité effectuées dans plusieurs États membres peuvent être cumulées dans le cas des prestations pour lesquelles les montants sont conditionnés par une durée d'affiliation ;
- l'unicité de la législation applicable, permettant qu'un travailleur soit soumis à la législation de l'État dans lequel il a son emploi, et à celle de son État de résidence ; ce principe permet de ne pas aboutir à une situation pénalisante pour le travailleur (se retrouvant sans affiliation ou en situation de double affiliation) ou pour les systèmes de protection sociale eux-mêmes ; l'État d'affiliation doit être celui de l'activité professionnelle.

Peu à peu, la **coordination des régimes de sécurité sociale a été étendue à des publics de plus en plus larges**, notamment les travailleurs non-salariés, les fonctionnaires, les étudiants et, depuis 2011, les ressortissants de pays non-membres de l'Union résidant légalement en son sein. De plus, **cette coordination porte sur un champ très large**, allant au-delà de la seule sécurité sociale, pour y inclure **l'indemnisation du chômage, les régimes complémentaires, mais aussi des prestations dépendance en nature ou l'allocation adulte handicapé**. Après

---

(1) Directive 92/85/CEE.

(2) Directive 2010/18/UE portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental.

(3) Règlement n° 1408/71.

(4) Filhon Guillaume, Rosès Annie, « La coordination européenne des régimes de sécurité sociale : l'union dans la diversité ? », *Retraite et société*, 2007/1 (n° 50), p. 278-289.

un nouveau règlement en 2004, remplacé en 2010, la Commission européenne a proposé une nouvelle modification en décembre 2016<sup>(1)</sup>.

Il faut également noter que la CJUE a clairement affirmé que les **régimes de sécurités sociales obligatoires se situent « en dehors des activités d'entreprise »**<sup>(2)</sup>, parce qu'ils sont mis en place dans un objectif social, fonctionnant selon un principe de solidarité et soumis au contrôle de l'État<sup>(3)</sup>. Cette décision n'est pas anodine, parce qu'elle permet de ne pas assujettir ces régimes aux règles de concurrence européenne et à celles du marché intérieur. L'Union assure donc l'autonomie du social par rapport aux questions économiques et de concurrence.

- *En matière de lutte contre la pauvreté et contre les exclusions*

La **lutte contre la pauvreté** a fait l'objet d'une recommandation de la Commission européenne le 3 octobre 2008 et a donné lieu à l'émergence de trois priorités : l'accès à un complément de ressource adéquat, à un marché du travail favorisant l'insertion et à des services de qualité.

Concernant la **lutte contre les discriminations**, l'Union a permis d'adopter des législations plus contraignantes, notamment par les directives du 29 juin et du 27 novembre 2000 qui ont pour objectif de proscrire les discriminations raciales dans l'emploi, la protection sociale, le logement et l'accès aux biens et services. Cette législation européenne a eu un fort impact, notamment en France, en permettant d'élargir le champ d'application du principe de non-discrimination à des critères tels que l'âge ou l'orientation sexuelle. La France a également introduit la possibilité pour des personnes morales d'ester en justice pour le compte de personnes discriminées.

Afin de réaliser l'objectif de **lutte contre les exclusions**, l'Union applique depuis le Conseil européen de Nice en 2000 une méthode ouverte de coordination, et a permis de définir quatre objectifs : la promotion de la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services ; la prévention des risques ; l'action en direction des plus vulnérables et la mobilisation de l'ensemble des acteurs. Cette action a permis d'entraîner l'adoption de plusieurs Plans nationaux d'action pour l'inclusion par les États membres. La Commission a également adopté le 3 octobre 2008 une recommandation sur l'inclusion des personnes durablement exclues du marché du travail, qui a véritablement redonné un cap à la politique européenne de l'inclusion, avec trois nouvelles priorités : l'accès à un complément de ressource adéquat, à un marché du travail favorisant l'insertion et à des services de qualité. Sous Présidence française, le Conseil a

---

(1) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 (COM(2016) 815 final).

(2) CJUE, *Poucet contre AGF et CMR Languedoc-Roussillon*, 1993 et CJUE, *Pistre contre Cancava*, 1993.

(3) Cette jurisprudence ne concerne pas les activités de placement des demandeurs d'emploi ou encore les assurances complémentaires facultatives.

adopté en octobre 2008 des « principes communs d'inclusion active » afin d'instaurer un véritable encadrement des politiques nationales.

- *En matière de santé*

Depuis l'Acte unique de 1986, l'Union affirme d'importants objectifs en matière de santé publique, en lien avec ses compétences dans le domaine environnemental, de santé au travail et de protection des consommateurs. Dès la fin des années 1970 <sup>(1)</sup>, le commerce intracommunautaire est restreint par le respect des normes sanitaires. En 2001, la réglementation européenne est codifiée en ce qui concerne les autorisations de mise sur le marché, la fabrication et l'étiquetage des médicaments et en 2003 est adoptée une directive relative à la publicité sur le tabac <sup>(2)</sup> dans les journaux, magazines et émissions de radio. Depuis 1989, la directive dite « Télévisions sans frontières » proscrit la publicité pour le tabac à la télévision. La directive du 5 juin 2001 avait déjà réglementé la fabrication, la présentation et la vente de produits du tabac. Cette directive avait notamment permis d'imposer la mention d'avertissements sur les paquets, l'indication des teneurs maximales en nicotine, goudron et monoxyde de carbone.

En outre, la directive du 27 janvier 2003 établit des normes de qualité et de sécurité en ce qui concerne la collecte, le contrôle, la transformation, le stockage et la distribution du sang humain et des composants sanguins. La directive du 31 mars 2004 établit des normes similaires en ce qui concerne les tissus et cellules humains.

La directive 2011/24 relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers donne aux patients le droit de se faire soigner à l'étranger et d'être remboursés au niveau équivalent du montant qu'ils auraient perçu dans leur État d'origine. La directive permet de clarifier le fait que les soins de santé dispensés sur le territoire d'un État membre relèvent de la compétence de ce dernier.

Pour la période 2014-2020, la Commission a adopté un nouveau programme de santé, intitulé « **La santé en faveur de la croissance** », en vue d'atteindre quatre objectifs : l'établissement de systèmes de santé innovants et viables, l'amélioration de l'accès à des soins de santé de meilleure qualité et plus sûrs, la prévention des maladies, la protection des citoyens des menaces sanitaires transfrontalières. Ce programme est doté d'un budget de 449,4 millions d'euros. Ce plan se justifie d'autant plus que les difficultés liées aux **problèmes de santé publique** restent importantes, avec en particulier 790 000 décès par an dus à des facteurs de risques comportementaux (20 % des citoyens européens qui sont fumeurs ; un citoyen sur six en situation d'obésité) <sup>(3)</sup>.

---

(1) CJUE, *Cassis de Dijon*, 1979.

(2) Directive 2003/33/CE en matière de publicité et de parrainage en faveur des produits du tabac.

(3) Manifeste conjoint de VVV et Solidaris, « Ensemble, faisons battre le cœur social de l'Union européenne », 2019 (page 8).

**L'évaluation des technologies de santé (ETS)** constitue également un sujet majeur. En effet, la Commission européenne a proposé en janvier 2018 un règlement relatif à l'ETS<sup>(1)</sup>. Celle-ci peut se définir comme un processus pluridisciplinaire qui synthétise les informations sur les questions d'ordre médical, social, économique et éthique liées à l'utilisation de ces technologies de manière systématique, transparente, objective et rigoureuse. Cette proposition de règlement a pour objectif d'initier une coopération européenne plus pérenne en matière d'évaluation clinique commune des nouveaux médicaments et de certains nouveaux dispositifs médicaux, tant au regard de questions d'ordre clinique que d'ordre économique. Cette proposition fait suite à plusieurs années de coopération volontaire entre les États membres, notamment à la suite de la directive 2011/24 sur les soins de santé transfrontaliers. La conformité au principe de subsidiarité de certaines dispositions implique de faire en sorte que les États membres continuent de maîtriser les critères et la catégorisation de l'efficacité de l'ETS, et que les États puissent décider du protocole, afin de protéger la compétence nationale en ce qui concerne la catégorisation et la prise en charge des protocoles médicaux<sup>(2)</sup>.

La Commission européenne s'est engagée à partir de 1993 au travers de huit programmes d'actions, concernant notamment la lutte contre le cancer, la prévention du SIDA et de la toxicomanie, les maladies rares ou liées à la pollution. C'est au travers de recommandations que la Commission européenne cherche à coordonner au maximum les politiques nationales de santé. L'Union dispose également d'une véritable action de coordination des dispositifs de veille sanitaire, au travers de réseaux d'observation des dispositifs de certaines pathologies infectieuses. En 2004, a ainsi été créé un Centre européen de prévention et de contrôle des maladies.

**La santé concerne désormais environ 10 % de la réglementation communautaire et 80 % de la réglementation sociale<sup>(3)</sup>.**

Enfin, il est important de noter que certains droits sociaux bénéficient **d'une forme de portabilité** entre les différents États membres. Par exemple, les chômeurs peuvent prétendre à des allocations-chômage pendant six mois maximums durant leur recherche d'emploi dans un autre État membre. De plus, les droits à pension et les droits à pension complémentaires peuvent également être utilisés dans un autre État membre

En vertu de la directive 2004/38<sup>(4)</sup>, les citoyens dits « économiquement inactifs » doivent avoir les ressources suffisantes pour séjourner plus de trois mois

---

(1) COM(2018) 51 final.

(2) Assemblée nationale, rapport d'information déposé par la Commission des affaires européennes sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'évaluation des technologies de la santé et modifiant la directive 2011/24/UE (COM(2018) 51 final), 8 mars 2018.

(3) Penaud, Pascal, et al., *Politiques sociales*, Presses de Sciences Po / Dalloz, 4<sup>e</sup> édition (page 164).

(4) Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États

dans un État membre d'accueil et éventuellement bénéficiaire de prestations sociales. Cette situation n'est pas la même pour les personnes dites « économiquement actives » qui « *jouissent du principe de traitement national et ont accès aux mêmes prestations sociales que les nationaux (...)* »<sup>(1)</sup>.

En 2014, la CJUE, dans son arrêt Dano<sup>(2)</sup>, a statué que les législations européennes relatives à la liberté de circulation et de séjour « *doivent être interprétées en ce sens [qu'elles] ne s'opposent pas à la réglementation d'un État membre en vertu de laquelle des ressortissants d'autres États membres sont exclus du bénéfice de certaines 'prestations spéciales en espèces à caractère non contributif' (...)* ». **La CJUE opère donc une distinction très nette entre liberté de circulation et liberté totale d'accès à l'aide sociale.**

*In fine*, la législation sociale européenne repose sur **un corpus de près de 200 textes, qui concernent essentiellement le droit du travail, la libre-circulation des travailleurs, l'égalité femmes-hommes et la lutte contre les discriminations.**

***b. Cette législation sociale reste soumise au respect du principe de subsidiarité***

Malgré ces avancées importantes, la politique sociale européenne est toujours restée peu normative, pour plusieurs raisons. La première réside dans la **répartition des compétences** entre Union et États membres et dans le carcan normatif qui enserme les ambitions sociales de l'Union européenne. Vos Rapporteuses veulent souligner que l'Union souffre, en réalité, moins d'une absence de législation sociale que d'un **manque de clarté et de vision commune de la définition de l'action optimale de l'Union européenne en matière sociale.**

De plus, le **principe de subsidiarité** a souvent été opposé aux avancées sociales européennes. En effet, les politiques sociales touchent nécessairement aux divergences parfois importantes qui existent entre les différents États membres, souvent réticents à une harmonisation, voire à une simple coordination. C'est pourquoi la plupart des États ont plaidé pour que les politiques sociales soient contenues au niveau minimal nécessaire au bon fonctionnement du marché unique et ont bloqué les initiatives allant au-delà, toujours au nom du principe de subsidiarité. Les Parlements polonais et néerlandais ont par exemple récemment fait usage de leur droit de contester une proposition d'acte européen en invoquant la violation du principe de subsidiarité par la proposition de directive relative à l'équilibre entre vie professionnelle et personnelle<sup>(3)</sup>.

---

membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE.

(1) <https://actu.dalloz-etudiant.fr/a-la-une/article/les-prestations-sociales-ne-sont-pas-automatiques/h/43a5068d6eafe629afb6d26dce4be81b.html>.

(2) Cour de Justice de l'Union européenne, 11 novembre 2014, Dano, n°C-333/13.

(3) COM(201) 253 final.

Ce rappel historique permet de réaffirmer clairement que **l'Union européenne s'est toujours préoccupée des questions sociales**, et que l'acquis social européen est réel et ne doit en aucun cas être sous-estimé. Au contraire, nombre de législations sociales s'appliquant aujourd'hui dans les États membres, tout particulièrement dans le domaine social, proviennent de l'Union.

Toutefois, l'enchevêtrement des compétences, la multiplicité des objectifs et des outils juridiques diversement contraignants peuvent constituer un obstacle à la réalisation effective de ces ambitions par l'Union européenne. **Une clarification à la fois des objectifs et des outils paraît indispensable pour relancer une Europe sociale aujourd'hui freinée.**

## **B. UNE CONVERGENCE SOCIALE EUROPÉENNE INSUFFISAMMENT ASSURÉE, NOTAMMENT DEPUIS LA CRISE ÉCONOMIQUE DE 2008**

La stratégie Europe 2020 arrivant à son terme, une évaluation globale de ses résultats en matière sociale peut être faite. Ce bilan est bien entendu fortement tributaire de la crise économique de 2008 qui a entraîné une augmentation de la précarité dans certains États, notamment ceux ne disposant que d'une faible protection sociale.

Malgré cette précaution, **la stratégie Europe 2020 s'avère globalement être un échec**, ce qui permet de remettre en cause la méthode employée depuis plusieurs années en matière sociale en Europe, plus souple et moins normative, et incite à en repenser les fondements et les objectifs.

Afin de mesurer ces évolutions, l'Union européenne a mis en place un « tableau de bord social »<sup>(1)</sup> qui retrace les variations des principaux indicateurs liés au socle européen des droits sociaux. L'évaluation des résultats de la stratégie Europe 2020 peut se faire au regard non seulement de la situation la plus récente mais aussi de l'évolution, sur une décennie, de ces indicateurs.

### **1. Une convergence sociale européenne restée partielle**

#### ***a. Des divergences sociales persistent à l'échelle de l'Union***

- i. L'Europe, une zone de prospérité économique et sociale au niveau mondial

Forte de ses plus de 510 millions d'habitants, l'Union européenne représente 22 % du PIB mondial, mais aussi la première zone d'exportation de biens et services, devant les États-Unis et la Chine et l'euro constitue la deuxième monnaie mondiale.

Certains États fondateurs de l'Union se distinguent notamment par des **dépenses sociales** particulièrement élevées en proportion de leurs produits

---

(1) <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/social-scoreboard-indicators>.

intérieurs bruts. Alors que la moyenne des pays de l'OCDE se situait en 2018 à 20,1 % du PIB, la France disposait d'un niveau de dépenses sociales s'élevant à 31,2 %, la Belgique à 28,9 %, la Finlande à 28,7 %<sup>(1)</sup>. Parmi les 17 États dont les dépenses sociales sont plus élevées que celles de la moyenne de l'OCDE, 15 sont actuellement membres de l'Union européenne<sup>(2)</sup>. Toutefois, à l'échelle continentale, la convergence sociale est partielle.

## ii. De préoccupantes inégalités de revenus en Europe

La comparaison des revenus nets médians par unité de consommation au sein de l'Union européenne (2016)<sup>(3)</sup> illustre les fractures qui existent dans les niveaux de revenus de l'ensemble des habitants de l'Union européenne, allant d'environ 2 500 € en Roumanie à près de 35 000 € pour le Luxembourg, alors que la moyenne européenne se situe aux alentours de 17 000 €. Ainsi, en 2017, **les 20 % des ménages les plus riches gagnaient environ cinq fois plus que les 20 % les plus pauvres au sein de l'Union européenne**<sup>(4)</sup>.

## iii. Un marché du travail très fragmenté qui participe au phénomène de dumping social

Le **taux de chômage de longue durée** (12 mois et plus), qui se situe à 3,4 % dans l'Union en 2017, est de 1,3 % au Danemark, 1,6 % en Allemagne, alors qu'il est de 15,6 % en Grèce, 7,7 % en Espagne, et 4,3 % en France.

Le taux dit des « NEET »<sup>(5)</sup> c'est-à-dire de jeunes entre 15 et 24 ans, sans emplois et déscolarisés, varie également, en 2017, entre moins de 5 % de la population âgée de 15 à 24 ans pour les Pays-Bas et 20 % en Italie, alors que la moyenne européenne est d'environ 10,5 %<sup>(6)</sup>. Ce taux est d'environ 11 % pour la France.

Avec un écart dans le taux de chômage d'une vingtaine de points, l'Union est très éloignée par exemple de la convergence constatée entre les différents États des États-Unis. En effet, les **coefficients de variation du chômage**<sup>(7)</sup> entre États en Europe et aux États-Unis divergent fortement, avec un niveau de 51 % en Europe et de seulement 24 % aux États-Unis<sup>(8)</sup>.

Le **taux d'emploi**, qui se situe en moyenne à environ 71,1 % dans l'UE28, était, en 2017, de moins de 59 % en Grèce et un peu plus de 61 % en Italie, contre

---

(1) <https://data.oecd.org/fr/socialexp/depenses-sociales.htm>.

(2) En y incluant le Royaume-Uni. Seul le Japon n'appartient pas au continent européen, le dernier État concerné étant la Norvège.

(3) INSEE, d'après Eurostat (2018) : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2830158#graphique-Tableau1>.

(4) Semestre européen, « Social scoreboard », données Eurostat, novembre 2018.

(5) « Not in Education, Employment or Training » (ni étudiant, ni employé, ni stagiaire).

(6) Semestre européen, « Social scoreboard », données Eurostat, novembre 2018.

(7) C'est-à-dire la dispersion des taux de chômage en rapportant l'écart-type à la moyenne.

(8) Cornilleau Gérard, « Le(s) marché(s) du travail européen(s) », *Revue de l'OFCE*, 2014/3 (N° 134), p. 215-227. Données pour la fin de l'année 2013.

plus de 81 % en Suède et 79 % en Allemagne <sup>(1)</sup>. L'objectif de la stratégie Europe 2020, qui était de 75 %, n'est donc pas atteint. Ce taux se situe à 70,6 % pour la France.

De la même manière, le marché du travail européen reste fortement fracturé par des écarts dans le **coût net de la main-d'œuvre** <sup>(2)</sup> selon les régions : quand un travailleur coûte à son employeur quelque 65 000 € par an en France, ce chiffre ne s'élève qu'à 8 880 € dans la région de Srbija en Serbie, ou même à moins de 32 000 € dans certaines régions espagnoles.

Cette situation d'un marché du travail européen fragmenté et de divergences sociales importantes crée le risque d'inciter les entreprises à pratiquer un « dumping social » rendu d'autant plus facile par la mobilité des biens, des capitaux et des personnes.

iv. Une pauvreté en progression dans certaines zones de l'Union européenne

Le **taux de risque de pauvreté** permet de mesurer le nombre de personnes dont le revenu disponible permanent se situe en dessous du seuil de pauvreté fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national (mesuré en pourcentage de la population totale). Ce taux se situe en 2017 à 23,4 % en Bulgarie mais à 13,3 % en France et 12,4 % au Danemark. Ces taux semblent peu évoluer dans le temps, dans la mesure où ils étaient en 2007 à 13,2 % pour la France, 11,7 % pour le Danemark et 22 % pour la Bulgarie <sup>(3)</sup>.

Le **taux de privation matérielle sévère** <sup>(4)</sup> est également très variable au sein de l'Union. Il s'élève, en 2017, à 30 % pour la Bulgarie, 19,7 % pour la Roumanie, 21 % pour la Grèce. En parallèle, ce taux est de 5,1 % pour l'Espagne, 4,1 % pour l'Estonie et la France. Il existe ainsi une fracture très claire entre les 15 États les plus anciennement membres de l'Union européenne et les 12 derniers entrants. Ces derniers ont en effet des taux de privation matérielle deux fois plus élevés que les anciens membres, alors que les taux de pauvreté sont, en moyenne, comparables entre ces deux groupes.

En outre, il faut souligner que les États européens sont très inégalement performants en matière **d'impact des transferts sociaux (autres que les pensions) sur la réduction de la pauvreté**. Si l'Union européenne permet une réduction de ce risque à hauteur de 34 % en 2017, ce taux s'élève à 57 % pour la Finlande, à 52 % pour l'Irlande et à près de 45 % pour l'Irlande. Mais il n'est que

---

(1) *Semestre européen, « Social scoreboard », données Eurostat, novembre 2018.*

(2) *Ce coût comprend les salaires et traitements, la rémunération directe, les primes et les indemnités (apprentis exclus).*

(3) *Les données sont inexistantes pour la Serbie avant 2013.*

(4) *Selon Eurostat, « la privation matérielle désigne une situation de difficulté économique durable définie comme l'incapacité forcée à couvrir les dépenses suivantes: des dépenses imprévues; une semaine de vacances hors du domicile par an ; un repas avec viande, volaille ou poisson un jour sur deux; le chauffage adapté du logement; l'achat de biens de consommation durables ; les impayés. »*

de 15,8 % pour la Grèce ou d'à peine 20 % pour la Bulgarie <sup>(1)</sup>. Cette variabilité dans l'efficacité des transferts sociaux illustre clairement la diversité des systèmes sociaux sur le continent européen.

#### v. Des divergences dans les taux de mortalité et de fécondité

En matière de santé, la comparaison du **taux brut de mortalité** pour 100 000 habitants est également frappante. Alors que la moyenne de l'Union était en 2015 de 1 023 pour 100 000, ce taux n'est que de 890 pour la France alors qu'il est de 1 427 en Lettonie.

Parallèlement, les **taux de fécondité** divergent aussi très fortement. Ce taux a légèrement augmenté entre 2005 et 2016 dans l'Union, passant de 1,51 à 1,60 naissance par femme <sup>(2)</sup>, restant donc en dessous du niveau de renouvellement de la population. Toutefois, plusieurs groupes d'États membres peuvent être distingués <sup>(3)</sup>. En 2016, la France (1,92), la Suède (1,85) et l'Irlande (1,81) avaient les indicateurs conjoncturels de fécondité les plus élevés de l'Union, alors que le Portugal (1,36), l'Espagne (1,34) et l'Italie (1,34) constituent les États pour lesquels cet indicateur est le plus faible. Ces divergences s'expliquent sans doute en partie par des politiques familiales très différentes.

Ce constat a un impact direct sur la croissance potentielle, les perspectives du ratio inactifs/actifs et les besoins immédiats de certains États en matière d'immigration. Ainsi, **les conséquences de ces divergences, parfois sous-estimées, sont en réalité majeures** : *« les pays à bas taux de fécondité doivent préparer l'avenir en épargnant pour financer les retraites. Leurs dettes sont moins soutenables à long terme et ils doivent mener des politiques rigoureuses en matière de dépenses publiques. Les pays à taux de fécondité plus élevé doivent aussi préparer l'avenir mais leurs contraintes sont différentes : leur principal problème est de financer l'éducation de générations plus nombreuses. »* <sup>(4)</sup>

#### b. Des résultats en relative stagnation depuis dix ans

Le constat le plus inquiétant est que, pour beaucoup d'États, leurs résultats ne s'améliorent presque pas sur une dizaine d'années, voire se dégradent. **Pour beaucoup d'indicateurs, les objectifs d'Europe 2020 paraissent désormais irréalisables et appellent donc un sursaut social européen.**

Il faut rappeler qu'en termes d'inclusion sociale, l'objectif de la stratégie Europe 2020 était de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale entre 2008 et 2018. La catégorie des **personnes dites « à risques de pauvreté ou d'exclusion sociale » (ARPE)**

---

(1) Source : Eurostat :

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/social-scoreboard-indicators>.

(2) <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=fr&pcode=tps00199&plugin=1>.

(3) <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381396>.

(4) Cornilleau Gérard, « Le(s) marché(s) du travail européen(s) », *Revue de l'OFCE*, 2014/3 (N° 134), p. 215-227.

comprend trois types de profils : les personnes à risque de pauvreté matérielle ; les personnes en situation de privation matérielle sévère ; les personnes vivant dans des ménages à faible intensité de travail.

Entre 2008 et 2014, « **le nombre de personnes AROPE a augmenté de 4,8 millions dans les pays de l'UE27** »<sup>(1)</sup>, dont la plupart dans quatre États : l'Italie, la Grèce, l'Espagne et le Royaume-Uni. Dans les nouveaux États membres, au contraire, ce nombre a baissé de 3,5 millions, pour cinq d'entre eux : Hongrie, Slovaquie, Estonie, Chypre et Malte. Ainsi, **le taux de personnes à risques de pauvreté est passé de 20 à 21 % dans l'Union entre 2008 et 2014**. En France, au cours de la même période, le nombre de ces personnes a augmenté de 390 000. En 2015, le Conseil économique, social et environnemental conclut déjà que l'objectif d'Europe 2020 en matière de pauvreté « *ne sera pas réalisable* »<sup>(2)</sup>.

En outre, les données issues du dernier semestre européen (novembre 2018) montrent clairement que les performances de l'Union européenne en matière de marché du travail et d'inégalité de revenus ont peu évolué depuis une dizaine d'années.

D'abord, les politiques européennes n'ont pas permis d'endiguer durablement **l'écart d'emploi entre les genres**, qui était de 15,1 points de pourcentage en 2008, en défaveur des femmes, au plus fort de la crise, mais reste élevé, à 11,5 points de pourcentage au deuxième trimestre 2018. Il en va de même pour **l'écart de rémunération entre hommes et femmes**, qui est de 16,2 %, contre 17,1 % en 2010.

Le **taux de NEET** est resté identique entre 2008 et 2017 et s'élève à 10,9 % de la population âgée de 15 à 24 ans, après avoir connu un pic à 12 % en 2015. Le taux de chômage des jeunes (15-24 ans) évolue également très peu, de 15,6 % en 2008 à 14,9 % au troisième trimestre 2018. Parallèlement, le **risque de pauvreté ou d'exclusion sociale** se situe toujours à des niveaux élevés, à 22,5 % en 2017, contre 23,8 % en 2010. Le taux de « décrochage scolaire » des 18-24 ans s'est stabilisé à 10,6 % en 2017<sup>(3)</sup>, n'atteignant pour l'instant pas le taux de 10 % fixé par la stratégie Europe 2020.

Le **ratio de revenus** des 20 % les plus riches et des 20 % les plus pauvres a même cru, de 4,9 en 2010 à 5,7 en 2017. Cela témoigne du fait que les inégalités de revenus, même dans la période post-crise, n'ont pas pu être endiguées, mais au contraire qu'elles ne cessent de se renforcer. En règle générale, les revenus n'ont progressé que de 3,4 % entre 2008 et 2017.

---

(1) Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du Ministère des solidarités et de la santé, « L'évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale en Europe – UE 2020 » (2016).

(2) Delmas, Alain, Conseil économique, social et environnemental, Avis, « Perspectives pour la révision de la stratégie Europe 2020 », juin 2015 (page 12).

(3) Semestre européen, novembre 2018.

Ainsi, malgré des disparités, l'acquis social européen n'a pas été suffisant pour assurer un « filet de sécurité » au moment de la crise de 2008, qui a eu un effet négatif sur les populations les plus fragiles. On voit se dessiner des écarts qui se renforcent en matière sociale, entre Europe du Nord et du Sud.

## **2. Identifier les sources de ces divergences afin de trouver les moyens de mieux lutter contre la fracture sociale**

### **a. Les multiples origines de l'accroissement de la fracture sociale**

- i. Des élargissements successifs qui ont créé une multiplication des modèles sociaux au sein de l'Union

Les vagues successives d'élargissement que l'Union européenne a connues depuis les années 1990 ont rendu plus lointain l'objectif d'harmonisation sociale à l'échelle du continent.

En effet, **une convergence a pu être observée pour les six États fondateurs des Communautés européennes entre 1958 et 1995**, période durant laquelle le coefficient de variation du PIB par habitant <sup>(1)</sup> est passé de 16 % à 7 %. Toutefois, ce coefficient n'a eu de cesse de se creuser depuis 1995, au fil des élargissements. En 2011, cet indicateur était, pour l'UE27, de 35 % <sup>(2)</sup>.

L'élargissement au Royaume-Uni, au Danemark et à l'Irlande avait fait entrer dans l'Union européenne des États revendiquant une conception dite « beveridgienne » du modèle social, c'est-à-dire fondée sur l'universalité et non la « contributivité », telle qu'elle était en vigueur jusqu'alors sur le continent.

Avec l'arrivée de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne, l'Union voit entrer des États aux démocraties encore peu installées, sans véritable tradition de dialogue social. En miroir, l'Autriche, la Finlande et la Suède, entrées lors de la vague suivante, disposaient de modèles sociaux déjà très structurés et d'un développement économique conséquent.

Mais ce sont surtout les **élargissements de 2004** <sup>(3)</sup> et, dans une moindre mesure, de 2007 et 2013 <sup>(4)</sup> qui posent de nouvelles questions quant à la définition d'une politique sociale européenne. En effet, ces élargissements ne sont en rien comparables aux précédents et créent un fossé important entre les nouveaux

---

(1) Selon l'INSEE, « le coefficient de variation est le rapport de l'écart-type à la moyenne. Plus la valeur du coefficient de variation est élevée, plus la dispersion autour de la moyenne est grande. (...) Plus la valeur du coefficient de variation est faible, plus l'estimation est précise. »

<https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1366>.

(2) L'ensemble des données relatives au coefficient de variation du PIB par habitant sont issues de : Cornilleau Gérard, « Le(s) marché(s) du travail européen(s) », Revue de l'OFCE, 2014/3 (N° 134), page 218.

(3) Le 1<sup>er</sup> mai 2004, l'Union européenne est passée de quinze à vingt-cinq États membres en accueillant Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie.

(4) Le 1<sup>er</sup> janvier 2007, la Bulgarie et la Roumanie ont rejoint l'UE, suivies en 2013 par la Croatie.

entrants et les États déjà présents au sein de l'Union. Une complexité supplémentaire vient du fait que ces États restent très différents entre eux, notamment en ce qui concerne leurs traditions en matière sociale.

Ainsi, ces élargissements successifs posent plusieurs difficultés à l'émergence d'une Europe sociale :

- Ils ont entraîné une **multiplication des modèles sociaux** au sein de l'Union européenne, et entravent donc l'objectif d'une définition commune du modèle social européen ;
- Ils posent également la question de **l'efficacité de la prise de décision** dans une Europe élargie ;
- Ils interrogent enfin **l'influence de la construction européenne sur des traditions nationales** parfois très anciennes, particulièrement en matière sociale.

ii. Des réponses sociales divergentes aux crises économiques et sociales

Des réponses hétérogènes au moment de la crise de 2008 ont également creusé la fracture sociale européenne, même si la situation s'est globalement détériorée dans l'ensemble des États. Dès les années 1990, plusieurs crises sociales liées à des épisodes de délocalisations industrielles, comme lors des affaires Hoover en 1993 et Renault-Vilvorde en 1997, avaient remis au centre des débats l'exigence d'une coordination plus poussée des politiques sociales européennes.

Si la crise a eu un impact à ce point négatif et durable sur les résultats de la stratégie Europe 2020, c'est bien que les systèmes sociaux en Europe ne sont pas suffisamment performants, ou qu'en tous les cas il existe une forte hétérogénéité de leurs performances.

Du fait de la faible coordination des réponses à la crise, tant en matière économique que sociale, celle-ci n'a fait qu'accentuer les divergences sociales sur le continent, dont il s'agit aujourd'hui de mesurer l'impact réel et de trouver les moyens de l'endiguer.

***b. L'importance de la création d'un véritable socle social européen***

Plusieurs raisons justifient une plus grande convergence en matière de marché du travail <sup>(1)</sup> et de politiques de sécurité et de protection sociales. D'abord, le fait qu'il existe une **coordination des politiques budgétaires** et une politique monétaire commune doit, d'un point de vue théorique, participer à une attention accrue donnée à la convergence sociale. Les politiques sociales assurent en effet

---

(1) Cornilleau Gérard, « Le(s) marché(s) du travail européen(s) », *Revue de l'OFCE*, 2014/3 (N° 134), p. 215-227.

l'existence de « **stabilisateurs automatiques** »<sup>(1)</sup> qui amoindrissent les effets de la crise. L'Union économique et monétaire (UEM) doit donc être en mesure de se munir de véritables stabilisateurs automatiques en cas de choc dit « symétrique »<sup>(2)</sup>, afin de ne pas accroître les effets d'une crise qui ferait tomber dans la précarité des populations déjà fragiles. Vos Rapporteurs formuleront donc des **propositions permettant de créer ces stabilisateurs**, en lien avec le socle, en particulier une assurance chômage partout en Europe.

Ensuite, il faut souligner que la **libre circulation des travailleurs, la liberté d'établissement et le droit de la concurrence** rendent indispensable une réflexion approfondie sur les différents systèmes de protections sociales. Vos Rapporteurs considèrent qu'il n'est pas possible de promouvoir la libre-circulation des travailleurs sans fluidifier les protections sociales. En effet, cette liberté de circulation fait peser le risque d'un important scepticisme de la part des populations européennes, dès lors que cette liberté pourrait s'accompagner d'un dumping social<sup>(3)</sup>. Ainsi, vos Rapporteurs proposent que les cotisations sociales du pays d'accueil soient versées sur un fonds européen afin de limiter le phénomène de dumping social, et non plus dans le pays d'origine tel que cela est actuellement le cas.

Enfin, le maintien de divergences sociales structurelles et pérennes accroît le risque de creuser un fossé qui serait *a minima* **nuisible à la solidarité entre les États membres**, et qui entraînerait, plus probablement, une concurrence sociale entre eux. Ce fossé est aussi un facteur de **désincitation à mettre en place des politiques communes**, dans la mesure où il est régulièrement argué que des situations divergentes appellent des réponses différenciées pour chaque État.

Or, vos Rapporteurs veulent rappeler que **le projet européen ne peut se faire que dans la cohésion et la justice sociales**. De plus, les politiques économiques n'auront aucune efficacité réelle sans la recherche de la convergence en matière sociale. Sans cette ambition, l'Union risque de voir se reformer des frontières, non plus économiques mais sociales, qui seront bien plus difficiles à effacer.

\*

\* \*

Ainsi, vos Rapporteurs tiennent à ce que **l'acquis social européen soit davantage mis en avant** et rappellent qu'une législation sociale européenne structurée et ambitieuse existait avant même la première évocation du socle européen des droits sociaux.

---

(1) *Vandenbroucke, Frank, « Les stabilisateurs automatiques pour la zone euro et le modèle social européen », Institut Jacques Delors, septembre 2016.*

(2) *Un 'choc symétrique' est un événement exogène ayant un impact similaire sur la demande agrégée et/ou l'offre agrégée de tous les États d'une zone économique, ici l'Union européenne.*

(3) *Fernandes, Sofia, « L'accès aux prestations sociales pour les citoyens mobiles de l'UE : 'tourisme' ou fantasme ? », Notre Europe – Institut Jacques Delors, juin 2016.*

Dans ce contexte, vos Rapporteuses jugent indispensable d'accentuer la lisibilité des droits sociaux accessibles. La création d'un site internet intitulé « **Vos droits en Europe** » pourrait être une bonne manière de communiquer massivement sur ces droits <sup>(1)</sup>.

---

(1) Rinaldi, David, « Un nouvel élan pour l'Europe sociale », *Notre Europe – Institut Jacques Delors*, février 2016 (page 75).

## II. LE SOCLE EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX CONSTITUE UNE NOUVELLE IMPULSION POUR L'EUROPE SOCIALE

À la vue des obstacles mentionnés plus haut, **le socle européen des droits sociaux avait vocation à ouvrir la voie à de nouvelles avancées**, notamment en réaffirmant l'objectif d'équilibre entre économie de marché, liberté de circulation et protection sociale des personnes.

### A. LES PRINCIPES DIRECTEURS DU SOCLE POUR UNE FUTURE EUROPE SOCIALE

#### 1. Un meilleur équilibre entre économie de marché et protection sociale des personnes

Le 8 mars 2016, la Commission a présenté une première version du socle européen des droits sociaux et lancé, en parallèle, une **consultation publique** <sup>(1)</sup>. Elle a reçu plus de 16 500 réponses <sup>(2)</sup>. Dans ce cadre, le Parlement européen a adopté une résolution sur le socle le 19 janvier 2017 <sup>(3)</sup>. Le Comité économique et social européen a adopté un avis le 25 janvier 2017 <sup>(4)</sup> et le Comité des régions le 11 octobre 2016 <sup>(5)</sup>.

Définitivement lancé au sommet de Göteborg (Suède) du 17 novembre 2017, le socle, qui prend la forme d'une proclamation interinstitutionnelle entre la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil, comprend **trois volets principaux** : l'égalité des chances et l'accès au marché du travail ; des conditions de travail équitables ; la protection et l'inclusion sociales. Le Conseil européen a approuvé, le 14 décembre 2017, les conclusions du sommet social.

À travers ce socle, la Commission européenne affirme un double objectif <sup>(6)</sup> : d'abord, « **surmonter la crise et se projeter au-delà** », en réduisant le nombre de chômeurs dans l'Union, et répondre aux nouveaux enjeux sociaux, en particulier en lien avec la révolution numérique ; ensuite, « **évoluer vers une Union économique et monétaire (UEM) plus approfondie et équitable** », afin de permettre une absorption plus homogène des futurs chocs symétriques.

---

(1) La Commission européenne affichait alors le triple objectif d'évaluer l'acquis social actuel de l'Union, de réfléchir aux nouvelles tendances d'organisation du travail et de recueillir des avis sur les grandes lignes du socle qui étaient alors présentée. Cf : [https://ec.europa.eu/commission/towards-european-pillar-social-rights-public-consultation-european-pillar-social-rights\\_fr](https://ec.europa.eu/commission/towards-european-pillar-social-rights/public-consultation-european-pillar-social-rights_fr).

(2) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen, « Suivi de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux », COM(2018) 130 final.

(3) Résolution 2016/2095(INI).

(4) Avis SOC/542-01902-00-01-ac.

(5) Avis 2017/C 088/12.

(6) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Lancement d'une consultation sur un socle européen des droits sociaux », 8 mars 2016, COM(2016) 127 final (pages 3 et 4).

### ***a. La relance de l'Europe sociale dans un contexte d'après crise économique***

- i. L'Union européenne peine à effacer les conséquences sociales de la crise économique de 2008

Après la crise de 2008, le **chômage** a reflué plus lentement au sein de l'Union que dans les autres économies comparables. À 7 % en 2008, il a atteint son niveau maximum en 2016 à 8,6 %, pour diminuer à 6,8 % au troisième trimestre 2018 <sup>(1)</sup>. Par comparaison, aux États-Unis, le taux de chômage était de 5,8 % en 2008, et se situe aujourd'hui à 3,9 % <sup>(2)</sup>.

La **croissance**, après une année 2017 très favorable, doit fléchir pour atteindre 2,0 % en 2019 et 1,9 % en 2020 <sup>(3)</sup>. Dès 2013, le produit intérieur brut des États-Unis était supérieur de 6 % à celui de 2008, alors que, dans la zone euro, il lui était inférieur de 3 % <sup>(4)</sup>.

Il est clair que les effets de la crise ont été, lors du lancement de la « stratégie Europe 2020 » en 2010, largement sous-estimés, conduisant aujourd'hui à des résultats particulièrement décevants pour la quasi-totalité des indicateurs.

- ii. La crise a également masqué ou accentué des tendances de long terme auxquelles il était désormais urgent de répondre

- *Vieillesse de la population et évolution des structures familiales*

La tendance la plus structurelle reste le **vieillesse de la population européenne**, à tel point qu'avec un « *âge médian de 45 ans, l'Europe sera la région du monde 'la plus âgée' à l'horizon 2030.* » <sup>(5)</sup> En 2017, près de 20 % de la population de l'Union était âgée de 65 ans et plus, soit une augmentation de 2,4 points de pourcentage depuis 2007 <sup>(6)</sup>. Cette situation pose notamment question au regard du financement des systèmes de retraite.

**Les structures familiales sont également en évolution et soulignent de fortes différences intra-européennes dans les « modèles » familiaux.** En effet, les ménages unipersonnels représentaient près d'un tiers des ménages dans l'Union en 2014 <sup>(7)</sup>. Les pourcentages les plus élevés ont été enregistrés dans les

---

(1) Semestre européen, « Social scoreboard », données Eurostat, novembre 2018.

(2) <https://fr.statista.com/statistiques/550404/taux-de-chomage-aux-etats-unis-1990/>.

(3) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-6254\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6254_fr.htm).

(4) Direction générale du Trésor, « Comment expliquer le découplage entre les croissances du PIB aux États-Unis et en zone euro ? », juillet 2013.

(5) Livre blanc sur l'avenir de l'Europe, mars 2017 (page 10).

(6) [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population\\_structure\\_and\\_ageing/fr](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing/fr).

(7) Toutes les statistiques relatives aux « modèles » familiaux européens sont issues de : Eurostat, « La population de l'UE. Un aperçu d'une richesse sans précédent », 27 novembre 2015.

trois États membres nordiques (environ 40 %), alors que dans les États du Sud cette proportion était plutôt aux alentours de 20 %. Ces divergences ont nécessairement des implications en matière de coordination des politiques familiales en Europe.

- *L'influence des nouvelles technologies sur le marché du travail*

La « **troisième révolution industrielle** »<sup>(1)</sup> fait naître de nouvelles opportunités économiques et des enjeux importants relatifs à l'émergence de nouvelles formes de travail<sup>(2)</sup>.

Ces nouvelles tendances du marché du travail sont notamment liées à l'émergence de « **plateformes** » **numériques** permettant la vente, la fourniture ou l'échange de biens et de services, auxquels contribuent des « *travailleurs collaboratifs* »<sup>(3)</sup>, sous un statut d'indépendant. Malgré les annonces souvent faites de l'avènement d'une société de pluriactifs<sup>(4)</sup>, il faut souligner que **les résultats économiques de ces plateformes restent marginaux en Europe** et notamment en France, où leur chiffre d'affaires est estimé à 7 milliards d'euros par an. De plus, la « *fissuration* »<sup>(5)</sup> de l'emploi et du travail reste une perspective de très long terme, dans la mesure où le volume de travail sur les plateformes ne représente que 0,5 % au maximum de la main-d'œuvre totale<sup>(6)</sup>, ce qui amène à considérer que « *même une multiplication par trois ou quatre en cinq ans (...) ne bouleverserait pas l'ensemble du marché du travail* »<sup>(7)</sup>.

**Dans l'Union européenne, la proportion d'adultes travaillant pour les plateformes reste encore assez faible**, avec un niveau d'environ 10 % (allant de 6 % en Finlande à 12 % en Espagne). La proportion de personnes gagnant plus de 50 % de leurs revenus grâce au travail sur plateforme est légèrement supérieure à 2 % en 2017<sup>(8)</sup>.

Toutefois, **ces plateformes remettent profondément en cause certains concepts clés du droit du travail**, notamment la notion de « salarié », avec la subordination algorithmique ou l'expansion du « loisir actif ». Le droit s'adapte

---

(1) Rifkin, Jeremy, *La troisième révolution industrielle : comment le pouvoir latéral va transformer l'énergie, l'économie et le monde, Les liens qui libèrent*, 2012.

(2) Conseil d'État, *étude annuelle*, « Puissance publique et plateformes numériques : accompagner 'l'ubérisation' », 2017.

(3) Définition proposée par l'Inspection générale des affaires sociales dans son rapport de 2016 sur « les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale. »

(4) Evain, Frank, « Pluriactif : un concept à géométrie variable » in : INSEE, *Les revenus d'activité des indépendants*, 2009

(5) Weil, David, *The fissured workplace. Why work became so bad for so many and what can be done to improve it*, Harvard Press, 2014.

(6) Katz, Lawrence F. et Krueger, Alan B., "The Rise and Nature of Alternative Work Arrangements in the United States, 1995-2015", NBER Working Paper No. 22667, 2016.

(7) Amar, Nicolas et Viossat, Louis-Charles, « L'impact des plateformes collaboratives sur l'emploi et la protection sociale : quelques perspectives », *Revue française des affaires sociales*, février 2018 (page 73).

(8) Commission européenne, « *Platform workers in Europe* », juin 2018. 6 % de la population gagne un quart ou plus de son revenu sur les plateformes.

lentement, et souvent avec des références et des outils anciens<sup>(1)</sup>. Certaines plateformes elles-mêmes ont commencé à développer des offres d'assurance sociale à l'intention de leurs travailleurs, mais cela reste marginal : 63 % de ces travailleurs sur les plateformes n'ont pas accès à l'assurance-chômage, 47 % à l'assurance maladie, par exemple.

**Mais il reste indéniablement une marge de manœuvre pour la puissance publique**<sup>(2)</sup> afin qu'elle soit plus à même de réguler ces nouvelles formes d'emploi qui, pour certaines, portent un risque « *d'exploitation au travail* »<sup>(3)</sup>. En effet, du fait que les plateformes recrutent des prestataires sous le statut de travailleurs indépendants, ces derniers ne peuvent, le plus souvent, bénéficier des protections offertes par le droit du travail ou par des systèmes d'assurance de protection contre certains risques sociaux<sup>(4)</sup>. Alors que tous les États développés font face à ces nouvelles problématiques, il paraîtrait particulièrement sous-optimal de choisir une réponse nationale à ces enjeux. Au contraire, **l'échelon européen paraît le plus à même de faire évoluer par le haut la protection sociale**. Enfin, vos Rapporteurs considèrent qu'il ne serait pas satisfaisant, en l'absence de législation précise dans ce domaine, d'attendre que la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne structure le cadre de l'évolution du marché du travail européen.

Plusieurs actions devraient être envisagées :

- la Commission européenne devrait se doter d'une **stratégie spécifiquement dédiée à la question des nouvelles formes de travail, et tout particulièrement au travail intermédié via les plateformes**, ce qui fait aujourd'hui défaut ; en effet, si l'Union semble avoir commencé à agir sur les nouvelles formes de travail dites « atypique », l'influence des plateformes sur les modes de travail semble encore peu prise en compte ;
- **l'Union devrait inciter plus fortement à une structuration syndicale des travailleurs des plateformes**, qui souffrent d'un manque de représentativité ; cela pourrait passer par une **plateforme européenne du dialogue social avec les indépendants** ; la représentation des travailleurs des plateformes pourrait leur être

---

(1) En décembre 2016, le Conseil des Prud'hommes de Paris a par exemple requalifié en « salarié » un chauffeur VTC opérant sur « LeCab », décision motivée par la clause d'exclusivité imposée par la plateforme et l'impossibilité d'avoir une clientèle propre.

(2) Plusieurs secteurs professionnels ont ouvert des négociations sur l'impact des plateformes et de la digitalisation, notamment les transports, les assurances, la chimie, la métallurgie ou encore les banques. La plupart des thèmes abordés dans ce contexte concerne la concurrence, les compétences et les conditions de travail.

(3) Le parlementaire britannique Frank Field parlait dès 2016 de « *sweated labor* » (« travail en sueur »). Field, Frank et Forsey, Andrew, « *Sweated Labour. Uber and the 'gig economy'* », Décembre 2016.

(4) En France, l'article 60 de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels pose le principe de responsabilité sociale de certaines plateformes, prévoyant le financement de la couverture de certains risques sociaux.

particulièrement bénéfique, comme l'explique la Commission elle-même : « *leur faible pouvoir de marché peut renforcer les tendances actuelles vers la polarisation de l'emploi, sauf s'ils bénéficient de manière significative d'un dialogue social plus efficace* » <sup>(1)</sup> ;

- chaque État doit pouvoir se doter de moyens permettant de travailler en **coopération** avec les autres administrations nationales, ce qui est inefficace à ce jour ;
- il faudrait développer un **réseau européen des plateformes et des nouvelles formes de travail** incluant un conseil scientifique européen, des experts, des organisations syndicales, des associations, des professionnels, des plateformes ;
- l'Union pourrait enfin réfléchir aux moyens d'introduire la notion d'« **entreprise étendue** » pour lutter contre le phénomène de fausse externalisation ; cette notion permettrait une ouverture à d'autres acteurs de l'écosystème et d'adapter le droit de l'Union européenne au travail intermédiaire.

- *La question des inégalités, notamment en termes de santé*

La crise a également mis en lumière la question cruciale du creusement des inégalités que les États membres de l'Union européenne ne parviennent pas à endiguer, notamment en Bulgarie (où le coefficient de Gini a crû de 6,5 points entre 2006 et 2016), au Danemark (+ 4 points) et en Suède (+ 3,6 points) <sup>(2)</sup>. Cette crise a également renforcé des inégalités territoriales criantes, par exemple en matière d'accès aux soins.

Or, **les inégalités de santé ont un coût très important pour l'Union**, évalué à 980 milliards d'euros par an, soit 9,4 % du PIB européen, du fait d'une baisse de productivité et d'une hausse du coût des soins de santé <sup>(3)</sup>. Toutefois, vos Rapporteuses n'envisagent pas non plus la convergence dans cette matière, mais plutôt des coopérations toujours plus fortes, sans quoi cela reviendrait inévitablement à du « moins-disant » social pour la France, qui a un modèle très spécifique avec un investissement social inégalé.

L'Union européenne pourrait créer des pôles d'excellence renforcés en matière sociale et de santé, notamment dans le domaine de la recherche sur l'autisme et sur les maladies rares, sujets sur lesquels les gouvernements connaissent des difficultés structurelles pour collaborer efficacement.

---

(1) Commission européenne, « *Employment and Social Developments in Europe* » Revue annuelle 2018 (page 60).

(2) <https://www.touteurope.eu/actualite/europe-ou-les-inegalites-ont-elles-augmente.html>.

(3) Fondation européenne des études progressistes, « *Health inequalities in Europe : setting the stage for progressive policy action* », octobre 2018 (page 11).

## ***b. L'approfondissement de l'UEM ne se fera pas sans un rééquilibrage vers une plus grande protection sociale***

Initialement, le socle devait être mis en place au sein de la zone euro et ensuite être proposé aux autres États membres. Il a finalement recueilli le soutien des 28 États membres.

Le rapport dit des « cinq Présidents » de 2015 sur l'avenir de l'UEM précisait déjà qu'il est « *important de veiller à ce que chaque citoyen ait accès à une éducation adéquate et de faire en sorte qu'un système de protection sociale efficace soit mis en place pour protéger les plus vulnérables de la société, notamment au moyen d'un 'socle de protection sociale'.* »<sup>(1)</sup> L'objectif du socle est alors clairement énoncé : faire de la zone euro l'avant-garde de la protection des droits sociaux. **C'est donc pour la zone euro que le socle se justifie le plus.**

Le treizième point du Préambule du socle précise ainsi qu'il « *est particulièrement important de mettre davantage l'accent sur les performances sociales et en matière d'emploi pour accroître la résilience et approfondir l'Union économique et monétaire. C'est la raison pour laquelle le socle européen des droits sociaux est notamment conçu pour la zone euro, mais il vise tous les États membres.* »

En effet, si c'est d'abord par la flexibilité des marchés du travail que l'UEM s'est construite, il a été rapidement constaté qu'une convergence de ces marchés était également indispensable pour **créer une véritable « résilience » de la zone euro**<sup>(2)</sup>. Ainsi, l'UEM a besoin que des institutions, notamment un marché du travail qui tend à l'harmonisation, soutiennent sa stabilité. **L'avenir de l'UEM dépend donc largement de l'effectivité des politiques sociales qui seront menées et le socle doit en être le guide.**

## **2. Une clarification et une visibilité accrue des droits sociaux européens**

### ***a. Le Préambule du socle***

Les vingt points du Préambule du socle rappellent brièvement **l'acquis social européen en vigueur**, permettant ainsi d'inscrire très directement le socle dans le prolongement des initiatives déjà entreprises par l'Union. Ils rappellent également les engagements pris à la fois par le Parlement européen<sup>(3)</sup> et les chefs d'État et de gouvernement<sup>(4)</sup> pour favoriser l'émergence du socle.

---

(1) « Compléter l'Union économique et monétaire européenne », rapport préparé par Jean-Claude Juncker, en étroite coopération avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi et Martin Schulz, 22 juin 2015.

(2) Fernandes, Sofia et Vandenbrouke, Frank, « Europe sociale : du slogan à la réalité », Notre Europe – Institut Jacques Delors, octobre 2018.

(3) Résolution du Parlement européen du 19 janvier 2017 sur un socle européen des droits sociaux (2016/2095(INI)).

(4) Ces engagements ont été formalisés dans le cadre de la Déclaration de Rome : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/> ; ainsi que dans la Déclaration de Bratislava du 16 septembre 2016.

Le Préambule fait ainsi état de plusieurs constats qui éclairent sur la **philosophie générale du socle** :

- Les objectifs sont ceux relatifs aux « *principes de croissance durable ainsi que de cohésion et de convergence* » ;
- Les mutations du marché du travail doivent être reconnues, notamment celles qui sont « *le fruit de la mondialisation, de la révolution numérique, des modèles de travail en mutation, et de l'évolution sociétale et démographique* » ;
- Le socle doit permettre de restaurer le « *potentiel inexploité de participation à l'emploi et de productivité* » ;

Surtout, le Préambule rappelle utilement que « *pour être opposables, ces principes et ces droits nécessitent d'abord des mesures concrètes ou des actes législatifs devant être adoptés au niveau approprié* ».

La lecture de ce Préambule permet d'ores et déjà d'avoir un aperçu des **limites principales du socle** :

- « *Aucun élément du socle européen des droits sociaux ne doit être interprété comme limitant ou altérant les droits et principes reconnus dans leur champ d'application respectif* » (point numéro 16) ;
- « *Au niveau de l'Union, le socle européen des droits sociaux n'étend pas les compétences et les tâches qui lui sont dévolues par les traités. Il devrait donc être mis en œuvre dans les limites de ces compétences.* » (point numéro 18) ;
- « *Le socle européen des droits sociaux respecte la diversité des cultures et des traditions des peuples d'Europe, ainsi que les identités nationales des États membres et l'organisation de leurs autorités publiques à l'échelon national, régional et local.* » (point numéro 19).

#### ***b. Vingt droits sociaux comme autant de programmes d'actions pour rénover l'Europe sociale***

Sans faire une reprise exhaustive de l'ensemble des droits énoncés dans le socle <sup>(1)</sup>, il est possible d'en résumer les principaux axes, selon les trois chapitres qui structurent le texte.

D'abord, **l'égalité des chances et l'accès au marché du travail** constituent les objectifs du premier chapitre, qui contient des droits relatifs à :

---

(1) Se reporter au texte du socle et aux documentations fournies par la Commission européenne : [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_fr](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_fr) ainsi qu'à l'annexe n°2 du présent rapport.

- L'éducation, la formation et l'apprentissage ;
- L'égalité entre les femmes et les hommes, notamment en ce qui concerne la participation au marché du travail et l'égalité de rémunération ;
- L'égalité des chances en matière d'emploi, de protection sociale, d'accès aux biens et services ;
- Le soutien à l'emploi, salarié ou non salarié, notamment pour les plus jeunes <sup>(1)</sup>.

Ensuite, le second chapitre, qui a trait à des **conditions de travail équitables**, permet notamment de garantir :

- des « *emplois sûrs et adaptables* », permettant de reconnaître à la fois une flexibilité, des formes innovantes de travail, un accès à l'éducation, la formation et la protection sociale pour tous les travailleurs ;
- le droit à un salaire équitable, devant respecter un salaire minimum et « *éviter* » la pauvreté au travail ;
- une meilleure information concernant les conditions d'emploi et la protection en cas de licenciement ;
- une association la plus optimale possible des partenaires sociaux à la « *conception et mise en œuvre des politiques économiques, sociales et de l'emploi* » ;
- un équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle, en lien avec des « *congés adaptés et des formules de travail flexibles* » pour les personnes ayant des responsabilités familiales ;
- un environnement de travail « *sain, sûr et adapté* ».

Enfin, le socle énonce des droits relatifs à la **protection sociale et à l'inclusion sociale**, en particulier :

- l'accueil de l'enfance et l'aide à l'enfance ;
- la protection sociale, qui doit bénéficier à l'ensemble des travailleurs, salariés ou non, et quels que soient la durée et le type de la relation de travail ;
- des prestations chômage adéquates « *pendant une durée raisonnable* », sans effet dissuasif sur la reprise d'un emploi ;

---

(1) L'article 5.b. fait ainsi écho au dispositif de « *garantie pour la jeunesse* », mis en place à partir de 2013.

- un revenu minimum pour les personnes ne disposant pas d'un revenu d'activité suffisamment élevé pour vivre, combiné à des incitations au retour à l'emploi ;
- des prestations vieillesse et des pensions adéquates, en fonction du niveau de cotisation tout au long de la carrière ;
- des soins de santé curatifs et préventifs abordables et de qualité ;
- une aide au revenu pour les personnes handicapées ainsi qu'un « *environnement de travail adapté à leurs besoins* » ;
- le droit à des soins de longue durée.

La lecture du socle a pour vertu première de donner un aperçu synthétique et clair de ce qui peut être défini comme le « **modèle social européen** », basé sur l'égalité dans le travail, la protection sociale, la compétitivité, l'égalité des chances et le dialogue social. Son ambition est de rassembler la diversité des modèles européens dans un socle unique, fondateur, servant de guide de référence aux futures avancées sociales. Les divers degrés de progrès sociaux dans les différents États n'ont pas fait obstacle à l'avènement d'un document unique et ambitieux, et vos Rapporteurs s'en réjouissent. Ce document est également un formidable moyen de **relancer les travaux législatifs sur la question de l'Europe sociale**.

## **B. LE SOCLE APPELLE DES TRADUCTIONS CONCRÈTES**

### **1. Un socle conçu comme un plan d'actions**

#### *a. Un socle non opposable juridiquement aux États membres*

La lecture des droits inscrits dans le socle et son Préambule permet de mesurer que l'Union européenne a des compétences limitées en matière sociale et que le **principe de subsidiarité** continue à faire obstacle à ce que l'Union soit en capacité de formuler des principes plus concrets que ceux contenus dans le socle. Le point 18 du Préambule est à ce titre particulièrement explicite <sup>(1)</sup>. En réalité, ce document peut servir de guide pour les États souhaitant s'engager dans une démarche d'amélioration de leurs politiques sociales.

Vos Rapporteurs veulent néanmoins alerter sur l'importance de voir transcrites en actes ces propositions du socle.

---

(1) « Au niveau de l'Union, le socle européen des droits sociaux n'étend pas les compétences et les tâches qui lui sont dévolues par les traités. Il devrait donc être mis en œuvre dans les limites de ces compétences. »

## ***b. Des principes généraux***

Le socle peut également être critiqué en affirmant que les principes qu'il contient se caractérisent par la **généralité de leur formulation** et par leur degré très inégal de précision. Certains articles constituent des objectifs clairs (comme les articles 2.b ; 4.c ou 9 par exemple) alors que d'autres frappent par leur caractère général. L'exemple de l'article 3 est, sur ce point, particulièrement marquant. Celui-ci est formulé comme suit :

*« Toute personne a droit à l'égalité de traitement et à l'égalité des chances en matière d'emploi, de protection sociale, d'éducation et d'accès aux biens et aux services offerts au public, sans distinction fondée sur le sexe, l'origine raciale ou ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. L'égalité des chances des groupes sous-représentés doit être encouragée. »*

Il faut noter qu'une partie des droits inclus dans le socle est déjà comprise dans l'acquis social européen et même international. C'est le cas par exemple du soutien à l'emploi des jeunes, de l'encadrement du temps de travail, de la bonne information des salariés ou encore du dialogue social.

Toutefois, vos Rapporteuses tiennent à affirmer que tout l'intérêt du socle dépendra en réalité des traductions et des utilisations qu'en fera non seulement la Commission européenne (dans son programme législatif) mais aussi la Cour de Justice de l'Union européenne.

À titre d'exemple, la Charte européenne des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, adoptée en 1989, avait été le point de départ d'une vague de législations sociales importantes dans les années quatre-vingt-dix.

## **2. Les initiatives de la Commission européenne depuis 2014 pour relancer l'Europe sociale**

### ***a. Des initiatives prises avant même la publication du socle***

Dès le mois de février 2013, la Commission a publié son **paquet « Investissement social »**. Ce dernier recouvre une communication<sup>(1)</sup> et une recommandation de la Commission<sup>(2)</sup>, accompagnées de sept documents de travail des services de la Commission. De plus, il a déjà été fait mention de la **« garantie pour la jeunesse »** qui, depuis 2013, acte également une ambition renforcée en direction de la lutte contre le chômage des jeunes.

Un **plan stratégique pour l'égalité des sexes (2016-2019)** a été publié, faisant suite à la stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes

---

(1) « Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020 »

(2) « Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité ».

(2010-2015). Cette continuité témoigne d'une attention constante de la Commission sur la problématique de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Enfin, depuis 2016, la Commission européenne a également entrepris **l'évaluation des 24 directives en matière de santé et de sécurité au travail**, « afin de maintenir un niveau élevé de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, compte tenu des nouveaux risques, tout en simplifiant et en modernisant la législation applicable »<sup>(1)</sup>.

### ***b. Des initiatives renforcées depuis la publication du socle***

Afin que le socle ne reste pas lettre morte, la Commission a rapidement lancé des propositions législatives visant à donner corps aux droits sociaux compris dans ce texte. **Vos Rapporteuses tiennent à souligner et à saluer ces initiatives, prises dans des délais très courts.** La Commission européenne a d'ailleurs dressé un bilan d'un an de réformes à la suite du socle<sup>(2)</sup>.

Cependant, il faut également souligner que **la plupart des réformes les plus structurelles est actuellement au point mort et nécessite d'être utilement complétée** afin de les rendre pleinement opérationnelles.

#### **i. Une adaptation du droit social aux nouvelles formes d'emploi**

Le premier texte qui fait suite au socle a été la **proposition de directive relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne**<sup>(3)</sup>. Constatant qu'en 2016 un quart des contrats de travail concernait des formes d'emplois « *atypiques* » et la flexibilisation croissante du marché du travail, la Commission européenne acte la nécessité de revoir la directive du 14 octobre 1991, relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail.

Ainsi, dans l'objectif de mettre en application les articles 5 et 7 du socle, la proposition de directive vise à une **prise en compte de nouvelles formes d'emploi** (travail domestique, travail à temps partiel marginal, contrats de très courte durée, travail à la demande, travail *via* plateforme notamment).

La proposition de directive permet un alignement de la **notion de travailleur** sur la jurisprudence de la CJUE<sup>(4)</sup> et la mise à disposition de tous les travailleurs **d'informations détaillées** sur leurs conditions de travail dès leur premier jour de travail (contre deux mois jusqu'alors). Elle donne droit à une plus

---

(1) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Lancement d'une consultation sur un socle européen des droits sociaux », 8 mars 2016, COM(2016) 127 final (page 9).

(2) [https://ec.europa.eu/commission/publications/european-pillar-social-rights-one-year\\_fr](https://ec.europa.eu/commission/publications/european-pillar-social-rights-one-year_fr).

(3) COM(2017)797 final.

(4) Affaires C-66/85, Lawrie-Blum et C-216/15, *Ruhrlandklinik*. La définition est la suivante : « personne qui fournit un service pour une certaine période pour sous la direction d'une autre personne qui, en retour, le rétribue ».

grande **prévisibilité du travail** pour les travailleurs aux emplois du temps variables. La durée maximale pour une **période d’essai** est portée à six mois, sauf si une durée plus longue est justifiée par la nature de l’activité ou si elle est dans l’intérêt du travailleur. Cette proposition permet également de rechercher un **emploi supplémentaire**, en interdisant les clauses d’exclusivité et en limitant les clauses d’incompatibilité. Enfin, elle permet de recevoir gratuitement les **formations obligatoires** que l’employeur est tenu de fournir.

Sur cette proposition, un accord provisoire a été trouvé le 7 février 2019 entre le Parlement européen et le Conseil <sup>(1)</sup>.

ii. Une vaste réforme des fonds structurels en matière sociale

À l’aune des critiques souvent émises à l’encontre de la complexité des fonds sociaux, la Commission européenne a proposé, pour le prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027 <sup>(2)</sup>, de créer un « **Fonds social européen plus** » <sup>(3)</sup>, fusionnant le fonds social européen et l’initiative pour l’emploi des jeunes ; le fonds européen d’aide aux plus démunis ; le Programme pour l’emploi et l’innovation sociale (EaSI) ; le Programme d’action de l’Union dans le domaine de la santé.

**Ce nouveau fonds devrait être doté de 101,2 milliards d’euros**, auxquels s’ajouterait 1,6 milliard pour le FEM (Fonds Européen d’Ajustement à la Mondialisation). Les États membres dont le taux NEET <sup>(4)</sup> est supérieur à la moyenne de l’Union en 2019 devront allouer au moins 10 % du volet du FSE+ à des mesures du soutien à l’emploi des jeunes. Le reste (1,2 milliard d’euros) sera exécuté en gestion directe : 761 millions d’euros pour le volet « Emploi et innovation sociale » et 413 millions d’euros pour le volet « Santé » <sup>(5)</sup>.

L’objectif est de donner **plus de cohérence à des fonds complémentaires**, ainsi que d’en flexibiliser et d’en simplifier la gestion. Surtout, la Commission européenne met en avant le fait que ce nouveau fonds sera mieux articulé avec le Semestre européen et les recommandations émises à cette occasion à destination des États membres. Plusieurs fonds à vocation sociale resteraient donc en dehors du FSE+, notamment le FEM et le programme Erasmus.

Il importera de préciser les **marges de manœuvre des États membres pour orienter ces crédits en fonction des divers objectifs sociaux**, sans quoi la simplification pourrait s’avérer inopérante. Il sera également important d’être très

---

(1) <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&langId=fr&newsId=9297&furtherNews=yes>.

(2) Proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, COM(2018) 322 final.

(3) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen plus (FSE+), COM(2018) 382 final.

(4) Not in Education, Employment or Training.

(5) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-18-3922\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3922_fr.htm).

attentifs au fait que cette réforme ne soit pas l'occasion pour l'Union européenne de réduire l'enveloppe budgétaire pour chaque ancien fonds à vocation sociale.

Parallèlement, le **Fonds européen d'ajustement à la mondialisation** devrait être réformé et évalué afin d'être plus efficace dans son rôle de « filet de sécurité » de la mondialisation. Aujourd'hui, seuls les travailleurs ayant perdu leur emploi du fait de changements dans la structure des échanges commerciaux ou en conséquence de la crise économique et financière, sont éligibles. La Commission désire mieux protéger les travailleurs ayant perdu leur emploi du fait de l'automatisation ou de la numérisation, notamment en diminuant le seuil de 500 à 250 travailleurs à partir duquel un cas sera éligible et en augmentant la part de cofinancement européenne<sup>(1)</sup>. Vos Rapporteuses soutiennent pleinement ces propositions.

iii. L'information, le contrôle et la fiabilisation des relations européennes relatives au marché du travail

Alors que 17 millions d'Européens travaillent aujourd'hui dans un autre État membre que le leur, soit deux fois plus qu'il y a dix ans<sup>(2)</sup> (ce qui peut être notamment lié à la fiabilisation de la procédure et à l'introduction du formulaire A1), la Commission européenne a proposé, en mars 2018, la création d'une **Autorité européenne du travail**<sup>(3)</sup>, avec trois objectifs<sup>(4)</sup> :

- faciliter l'accès des particuliers et des employeurs à l'information sur leurs droits et leurs obligations ;
- soutenir la coopération entre les États membres de l'Union européenne en vue de l'application du droit de l'Union applicable, y compris en facilitant les inspections communes ;
- assurer la médiation et faciliter la résolution des litiges transfrontaliers entre autorités nationales ou des perturbations du marché du travail.

**L'autorité sera dotée de 140 membres permanents et d'un budget annuel de 50 millions d'euros.** L'AET ne serait, en l'état, pas dotée d'un corps européen d'inspecteurs du travail.

Vos Rapporteuses veulent souligner l'importance majeure de cette Autorité, à qui l'intitulé même donne un positionnement fort et central, devant permettre

---

(1) Commission européenne, communiqué de presse, « Budget de l'Union: un nouveau Fonds social, un nouveau Fonds d'ajustement à la mondialisation et un nouveau Fonds pour la justice, les droits et les valeurs », 30 mai 2018.

(2) Commission européenne, communiqué de presse, « La Commission adopte des propositions pour une Autorité européenne du travail et pour l'accès à la protection sociale », Strasbourg, 13 mars 2018.

(3) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une Autorité européenne du travail, COM(2018)131 final.

(4) <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1414&langId=en>.

une véritable coopération et le suivi des sanctions, afin de donner une ampleur plus importante à la lutte contre les fraudes, qui constitue un enjeu capital.

Un accord entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne a été trouvé le 14 février 2019 pour la création de cette autorité <sup>(1)</sup>.

iv. L'insertion professionnelle des femmes

L'objectif de la proposition de directive concernant **l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants** et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil <sup>(2)</sup>, lancée dès la publication du socle, est de lutter contre la sous-représentation des femmes au sein du marché du travail européen. Ce sont les articles 2, 3, 4 et 9 du socle qui sont particulièrement visés.

Le **taux d'emploi des femmes** est structurellement plus faible dans l'Union européenne par rapport à celui des hommes, s'établissant à 66,5 % en 2017 (65,3 % en 2016), contre 78 % pour les hommes. Cet écart est encore plus marqué pour les femmes ayant un enfant de moins de 6 ans, puisque leur taux d'emploi en 2016 est inférieur de plus de 8 points à celui des femmes sans jeunes enfants <sup>(3)</sup>. Les femmes subissent également un **écart défavorable de salaire** sur un même emploi et au même âge (allant jusqu'à 28 % dans certains États membres) et d'un **écart dans les pensions de retraite** (en moyenne 40 % dans l'Union).

Selon la Commission européenne, cette situation provient largement de « *politiques inadéquates en matière d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée* » <sup>(4)</sup>. Ainsi il n'existe que peu d'incitations pour que les hommes assument une part égale des responsabilités familiales, en l'absence, par exemple, de **norme européenne sur le congé paternité**, qui est parfois absent de certaines législations nationales, même s'il faut rappeler que les pères peuvent bien entendu prétendre au congé paternité. En France, 96 % des personnes en congé parental sont des femmes, ce qui implique ensuite des inégalités en cascade, notamment une faible participation au marché du travail <sup>(5)</sup>, une plus faible évolution vers des fonctions à plus forte responsabilité et des inégalités dans le montant des pensions de retraites.

Les congés parentaux sont également très hétérogènes selon les États. En France, chaque parent peut prendre six mois de congé, indemnisés 396 euros par mois. D'après l'OCDE, en 2016, « *en France, où les hommes ne représentent que 4 % des congés parentaux, 46 % des pères n'ayant pas posé l'intégralité du congé* »

---

(1) <https://travail-emploi.gouv.fr/actualites/presse/communiqués-de-presse/article/muriel-penicaud-salue-l-accord-sur-la-creation-d-une-autorite-europeenne-du>.

(2) COM(2017) 253 final.

(3) Commission européenne, « Fiche thématique du semestre européen. Les femmes sur le marché du travail », 2016.

(4) Proposition de directive concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants (page 2).

(5) Périvier, Hélène, « Réduire les inégalités professionnelles en réformant le congé paternité », OFCE, policy brief n°11, 12 janvier 2017.

*paternité ont dit qu'ils n'étaient simplement 'pas intéressés' »*<sup>(1)</sup>. En Slovaquie, en Croatie, à Chypre, en République Tchèque et en Autriche, aucun congé de paternité n'existe<sup>(2)</sup>. La Grèce, l'Italie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas et la Roumanie disposent d'un congé de paternité inférieur à deux semaines. Au-delà des seuls droits, il faut bien entendu souligner qu'il existe sur cette question un facteur culturel et social majeur qui ne doit pas être occulté et qui peut freiner une convergence en la matière.

La Commission européenne<sup>(3)</sup> a donc proposé plusieurs dispositifs pour remédier à cette situation :

- Un **congé paternité** de « *courte durée, non inférieure à dix jours* » ;
- Un **congé parental réformé** par rapport à celui instauré par la directive de 2010<sup>(4)</sup>, afin qu'il soit mieux utilisé par les pères. Ce congé serait de quatre mois minimum, non transférables entre les parents, et introduisant une flexibilité en ce qui concerne les formes de congé parental, jusqu'aux 12 ans de l'enfant ;
- Un **congé d'aidant** de cinq jours par an, en cas de maladie grave de dépendance d'un proche ;
- Le maintien du droit existant des travailleurs de **s'absenter du travail en cas de force majeure** ;
- Un **niveau de rémunération « adéquat »** pour les travailleurs ayant recours aux différents types de congé, au moyen équivalent à celui de la prestation de maladie ;
- L'introduction de **formules souples de travail** afin d'assurer un retour à l'emploi adapté, avec un aménagement du rythme ou des horaires de travail et des possibilités de travail à distance.

**Cette proposition a suscité l'opposition de nombreux États**, sur différents sujets, notamment la rémunération (pour la France par exemple), ou le principe même d'un congé paternité et du caractère non transférable du congé parental (pour l'Allemagne). Le Conseil des ministres de l'Emploi et des Affaires sociales a finalement adopté le 21 juin 2018 une version allégée du texte,

---

(1) <http://www.oecd.org/fr/parite/peres-egalite-des-sexes.htm>.

(2) *L'Allemagne ne dispose pas stricto sensu d'un congé de paternité mais les dispositifs existants relatifs au congé parental sont considérés par la Commission européenne comme répondant aux critères essentiels permettant de garantir un accès aux pères à un congé spécifique.*

(3) *Qui s'inscrit dans la continuité des législations européennes précédentes : directive 2010/41/UE sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante ; directive 2006/54/CE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail ; directive 92/85/CE visant à l'amélioration de la sécurité et la santé des femmes enceintes, accouchées ou allaitantes au travail.*

(4) *Directive 2010/18/UE (que la présente proposition de directive abrogerait), qui reprenait déjà les dispositions de la directive 96/34/CE du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental.*

**supprimant notamment la mention d'un caractère « adéquat » de la rémunération**, dont le niveau est laissé au libre choix des États et le nombre de mois transférable est limité à deux.

Cette proposition a été accueillie avec précaution par la France pour favoriser l'accès aux structures petites enfance (notamment dans le cadre du « Plan Pauvreté » de 2018) et à l'école dès trois ans. Cette approche vise à favoriser la réduction des inégalités sociales dès le plus jeune âge, pour tous les enfants, en investissant dans les structures d'inclusion des jeunes enfants, y compris les enfants de parents qui ne sont pas en activité. **Vos Rapporteuses soutiennent cette approche d'investissement social dans les structures de petite enfance visant à réduire dès le plus jeune âge les inégalités qui ont pour tendance à se creuser avec l'âge.**

Finalement, le Conseil et le Parlement européen ont trouvé une position commune le 24 janvier 2019 <sup>(1)</sup>, qui confirme le congé parental de quatre mois, dont deux non-transférables, et rémunéré « à un niveau adéquat », à déterminer dans chaque État membre. L'accord introduit aussi le congé d'aidant, d'au moins cinq jours par an et par travailleur.

Vos Rapporteuses insistent sur l'intérêt de pouvoir choisir la garde d'enfants souhaitée, que ce soit par le congé parental ou la structure collective. L'enjeu ici est d'encourager les **politiques publiques rendant accessible la garde d'enfant collective sur tout le territoire de chaque État membre et luttant contre les inégalités sociales dès la petite enfance.**

#### v. Des initiatives sous la forme de textes plus souples

La Commission européenne a également fait usage de **textes juridiquement moins contraignants** afin d'inciter les États membres à légiférer dans le sens des droits promus par le socle européen des droits sociaux. Afin d'assurer une interprétation uniforme de ces droits, elle a ainsi publié une communication et une recommandation sur le socle européen des droits sociaux <sup>(2)</sup>, ainsi qu'un document de réflexion sur la dimension sociale de l'Union <sup>(3)</sup>.

Face au constat d'une disparité croissante de l'accès à la protection sociale et aux services de l'emploi, notamment pour ceux ayant un emploi atypique ou indépendant, la Commission européenne a ainsi publié une recommandation <sup>(4)</sup> invitant à combler les lacunes en matière de couverture sociale et à faciliter le transfert de ces droits d'un emploi à l'autre. Une communication interprétative sur

---

(1) <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2019/01/24/better-work-life-balance-for-eu-citizens-presidency-reaches-provisional-agreement-with-the-european-parliament/>.

(2) [https://ec.europa.eu/commission/publications/monitoring-implementation-european-pillar-social-rights\\_fr](https://ec.europa.eu/commission/publications/monitoring-implementation-european-pillar-social-rights_fr).

(3) COM(2017) 206 - 26 avril 2017.

(4) Proposition de recommandation du Conseil relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale COM(2018) 132 final.

la directive « temps de travail »<sup>(1)</sup>, une consultation des partenaires sociaux sur la directive « déclaration écrite »<sup>(2)</sup> complètent ce dispositif.

\*

\* \*

Ainsi, **le socle n'est pas resté lettre morte pour la Commission** : ses principes ont été rapidement traduits dans un nombre important de propositions de directives, dont les plus importantes restent encore à adopter définitivement. Il s'agit pour la plupart d'avancées sociales majeures, prenant en compte les enjeux du XXI<sup>e</sup> siècle, en particulier en ce qui concerne les transformations du marché du travail, mais qui peinent à recevoir une approbation définitive.

---

(1) *Communication interprétative relative à la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (2017/C 165/01).*

(2) *Directive 91/533, portant sur l'obligation qu'a l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail.*

### III. DES RÉFORMES STRUCTURELLES NÉCESSAIRES POUR INITIER UNE FORME DE « MAASTRICHT SOCIAL »

Créer une Europe plus sociale est indéniablement un enjeu de long terme. Vos Rapporteuses se proposent donc ici de formuler des **recommandations pour l'immédiat, pour le moyen terme mais aussi de tracer des perspectives plus lointaines.**

Il faut rappeler **qu'il n'y aura pas de prospérité économique sans processus d'accroissement des droits sociaux.** Le sentiment de « justice sociale » est très important aux yeux des citoyens, qui attendent légitimement un équilibre entre économique et social.

**Le socle européen des droits sociaux doit servir d'amorçage à la traduction des droits qu'il promet** par de nouvelles directives, des accords bilatéraux et des réformes nationales, en fonction des compétences. Selon vos Rapporteuses, trois types d'action doivent être entrepris pour relancer l'Europe sociale, grâce au socle :

- à court terme, il importe de donner une véritable **opérationnalité aux objectifs du socle** ;
- à moyen terme, une **réforme des fonds structurels**, en particulier leur conditionnalité au respect de critères sociaux ;
- à long terme, l'Union doit accepter de créer une « coordination renforcée » entre les États les plus volontaristes en matière sociale, afin de faire advenir une forme de « **Maastricht social** ».

#### A. DES OUTILS CONCRETS DE MISE EN ŒUVRE DU SOCLE

La proposition du Président de la République française, formulée durant la campagne électorale, prévoyait la mise en place d'un socle qui définirait des « *standards minimaux en matière de droit à la formation, de couverture santé, d'assurance chômage ou de salaire minimum (à des niveaux tenant compte de l'inégal développement des États membres)* »<sup>(1)</sup>.

Le fait que le socle, initialement pensé pour les États de la zone euro, ait reçu l'assentiment des 28 États membres de l'Union est un signal fort pour l'Europe sociale mais a sans doute contribué à l'amoindrissement de son ambition originelle. Vos Rapporteuses proposent de **compléter ce socle initial par des coopérations, prioritairement dédiées aux États membres de la zone euro pour certaines d'entre elles.**

---

(1) *Le Monde*, « Comparez les programmes des candidats à l'élection présidentielle », « L'harmonisation fiscale et sociale en Europe » (<https://www.lemonde.fr/programmes/economie-europeenne/l-harmonisation-fiscale-et-sociale-en-europe>).

## 1. Fluidifier les marchés du travail européens, afin de lutter contre le « dumping social »

### a. Créer un socle minimum d'assurance-chômage

Le premier projet relatif à l'assurance chômage européenne est apparu dès 1975 dans le « rapport Marjolin »<sup>(1)</sup> et celui-ci est régulièrement remis sur le devant de la scène<sup>(2)</sup>. La Commission européenne a par exemple financé un vaste projet de recherches sur ce sujet, menée par le *Centre for European Policy Studies*<sup>(3)</sup>.

Alors que l'Union économique et monétaire ne dispose que d'un volet monétaire pleinement intégré et que certains mécanismes de stabilisation apparaissent faibles à l'échelle européenne (comme la mobilité de la main-d'œuvre ou les ajustements des prix et des salaires), la capacité stabilisatrice de cette assurance verrait son effet démultiplié si elle était mise en place au niveau européen, que ce soit après un choc symétrique ou asymétrique.

**Le socle présente un lien très direct avec ce projet d'assurance-chômage européenne.** L'article 4 du socle prévoit un « soutien actif à l'emploi » passant notamment par le fait que « toute personne a le droit de bénéficier, en temps utile, d'une aide adaptée à ses besoins afin d'améliorer ses perspectives d'emploi salarié ou non salarié. Cela inclut le droit de recevoir une aide en matière de recherche d'emploi, de formation et de reconversion. »

Le Conseil d'analyse économique<sup>(4)</sup> proposait dès 2013 un système qui peut faire consensus. Il s'agirait d'un fonds européen abondé par les États membres de la zone euro, à hauteur de 20 % de la masse salariale du pays, pondérée par le taux de chômage structurel.

À la vue des difficultés importantes qui se sont manifestées dans les négociations européennes lorsqu'il s'est agi de l'assurance-chômage, **vos Rapporteurs considèrent plus pragmatique de réfléchir à des coopérations entre États membres frontaliers sur un socle minimum d'assurance chômage.**

À titre d'exemple, les règles d'indemnisation des travailleurs frontaliers actuelles sont régies par le règlement communautaire 883/2004 qui s'applique aux pays de l'Union européenne depuis mai 2010 et à la Suisse depuis avril 2012. En juin 2018, un accord a été trouvé par les Ministres du Travail, concernant

---

(1) Rapport du groupe de réflexion « Union économique et monétaire 1980 », Communautés européennes, mars 1975.

(2) Enderlein, Henrik ; Guttenberg, Lucas et Spiess, Jann, « Une assurance contre les chocs conjoncturels dans la zone euro », *Notre Europe*, Institut Jacques Delors, septembre 2013 ou Coquet, Bruno, L'assurance chômage. Une politique malmenée, L'Harmattan, 2013.

(3) Projet de recherche « Faisabilité et valeur ajoutée d'un régime européen de prestations de chômage », commandé par la Commission européenne (Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion). Cf. : Commission européenne, « Résumé Analytique. Stabiliser l'Union économique et monétaire européenne: que peut-on espérer d'un système commun d'assurance chômage ? », janvier 2017.

(4) Conseil d'analyse économique, « Compléter l'euro », 2013.

l'indemnisation des demandeurs d'emploi transfrontaliers luxembourgeois. Celle-ci sera désormais versée par l'État où l'activité était exercée, après avoir cotisé douze mois dans l'État employeur. Pour la France, les cas les plus récurrents sont ceux de la Suisse, ou du Luxembourg, qui comptabilise 45 % de frontaliers issus de pays limitrophes et qui craint une augmentation du nombre de demandeurs d'emploi avec cette réforme.

Selon une étude de l'UNEDIC publiée en juin 2018 <sup>(1)</sup>, « **la réglementation en vigueur est défavorable à la France** ». Ainsi, cette étude rappelle qu'en 2019, « *la France a versé 919 millions d'euros d'indemnisation chômage aux demandeurs d'emploi frontaliers alors qu'elle n'a pu demander, avec les règles actuelles en vigueur, que 210 millions d'euros de remboursement de la part des pays voisins, soit un manque à gagner de 708 millions d'euros pour l'Unedic.* » Il y a donc un **réel enjeu de coopération entre États** sur ce sujet.

### ***b. Instaurer le principe d'un salaire minimum européen***

**Une grande majorité d'États membres de l'Union européenne (vingt-deux) prévoit d'ores et déjà une législation nationale permettant d'établir un salaire minimum.** Dans les six États restants, des salaires minimums existent *de facto*, définis soit par la négociation entre les organisations syndicales soit par les branches professionnelles (Autriche, Chypre, Danemark, Finlande, Italie, Suède).

**Les niveaux de ces salaires minimums varient fortement**, allant de 500 euros pour la Bulgarie ou la Pologne, à plus de 1 000 euros par mois (pour la France, les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg ou l'Allemagne), en passant par un groupe d'États qui disposent d'un salaire minimum situé entre 500 et 1 000 euros (Estonie, Portugal, Grèce, Malte).

Même si elles sont anciennes, certaines études tendent également à montrer que les niveaux de salaires minimums sont très variables en pourcentage du salaire moyen <sup>(2)</sup>. L'Italie arrivait alors en tête, avec un salaire minimum atteignant 70 % du salaire moyen, alors que le niveau espagnol dépassait à peine 30 % du salaire moyen.

Ainsi, l'instauration d'un salaire minimum fondé sur une valeur nominale précise paraît irréaliste à moyen terme, du fait principalement de cette disparité européenne dans les niveaux nationaux de ces salaires minimums. Toutefois, **vos Rapporteuses proposent l'introduction du principe d'un salaire minimum dans le droit européen, qui serait défini au niveau national.** Une modalité de mise en œuvre pourrait consister dans la possibilité de définir ce salaire en fonction du salaire médian, qui définit lui-même le seuil de pauvreté dans chaque

---

(1) UNEDIC, « *Perspectives financières de l'assurance chômage 2018-2021* », juin 2018 (page 35).

(2) Dolado, Juan ; Kramarz, Francis ; Machin, Stephen ; Manning, Alan ; Margolis, David ; Teulings, Coen, « *The Economic Impact of Minimum Wages in Europe* », *Economic Policy*, pp. 319-370 (octobre 1996).

État. Cette évolution revêtirait un sens particulièrement fort et permettre d'entamer un début de convergence européenne en la matière.

À titre d'exemple, **les États-Unis disposent, depuis 1938, d'un salaire minimum fédéral dont le niveau est très faible mais qui préserve la liberté des États** d'aller plus loin en définissant leur propre politique sociale, pouvant passer par un salaire minimum plus élevé. Certaines villes, comme San Francisco, Santa Fe ou Washington, disposent également de leur niveau propre de salaire minimum <sup>(1)</sup>.

### *c. Accroître la représentativité syndicale*

Le **taux moyen de syndicalisation dans les États membres de l'Union européenne est de 23 %, variant de 10 % à plus de 70 % des salariés** selon les pays <sup>(2)</sup>, reflétant des systèmes de syndicalisation et des marchés du travail encore hétérogènes. L'acquis européen en matière de dialogue social ne peut être valorisé sans un **accroissement de la représentativité et de la visibilité des partenaires sociaux européens**.

En ce sens, les dispositifs, mentionnés plus haut, mis en place par le syndicat IG Metall peuvent servir d'exemples pour impulser une dynamique européenne en ce sens.

Depuis la décision de la Commission européenne de 1998 <sup>(3)</sup>, des **comités de dialogue social sectoriel** ont été institués. Les travaux de ces comités permettent d'aboutir à des accords-cadres, même si ces derniers restent peu nombreux. L'Union ne s'est pas encore dotée d'un véritable paritarisme dans la réflexion et les propositions en matière de politiques sociales.

### *d. Coordonner plus étroitement les réformes du marché du travail et les contrôles européens en matière de droit du travail*

Le chapitre I du socle prévoit un accès au marché du travail égalitaire et le chapitre II, relatif à des « *conditions de travail équitables* », est très ambitieux dans ses objectifs. Pour réaliser tous ces objectifs, **l'Autorité européenne du travail (AET)**, telle que prévue par la Commission européenne, est un outil qui pourra répondre à la hauteur de l'enjeu si la coopération entre les États est réelle.

Pour lui donner une pleine efficacité, l'AET devrait notamment **englober les quatre autres autorités européennes liées au travail** qui existent déjà : la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound), le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle, l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail

---

(1) Garabiol-Furet, Marie-Dominique, « *Le salaire minimum européen : un projet réalisable ?* », Fondation Robert Schuman, *Question d'Europe* n°43, 2006.

(2) DARES, « *La syndicalisation en France. Des salariés deux fois plus syndiqués dans la fonction publique* », n°025, mai 2016 (page 8).

(3) *Décision de la Commission du 20 mai 1998 – 98/500/CE.*

(EU-OSHA) et la Fondation européenne pour la formation. Chacune de ces agences reçoit entre 15 et 20 millions d’euros de dotation par an.

L’AET pourrait en réalité avoir plusieurs objectifs clairs <sup>(1)</sup> :

- faciliter l’échange entre les autorités nationales ;
- être un centre d’expertise, de formation, de centralisation des débats juridiques sur le travail européen et transfrontalier en particulier ;
- permettre un contrôle des législations sociales européennes pour le travail transfrontalier ; pour cela, l’AET devrait se voir attribuer les moyens de mettre en œuvre des coopérations en matière de contrôle et de suivi des sanctions (concernant par exemple le dépassement des délais, des actions nationales jugées insuffisantes etc.), afin que la mobilité européenne du travail ne se fasse pas au détriment de la législation sociale européenne ;
- faire respecter les règles relatives au détachement des travailleurs, notamment celles issues de la réforme de 2018, en axant plus particulièrement sur la lutte contre l’abus de travail détaché entre pays frontaliers et au sein d’un même État ;
- simplifier et fluidifier la mobilité des travailleurs dans l’Union.

## **2. Investir durablement dans le capital humain, par des mesures fortes en faveur de l’éducation et de l’élévation des compétences**

Le premier article du socle énonce clairement que « *toute personne a droit à une éducation, une formation et un apprentissage tout au long de la vie inclusifs et de qualité, afin de maintenir ou d’acquérir des compétences lui permettant de participer pleinement à la société et de gérer avec succès les transitions sur le marché du travail.* » Cet article traduit une volonté forte **d’investir dans le capital humain**, afin d’élever les compétences générales des Européens et de créer une croissance plus inclusive. L’article 3, relatif à **l’égalité des chances**, traduit aussi cet objectif.

La Commission européenne affirmait lors du lancement de la consultation sur le socle que « *la politique sociale moderne devrait s’appuyer sur l’investissement dans le capital humain, fondé sur l’égalité des chances, sur la prévention et la protection des risques sociaux ainsi que sur l’existence de filets de sécurité efficaces (...)* » <sup>(2)</sup>. Toutefois, ces déclarations de principe appellent

---

(1) Fernandes, Sofia, « *Quelle ambition pour l’Autorité européenne du travail* », Notre Europe – Institut Jacques Delors, policy paper n°2019, 8 mars 2018.

(2) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « *Lancement d’une consultation sur un socle européen des droits sociaux* », 8 mars 2016, COM(2016) 127 final (page 4).

des actions concrètes que les États membres de la zone euro devraient mettre en place, notamment en matière d'éducation et de mobilité professionnelle.

Une éducation européenne de qualité passe nécessairement par des **enseignements renforcés des langues étrangères** parlées en Europe, et notamment dans la zone euro. Le marché unique ne le sera vraiment que lorsque la diversité des langues européennes, qui constitue une richesse culturelle particulièrement précieuse, ne sera plus un obstacle à la mobilité professionnelle.

La diversité linguistique peut en effet s'avérer être une barrière culturelle majeure, empêchant le dialogue, créant de véritables clivages sociaux, « *en conférant de facto aux personnes plurilingues un accès à de meilleures conditions de vie et de travail, tout en excluant les personnes monolingues du marché du travail* »<sup>(1)</sup>.

Plusieurs actions peuvent être entreprises, notamment accentuer les formations bilingues dès la classe de sixième (et équivalents) et permettre l'apprentissage adapté d'une langue étrangère dès la classe préparatoire (et équivalent) au plus tard. Il faudrait également créer un « **référént Europe** » au sein des établissements d'enseignement secondaire généraux, technologiques et professionnels, afin de faire connaître les dispositifs de mobilité et de service civique européens.

Vos Rapporteuses proposent également de reconnaître et valoriser, dès la classe de seconde (ou équivalent), les stages et toutes les expériences préprofessionnelles au sein de l'Union.

De plus, le « **Service Volontaire Européen** » (SVE), qui fait partie du volet Jeunesse et Sport du « Programme Erasmus + », doit absolument être **mieux connu, son accès doit être facilité** afin que l'engagement soit promu le plus tôt possible, dès le lycée. Il en va de même pour l'engagement au sein du « **corps européen de solidarité** »<sup>(2)</sup>. Il pourrait également être intéressant **d'utiliser les périodes creuses des logements étudiants** pour encourager les expériences professionnelles et/ou associatives européennes.

Par ailleurs, la Commission européenne a proposé en mai 2018 de procéder, pour le cadre financier pluriannuel 2021-2027, au « **doublément de la taille du programme Erasmus+** »<sup>(3)</sup>. L'objectif sera de viser davantage l'inclusion et les jeunes issus des milieux défavorisés. Un montant de 30 milliards d'euros sera accordé au nouveau programme Erasmus+ (afin d'en tripler le nombre de

---

(1) Orban, Léonard, « *Langues et traduction : une politique cruciale pour l'Union européenne* », *Hermès, La Revue*, 2010/1, n°56 (page 25).

(2) « *Initiative de l'Union européenne qui vise à donner aux jeunes la possibilité de se porter volontaires ou de travailler dans le cadre de projets organisés dans leur pays ou à l'étranger et destinés à aider des communautés et des personnes dans toute l'Europe.* » Cf : [https://europa.eu/youth/solidarity\\_fr](https://europa.eu/youth/solidarity_fr).

(3) *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant «Erasmus», le programme de l'Union pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport, et abrogeant le règlement (UE) n° 1288/2013. COM(2018) 367 final.*

bénéficiaires) auquel il faut ajouter 700 millions d'euros pour la nouvelle initiative « *DiscoverEU* »<sup>(1)</sup>, donnant la possibilité aux jeunes de découvrir un autre pays de l'Union.

Depuis 2014, le programme Erasmus+ couvre un champ très important d'activités liées à l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport. Il a été doté d'une enveloppe budgétaire de 16,4 milliards d'euros, permettant à 1,8 million d'apprenants de réaliser un échange. Il faut souligner que ce programme avait, dès 2018, « *atteint ou dépassé la plupart des indicateurs fixés dans la base légale le concernant* »<sup>(2)</sup>. Toutefois, l'évaluation à mi-parcours de ce programme<sup>(3)</sup>, publiée en janvier 2018, met en avant **plusieurs voies d'amélioration**.

La première est la nécessité d'atteindre les personnes moins favorisées et de rendre le programme plus inclusif. C'est pourquoi vos Rapporteures proposent de créer, au sein du programme, un **Fonds européen entièrement dédié à Erasmus apprentissage** (jusqu'à bac +2) ou de consacrer un pourcentage du budget d'Erasmus+ qui y serait spécifiquement consacré. Erasmus+ permet déjà d'inclure les apprentis dans le dispositif, mais ces derniers restent largement minoritaires. C'est pourquoi il importe de **cibler les apprentis** afin que ces derniers puissent effectuer leur apprentissage dans un autre État de l'Union. En Europe, ce sont 20 338 élèves en formation professionnelle qui ont pu partir en échange, et le nombre de demandes a augmenté de 12 % entre 2016 et 2017. L'objectif affiché par le Gouvernement français de passer de 7 000 à 44 000 apprentis en échange d'ici 2022 ne pourra pas se réaliser sans un Fonds européen dédié, ou un fléchage budgétaire qui affiche cette détermination, ni sans un renforcement de l'enseignement des langues et une harmonisation des contrats de travail des apprentis<sup>(4)</sup> qui sécurise l'apprenti, l'établissement scolaire, le tuteur et les centres de formation.

Vos Rapporteures proposent également de mettre en place un **fonds « Erasmus d'expérience européenne » pour tous les jeunes dits « NEET »**<sup>(5)</sup>, provenant de milieux sociaux défavorisés. Les jeunes défavorisés ne représentent en effet que 11,5 % du nombre total de jeunes bénéficiaires<sup>(6)</sup>. Ce fonds devrait leur permettre de choisir, dans un autre État de l'Union, une association, une structure publique, parapublique ou privée, dans laquelle s'engager. Ces jeunes sans formation, sans stage et sans emploi et issus de milieux défavorisés devraient être prioritaires dans l'obtention de ces contrats, mêmes courts.

---

(1) [https://europa.eu/youth/discovereu\\_fr](https://europa.eu/youth/discovereu_fr).

(2) *Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – évaluation à mi-parcours du programme Erasmus+ (2014-2020)*, COM(2018) 50 final (page 3).

(3) *Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – évaluation à mi-parcours du programme Erasmus+ (2014-2020)*, COM(2018) 50 final.

(4) Arthuis, Jean, « *Erasmus Pro : lever les freins à la mobilité des apprentis en Europe* », rapport à la Ministre du Travail, janvier 2018.

(5) *Not in Education, Employment or Training*

(6) *COM(2018)50 final, page 2.*

Vos Rapporteuses demandent également à ce que soit étudiée la possibilité de **simplifier drastiquement les procédures relatives aux demandes de dossiers Erasmus+**, qui restent trop complexes et insuffisamment anticipées, pour toucher le plus grand nombre possible de jeunes. La Commission a déjà annoncé la mise en place de formulaires en ligne pour faciliter les demandes de subvention, et une réduction de la charge administrative.

Vos Rapporteuses considèrent qu'il faut aller encore plus loin, en inscrivant plus clairement l'objectif d'accompagner les bénéficiaires d'Erasmus+ par une **véritable politique européenne du logement des jeunes**, en développant les réseaux d'accueil des étudiants, en créant de véritables coopérations entre les États membres (par exemple par des accords bilatéraux), sur volontariat des villes d'accueil, pour faciliter le logement des jeunes, en mettant à disposition des logements.

Les collectivités territoriales faisant un effort en matière de logement des jeunes européens pourraient recevoir une compensation financière de la part du « programme Erasmus+ ». Un appel à candidature national serait lancé afin que les villes universitaires ou accueillant des centres de formation puissent se porter volontaires pour accueillir un nombre défini d'apprentis ou étudiants européens. Le financement de ces logements pourrait être partagé entre l'étudiant qui bénéficie d'une bourse européenne, l'État et la collectivité territoriale. L'objectif est de **simplifier la mobilité étudiante**, dans la mesure où celle-ci concourt notamment à l'attractivité des communes.

D'autres dispositifs de facilitation de la mobilité doivent aussi être envisagés, notamment des **facilités bancaires** pour l'ouverture d'un compte courant et la création d'une **carte de retrait pour les jeunes européens**, en facilitant les démarches administratives dans des délais très courts, sur la période de leur présence dans l'État d'accueil, sur la base d'accords bilatéraux.

La **fracture générationnelle** doit également être un sujet majeur traité par les outils complémentaires mis à la disposition des États. C'est pourquoi vos Rapporteuses soutiennent un **grand plan d'investissement européen dans le domaine de la « silver economy »** <sup>(1)</sup>. En effet, les articles 15 et 18 du socle visent à assurer à toutes les personnes, notamment les plus âgées, des garanties de revenus et de soins tout au long de la vie.

Le socle ne considère la question du vieillissement que par l'intermédiaire des prestations de vieillesse, des pensions et des soins longue durée, alors qu'il faut disposer d'une vision plus large, notamment en prenant en compte le fait que l'économie peut aider à répondre à l'enjeu du vieillissement de la population. Alors que le ratio des actifs par rapport aux inactifs est aujourd'hui de quatre pour un, il devrait s'élever à deux pour un en 2060. Les Européens âgés de plus de

---

(1) En plus des initiatives déjà partiellement soutenues par l'Union dans ce domaine, notamment le projet « Smart Silver Economy ». Cf. : <http://www.smartsilvereconomy.eu/>.

65 ans ont une « capacité de dépense » supérieure à 3 000 milliards d'euros<sup>(1)</sup>. Il existe donc de véritables opportunités de partenariat entre l'Union européenne et des entreprises pour faire croître ce secteur et avoir un véritable impact social.

### 3. Reconnaître le rôle majeur des entreprises de l'économie sociale et solidaire (ESS)

Les entreprises de l'ESS, totalement absentes des traités européens, sont très **diversement prises en compte au sein des États membres**. Les coopératives, mutuelles, associations et fondations restent présentes en France et l'ESS est reconnue en Espagne, au Portugal, en Belgique ou encore en Grèce, mais est totalement absente en Allemagne ou en Autriche<sup>(2)</sup>. Au Royaume-Uni, ce sont les « *charities* » qui dominent, en plus des entreprises capitalistes classiques qui se donnent une vocation sociale. Au sein des États membres d'Europe de l'Est, l'ESS peine à s'imposer, représentant seulement 1,77 % de l'emploi total rémunéré en 2010<sup>(3)</sup>, alors que **ce taux s'élève à 6,3 % pour l'ensemble de l'UE28**<sup>(4)</sup>. Quel que soit l'État membre, **l'ESS est rarement reconnue en tant que telle par la loi**. Ce sont plutôt les formes juridiques propres à l'ESS qui sont souvent encadrées juridiquement (associations, coopératives, fondations, mutuelles).

Au niveau de l'Union, aucune direction générale ni aucune unité n'est dédiée à la question de l'ESS. Cette dernière n'est pas non plus mentionnée dans la stratégie Europe 2020. Ainsi, **vos Rapporteuses proposent d'introduire le concept de « lucrativité limitée »**<sup>(5)</sup> **au sein de l'article 54 TFUE**<sup>(6)</sup>. La Commission européenne devrait également se doter d'une véritable **stratégie de promotion des entreprises de l'ESS à l'échelle de l'Union**.

### 4. L'égalité entre les femmes et les hommes

Les États membres de la zone euro devraient, selon vos Rapporteuses, se doter d'une stratégie et de moyens plus ambitieux pour réaliser l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes. Sur le plan du marché du travail, un **investissement européen massif dans les structures de garde d'enfants** est indispensable pour égaliser les situations professionnelles entre les femmes et les hommes. L'OCDE a en effet permis de constater une corrélation entre le taux

---

(1) <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/growing-silver-economy-europe>.

(2) Stokking, Denis et Perard, Pierre, « L'économie sociale et solidaire en Europe », Pour la Solidarité, note d'analyse, mai 2016.

(3) Monzon, José Luis et Chaves, Rafael, « L'économie sociale dans l'Union européenne », rapport pour le Comité économique et social européen, 2012.

(4) Manifeste conjoint de VYV et Solidaris, « Ensemble, faisons battre le cœur social de l'Union européenne », 2019 (page 11). Ce chiffre s'élève à 7,4 % pour la seule UE15.

(5) Manifeste conjoint de VYV et Solidaris, « Ensemble, faisons battre le cœur social de l'Union européenne », 2019 (page 23).

(6) Cet article définit aujourd'hui les « sociétés » comme « les sociétés de droit civil ou commercial, y compris les sociétés coopératives, et les autres personnes morales relevant du droit public ou privé, à l'exception des sociétés qui ne poursuivent pas de but lucratif ».

d'emploi des mères avec au moins un enfant de moins de trois ans et le taux d'enfants de moins de trois ans accueillis dans des modes de gardes formels <sup>(1)</sup>.

La Commission européenne a publié une recommandation en 2014 afin d'inviter les États à renforcer l'application du principe d'égalité des rémunérations entre les femmes et les hommes grâce à la transparence <sup>(2)</sup>. La Commission a également organisé, au mois de mars 2019, une consultation publique sur la transparence des rémunérations <sup>(3)</sup>, en lien avec la directive du 17 mai 2017 modifiant la directive 2007/36/CE en vue de promouvoir l'engagement à long terme des actionnaires qui prévoit que les entreprises doivent établir un rapport clair et compréhensible sur les rémunérations, offrant une vue d'ensemble de la rémunération de leurs administrateurs. **Vos Rapporteuses souhaitent que l'Union puisse effectivement aller plus loin en offrant des garanties de transparence des rémunérations**, outil important pour lutter <sup>(5)</sup> contre les inégalités de rémunération.

L'Union européenne doit également être la zone qui garantit le plus efficacement les **droits sexuels et reproductifs**, tels que l'interruption volontaire de grossesse, les campagnes de prévention, l'éducation à la sexualité, l'allongement du congé paternité, par exemple.

Avec une tendance à la hausse du taux d'adultes divorcés ou séparés en Europe <sup>(4)</sup>, il pourrait également être intéressant de créer **un médiateur de la zone euro doté de compétences relatives aux situations de séparations familiales avec enfants pour les couples binationaux**, notamment concernant les difficultés de garde organisée entre les parents.

Il faut souligner que, selon les estimations de la Commission européenne, l'amélioration de l'égalité entre les femmes et les hommes pourrait entraîner la **création de 10,5 millions d'emplois d'ici à 2050** et stimuler l'économie de l'Union à hauteur de 1 950 milliards à 3 150 milliards d'euros <sup>(5)</sup>.

## 5. L'inclusion des personnes handicapées dans l'Union

L'Union s'est dotée, en 2010, d'une **nouvelle stratégie sur dix ans en faveur des personnes handicapées** <sup>(6)</sup>, notamment afin d'assurer le respect de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CNUDPH), dont l'Union est signataire depuis 2011 et qui est un instrument

---

(1) <https://voxeurop.eu/fr/2017/petite-enfance-5121588>.

(2) *Recommandation de la Commission du 7 mars 2014 relative au renforcement du principe de l'égalité des rémunérations des femmes et des hommes grâce à la transparence.*

(3) *Source : Commission européenne - [https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-remuneration-report-guidelines-implementing-shareholders-rights-directive\\_fr](https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-remuneration-report-guidelines-implementing-shareholders-rights-directive_fr).*

(4) *Collombet, Catherine, « Consensus et médiation dans les séparations parentales en Europe », Politiques sociales et familiales, n°117, septembre 2014, pages 75 à 79.*

(5) *Commission européenne, « Coup de projecteur sur l'action de l'Union européenne en faveur des femmes », mars 2019.*

(6) *COM(2010) 636 final.*

juridique contraignant. Une personne sur six dans l'Union se trouve en effet en situation de handicap (soit environ 80 millions de personnes) et **le taux de pauvreté des personnes handicapées est de 70 % supérieur à la moyenne**. L'inclusion fait, en outre, pleinement partie des objectifs de la stratégie « Europe 2020 », notamment concernant l'augmentation du taux d'emploi. Cette inclusion doit se faire tout au long de la vie (notamment en ce qui concerne la prise en charge de soins, d'éducation, de formation, d'emploi, d'inclusion sociale, de vieillissement) et être mise en lien avec le sujet de l'appui aux aidants.

**Cette stratégie est fondée sur plusieurs axes**, notamment l'accessibilité des biens et services, la participation des personnes handicapées à la vie publique, la lutte contre les discriminations, l'augmentation de leur taux d'emploi et l'égalité d'accès à l'éducation, la formation et la protection sociale <sup>(1)</sup>.

**Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne reconnaît cette exigence d'inclusion des personnes handicapées**, notamment l'article 10 qui donne à l'Union l'objectif de lutter contre toutes formes de discrimination, comme celles fondées sur le handicap, et l'article 19 lui confère le droit de légiférer contre ces discriminations. **L'Union a plusieurs fois légiféré**, notamment pour accroître l'égalité de traitement en matière d'emploi <sup>(2)</sup> ou, plus récemment, sur l'accessibilité du Web <sup>(3)</sup> et, plus largement, avec le projet d'une directive européenne sur l'accessibilité <sup>(4)</sup>. Vos Rapporteurs relèvent que ces directives ne sont pas toujours pleinement appliquées, et que la France n'a pas encore mis en œuvre celle sur l'accessibilité du Web.

En outre, le 8 novembre 2018, le Parlement européen et le Conseil sont parvenus à un accord à propos de l'Acte européen sur l'accessibilité, qui s'inscrit dans la stratégie Europe 2020 et qui fixe des exigences visant à rendre certains produits plus accessibles, notamment les distributeurs de titres de transport et les bornes d'enregistrement automatique, les PC et systèmes d'exploitation, les smartphones, tablettes et équipements télé, les services de commerce électronique. Le Parlement européen a adopté, le 13 mars 2019, l'accord interinstitutionnel portant sur cet Acte.

Le socle prend en compte la question des handicapés au travers, indirectement, de l'article 3 sur l'égalité des chances <sup>(5)</sup> et, plus directement, de **l'article 17**. Ce dernier énonce le droit à une « *aide au revenu leur permettant de*

---

(1) Des actions symboliques sont également menées, notamment l'organisation de conférences autour du handicap tous les 3 décembre, qui est la « journée européenne du handicap » et la remise par la Commission européenne de récompenses annuelles aux villes les plus accessibles aux personnes en situation de handicap.

(2) Directive 2000/78/CE.

(3) Directive 2016/2102/UE.

(4) COM(2015)0615 final.

(5) « Toute personne a droit à l'égalité de traitement et à l'égalité des chances en matière d'emploi, de protection sociale, d'éducation et d'accès aux biens et aux services offerts au public, sans distinction fondée sur (...) le handicap, (...) »

vivre dans la dignité » et à une participation égalitaire au marché du travail, avec un environnement de travail adapté à leurs besoins.

Si de réelles avancées ont été permises par l'ensemble de ces initiatives <sup>(1)</sup>, et notamment la naissance d'une « carte européenne du handicap » <sup>(2)</sup>, il semble que **les situations varient très fortement selon les États membres**. Globalement, l'enjeu d'une meilleure scolarisation des enfants en situation de handicap semble avoir été pris en compte, mais **l'intégration des travailleurs handicapés est encore bien trop marginale**. L'enjeu est de trouver les moyens d'un meilleur partage d'expériences entre les États, pouvant ensuite aboutir à une réglementation européenne.

En Italie, par exemple, où il y a environ 3 millions de personnes en situation de handicap reconnu, **l'accompagnement scolaire est inscrit dans la loi depuis 1977** <sup>(3)</sup> et prévoit que le nombre maximal d'enfants par classe diminue si cette classe accueille un enfant en situation de handicap, afin d'assurer de rester dans une démarche inclusive. Les enfants sont soutenus dans leur inclusion par un assistant de vie scolaire. Le cadre législatif italien en la matière apparaît très avancé et ne cesse de se renforcer pour intégrer tout au long de leur scolarité les enfants en situation de handicap <sup>(4)</sup>. Néanmoins, l'obligation de scolarisation s'arrêtant à 16 ans, beaucoup de jeunes s'arrêtent à cet âge, sans diplôme ou qualification. En ce qui concerne l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés en entreprises, le système italien est proche du système français <sup>(5)</sup>. En Finlande, une attention particulière est par exemple portée à **l'accessibilité des services numériques aux personnes handicapées**.

En plus de ces partages d'expériences à accroître, vos Rapporteures considèrent qu'il importe désormais de réfléchir à une **révision de la directive 2000/78 sur la meilleure insertion des personnes handicapées sur le marché du travail**. En effet, si celle-ci a permis des améliorations importantes dans certains États membres, il faut désormais aller plus loin, en promouvant l'objectif d'inclusion totale des personnes en situation de handicap. La directive 2000/78 ne semble désormais plus à même de faire en sorte que l'inclusion des travailleurs handicapés à l'échelle européenne participe pleinement à l'objectif de la stratégie Europe 2020.

---

(1) Commission européenne, « Progress report on the implementation of the European Disability Strategy (2010-2020) », février 2017, SWD(2017) 29 final.

(2) <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1139&langId=fr>.

(3) Loi n°517 de juillet 1977.

(4) Caraglio, Martine et Gavini, Christine, « L'inclusion des élèves en situation de handicap en Italie », IGAENR, rapport au Ministre de l'éducation nationale, février 2018.

(5) Un travailleur handicapé (TH) pour les entreprises dont l'effectif est inférieur à 50 personnes, deux TH pour les entreprises entre 30 et 50 et 7 % de TH au-delà de 50 salariés.

## B. UN FINANCEMENT SPÉCIFIQUE ET RESTRUCTURÉ POUR DONNER CORPS AUX OBJECTIFS DU SOCLE

### 1. Évaluer, simplifier et coordonner les fonds sociaux

#### *a. Restructurer et simplifier les fonds sociaux*

Le socle ne peut être mis en place sans une traduction par des actions et des lignes budgétaires à la hauteur des enjeux. Le fonds « FSE+ » est indéniablement une avancée et marque la prise de conscience par l'Union européenne du problème de la multiplication des fonds sociaux et de leur faible évaluation. Vos Rapporteuses se questionnent cependant sur **la façon dont cette fusion des fonds sociaux va être opérée**. Il ne faut pas qu'elle contribue à en **diluer les objectifs**, alors que chacun de ces fonds vise un résultat spécifique.

De plus, les **faibles évaluations** produites sur les dernières programmations n'ont pas servi réellement de base pour la négociation puis la définition du FSE pour la période suivante. Cette problématique d'évaluation, bien que commune à un grand nombre de fonds, est particulièrement importante pour le FSE, qui présente des modalités d'attribution et de gestion spécifiques. En France, le Ministère des solidarités et de la santé ne produit pas d'analyse de l'impact direct du FSE sur des indicateurs sociaux déterminés, tels que la diminution du taux de pauvreté, du taux de précarité sociale, ou l'insertion sur le marché du travail, par exemple. **Vos Rapporteuses demandent donc que cette évaluation soit faite** sur la base de critères transparents et d'analyses macroéconomiques explicitées, afin que le grand public puisse enfin avoir une vision des impacts réels des fonds sociaux.

Ainsi, les fonds européens à vocation sociale devraient faire l'objet de **fléchages traçables et clairement choisis**, ce qui permettrait d'accroître la possibilité d'en mesurer l'impact. Certains États membres paraissent tout particulièrement enclins à pratiquer ce fléchage clair des financements européens, ce qui n'est pas le cas de la France.

#### *b. Le Semestre européen doit mieux intégrer les recommandations sociales*

Vos Rapporteuses veulent souligner à quel point **la procédure du Semestre européen doit être, a minima, réformée pour mieux prendre en compte la question sociale**. Les programmes nationaux de réforme (PNR) doivent être soumis à l'examen de la Commission européenne qui doit émettre des recommandations. À moyen terme, l'enjeu est ici de **rendre les recommandations sociales plus opérationnelles**.

La Cour des comptes européenne souligne ainsi que, par exemple, les recommandations formulées en 2013 « *n'étaient, en règle générale, ni spécifiques*

*ni mesurables* »<sup>(1)</sup>. Il faut admettre que ce constat peut s'appliquer à un grand nombre de recommandations formulées chaque année. La Commission ne peut pas espérer que ses recommandations soient véritablement suivies si elles sont formulées en des termes généraux et sans prise en compte du contexte économique et social national du pays auquel elle adresse ses préconisations.

La Commission considère ses recommandations comme politiquement contraignantes, dès lors qu'elles sont approuvées par le Conseil européen. En effet, elles peuvent donner lieu à des sanctions si leur non-respect est susceptible de placer les États dans une situation de déséquilibre macroéconomique ou de déficit excessif<sup>(2)</sup>. Toutefois, cette précaution apparaît démesurément restrictive pour avoir ne serait-ce qu'un effet incitatif. Le Conseil économique, social et environnemental avait émis, en 2015, un avis en ce sens : « *l'articulation pertinente de la stratégie Europe 2020 avec le processus du semestre européen n'a pas été trouvée.* »<sup>(3)</sup>

C'est pourquoi vos Rapporteuses demandent à ce que **la Commission européenne réduise son volume de recommandations sociales formulées dans le cadre du Semestre européen, tout en les rendant plus opérationnelles, plus ciblées** et en les fondant sur une véritable analyse de la situation sociale et des dispositifs nationaux existants. Le suivi des recommandations pourrait également être assuré plus finement et les résultats plus régulièrement communiqués.

## **2. La « conditionnalité positive » des fonds sociaux au respect de certains critères sociaux**

Lors de la présentation du socle européen des droits sociaux en novembre 2017, le Président de la République française avait émis l'idée qu'il soit envisagé une **conditionnalité de l'octroi des fonds structurels au respect de critères sociaux**. À cette occasion, plusieurs critères avaient été envisagés, tels que l'existence d'un salaire minimum ou le respect d'un « corridor » d'impôt sur les sociétés. Plusieurs moyens de mise en œuvre avaient également été proposés, par exemple un système de bonus-malus ou une limitation des aides par pays.

Globalement, il s'agirait donc de créer une véritable « **conditionnalité positive** », c'est-à-dire permettant de conditionner le versement de ces fonds à la réalisation d'objectifs et de réformes sociales. À ce titre, vos Rapporteuses voient dans une éventuelle conditionnalité sociale intégrale un moyen efficace et peu coûteux pour rendre enfin effectifs les droits issus du socle. Il faudrait pour cela

---

(1) *Cour des comptes européennes, rapport spécial, « La garantie pour la jeunesse de l'UE : les premières mesures ont été prises, mais des risques pour la mise en œuvre s'annoncent », 2015 (page 31).*

(2) *Règlement (UE) n°1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques.*

(3) *Delmas, Alain, Conseil économique, social et environnemental, Avis, « Perspectives pour la révision de la stratégie Europe 2020 », juin 2015 (page 25).*

s'appuyer, comme le demande le rapport du Sénat d'avril 2018 <sup>(1)</sup>, sur le « **tableau de bord** » **annexé au socle européen et donner aux États de véritables objectifs sur certains d'entre eux.**

**Certains indicateurs du tableau de bord devraient être prioritairement visés par cette nouvelle procédure :** l'écart de rémunération et de taux d'emploi entre les femmes et les hommes ; les inégalités de revenus ; le taux de risque de pauvreté ; le taux de privation matérielle sévère ; le taux de chômage de longue durée ; le taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans et le nombre d'années de vie en bonne santé.

Si ces indicateurs ne présentent pas, sur une durée déterminée, des évolutions notables et démontrées, l'Union européenne doit alors être en capacité de réduire les fonds sociaux, puisqu'il sera alors prouvé que ces fonds sont mal utilisés. Bien entendu, cette nouvelle conditionnalité positive ne doit pas se faire au détriment des populations qui bénéficient des fonds sociaux européens, dans des États qui ne respectent pas les objectifs sociaux qui conditionnent l'octroi de ces fonds. C'est là que réside la principale difficulté dans la mise en place de ce nouveau système.

Afin de faire un bilan régulier des évolutions sociales dans l'Union, vos Rapporteurs proposent également **l'installation d'un rendez-vous social régulier**, en format « Göteborg » une fois par an et en format « zone euro » une autre fois dans l'année. La régularité des sommets sociaux ne peut qu'accroître la pleine prise en compte de ces problématiques.

## **C. UN « MAASTRICHT SOCIAL » DES COOPÉRATIONS RENFORCÉES**

Vos Rapporteurs considèrent que le socle européen des droits sociaux doit être l'occasion et le support d'une réflexion plus large et plus structurelle sur la prise en considération de ces enjeux sociaux. Pour cela, il faudra, à long terme, **réinterroger tout à la fois les compétences, les méthodes et le régime de contraintes que l'Union utilise** pour donner corps à ses objectifs sociaux très ambitieux.

### **1. Le socle est un plan d'actions à traduire concrètement**

Le socle vise explicitement la convergence sociale. Dès sa communication de mars 2016, la Commission européenne indique ainsi que « *le socle n'est pas une reproduction ni une paraphrase de l'acquis de l'Union européenne : il définit de manière plus détaillée les principes et les engagements susceptibles de conduire à **une plus grande convergence au sein de la zone euro*** » <sup>(2)</sup>.

---

(1) Sénat, rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires européennes sur la convergence sociale dans l'Union européenne, par Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey, 20 avril 2018 (page 19).

(2) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Lancement d'une consultation sur un socle européen des droits sociaux », 8 mars 2016, COM(2016) 127 final (page 10).

Ainsi, **le socle ne se suffit pas à lui-même**. Les différentes propositions de traduction législatives mentionnées précédemment constituent une première phase de travail. Le changement du Parlement européen et de la Commission européenne durant l'année 2019 doit renouveler les objectifs du socle et il importera d'y être particulièrement attentif. Vos Rapporteurs constatent des rapprochements ministériels européens sur des thématiques définies par le socle. En effet, le 14 mars 2019, un rendez-vous avec les ministres européens a été organisé en France pour travailler sur un partage d'expériences en matière de politiques relatives au handicap. Ce type de démarche doit être renforcé et être porteur de plans d'actions concrets pour les États.

Vos Rapporteurs considèrent que **les problématiques sociales doivent irriguer l'ensemble des politiques européennes**. La protection et la promotion des droits sociaux, et donc du socle, doivent devenir des « *priorités horizontales* »<sup>(1)</sup>. Pour cela, la Commission européenne doit faire usage de tous les types d'actes juridiques à sa disposition, notamment les recommandations, qu'elle doit publier plus régulièrement et qui doivent cibler plus précisément certains États et certains droits, et en assurer un suivi.

De plus, la Commission européenne devrait publier **une « directive-cadre » qui contiendrait l'ensemble des axes de travail vus comme prioritaires** pour la mise en œuvre du socle, ainsi qu'une feuille de route plus détaillée et précise dans les échéances et les objectifs<sup>(2)</sup>.

## **2. Repenser les méthodes d'actions de l'Union en matière sociale**

### ***a. Faire le bilan de la méthode ouverte de coordination (MOC)***

Le principe même de la MOC est de considérer que les recommandations formulées par la Commission européenne peuvent parfaitement s'adapter à toutes les situations des États membres. La mise en place d'une MOC se fait également dans la perspective de valoriser des « *bonnes pratiques* » et en considérant que la pression par les pairs peut suffire à établir une véritable évaluation des politiques menées.

Or, des situations sociales très hétérogènes font souvent obstacle à ce qu'une recommandation particulière ait une efficacité ou puisse être seulement mise en œuvre ailleurs. **Ce défi de la diversité des situations sociales n'a pas été réglé par l'utilisation de la MOC**. C'est pourquoi certains chercheurs énoncent un jugement sévère à l'endroit de celle-ci : « *quand on connaît les difficultés qui*

---

(1) Sofia Fernandes, « Göteborg et le socle européen des droits sociaux : vers un 'triple A social' ? », Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors, 16 novembre 2017.

(2) Manifeste conjoint de VYV et Solidaris, « Ensemble, faisons battre le cœur social de l'Union européenne », 2019 (page 19).

*caractérisent la mise en œuvre du droit communautaire, quel crédit peut-on accorder à des politiques dépourvues de mécanisme de contrainte ? »<sup>(1)</sup>.*

On ne peut plus imaginer qu'une MOC seule puisse donner, dans des délais acceptables, des résultats tangibles. **Il faut nécessairement que celle-ci soit combinée avec d'autres méthodes d'action disponibles à l'échelle européenne.** Ainsi, vos Rapporteuses proposent de dépasser le strict cadre de la MOC, afin de faire en sorte de diversifier les modalités d'action de l'Union en matière sociale.

### ***b. Envisager une forme de « Maastricht social » pour la zone euro***

Contrairement au Pacte de stabilité et de croissance et à toutes les procédures liées aux déséquilibres macroéconomiques, qui disposent, pour leur évaluation, de valeurs quantifiables et de sanctions juridiquement encadrées, la stratégie Europe 2020 consiste essentiellement à évaluer des objectifs politiques non contraignants.

Vos Rapporteuses soutiennent la proposition, formulée notamment par le Conseil économique, social et environnemental<sup>(2)</sup>, visant à insérer les objectifs sociaux de l'Union dans un cadre juridiquement contraignant. Pour cela, **il faut définir des « critères de Maastricht » en matière sociale** et leur assurer un suivi des sanctions identiques à ceux qui sont adjoints auxdits critères de Maastricht. Dans cet objectif, le socle constitue un début encourageant, et la Commission européenne doit s'appuyer sur les droits sociaux qui y sont proclamés pour définir, en lien avec les États membres, les quelques critères qui serviront de guide d'évaluation.

**Ce « Maastricht social » permettrait d'entamer un rééquilibrage des politiques européennes** en faveur d'un respect plus strict des droits sociaux et de véritables sanctions en cas de non-respect des critères sociaux. Cela contribuerait nécessairement à mettre fin à la critique récurrente d'une Europe unilatéralement centrée sur les critères économiques, et laissant de côté les objectifs sociaux.

Les options techniques à privilégier pour s'assurer d'un respect de cette nouvelle procédure restent à définir, mais vos Rapporteuses plaident pour un **Pacte social européen**, équivalent sur le plan juridique au Pacte de stabilité et de croissance, et assorti de sanctions identiques. Ce nouveau Pacte devrait constituer un véritable traité social de la zone euro, juridiquement contraignant.

Le défi principal reste celui de l'absence de « *modèle à taille unique* »<sup>(3)</sup>. **C'est pourquoi cette forme de « Maastricht social », s'il doit se faire à terme**

---

(1) Dehousse, Renaud, « La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique », in Lascombes, Pierre et al., Gouverner par les instruments, Presses de Sciences Po, 2005 (page 347).

(2) Delmas, Alain, Conseil économique, social et environnemental, Avis, « Perspectives pour la révision de la stratégie Europe 2020 », juin 2015 (page 20).

(3) « Compléter l'Union économique et monétaire européenne », rapport préparé par Jean-Claude Juncker, en étroite coopération avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi et Martin Schulz, 22 juin 2015 (page 10).

**au niveau de la zone euro, pourrait être également pensée au départ avec les États les plus volontaristes en son sein.**

En effet, il pourra ainsi être possible de démontrer l'efficacité d'une forme de Maastricht social, avec un faible nombre d'États au départ, par une assurance chômage, une protection sociale, un salaire minimum commun, des garanties liées au marché du travail, permettant ainsi de rééquilibrer le marché unique et de réduire le taux de pauvreté et de chômage. Ainsi, d'autres États pourraient peu à peu venir rejoindre cette démarche sociale au sein de l'Union européenne.

## CONCLUSION

Le socle européen des droits sociaux constitue une **étape majeure pour la construction de l'Europe sociale** à plusieurs égards. Il permet d'abord de disposer d'un document-guide synthétique, qui résume à la fois l'acquis social de l'Union et ses limites. Il permet également de définir les lignes directrices des actions à mener pour compléter cet acquis. Ce document est donc précieux, **en ce qu'il permet de synthétiser ce qu'est le « modèle social européen »**.

Malgré des compétences limitées et parfois de fortes réticences de la part des États membres, **il faut soutenir la Commission européenne dans ses tentatives répétées de traduire ce socle en actes législatifs concrets**, porteurs de véritables avancées sociales. Adaptation aux nouvelles formes d'emploi, réforme des fonds structurels, Autorité européenne du travail, renforcement du congé parental et paternité : les initiatives n'ont pas manqué, mais ont souvent été réduites dans leurs ambitions par les négociations entre les États membres.

Toutefois, étant donné l'absence de convergence sociale au sein de l'Union et les limites auxquelles est confrontée la traditionnelle « méthode ouverte de coordination », vos Rapporteuses ont formulé plusieurs propositions visant à changer cette méthode, pour aller vers une forme de **« Maastricht social » à l'échelle de la zone euro**. Cette proposition vise à donner aux objectifs sociaux une importance équivalente à celle des objectifs de stabilité macroéconomique, et donc à rééquilibrer la zone euro au profit d'une véritable ambition sociale. Ce « Maastricht social » pourrait se faire entre les États membres les plus dynamiques au sein de la zone euro, avant d'être étendue à l'ensemble de ses membres.

Vos Rapporteuses veulent souligner pour conclure que **faire l'Europe sociale ne suppose évidemment pas d'aboutir à un modèle social uniforme** en Europe, mais implique nécessairement de prêter une attention accrue aux conséquences sociales du marché unique. L'État providence européen doit continuer à fonctionner sur cet équilibre subtil entre prospérité, croissance économiques et préservation des modèles sociaux.

Vos Rapporteuses sont convaincues que c'est par **des coopérations renforcées, des indicateurs précis et des objectifs contraignants** qu'une véritable Europe sociale pourra voir le jour. Ces coopérations renforcées doivent se faire d'abord entre des États dynamiques et volontaristes sur l'objectif d'une convergence sociale, et pourront ensuite faire l'objet d'élargissements progressifs. Vos Rapporteuses considèrent que, sur certains sujets particuliers, l'existence de plusieurs niveaux de discussions, pourra contribuer à des avancées significatives.

Vos Rapporteuses veulent également insister sur la nécessité, pour chaque État, d'obtenir véritablement la **traçabilité et la transparence dans l'utilisation des fonds européens en matière sociale**. Des évaluations plus précises, menées tant au niveau européen que national, sont une exigence pour que les effets réels de ces fonds puissent être mesurés.

**Le budget européen en la matière est conséquent, mais trop dispersé et insuffisamment suivi d'évaluations.** En outre, il finance des politiques encore mal identifiées et diversement territorialisées. En effet, l'utilisation de ces fonds implique une multiplicité d'acteurs, induit des co-financements qui minimisent l'impact de l'Europe et ne relèvent pas d'axes bien identifiés. Toutefois, il ne s'agit pas non plus d'avoir pour objectif d'harmoniser les politiques publiques sociales au niveau européen, du fait de réalités sociales nationales encore très disparates.

Afin de continuer à faire progresser les droits sociaux dans la lignée du socle, vos Rapporteuses formulent donc **quarante propositions** qui visent à la fois à assurer une opérationnalité à court terme de ces droits et à réfléchir à plus long terme à ce que pourrait être une nouvelle Europe sociale (cf. annexe n° 1).

Vos Rapporteuses veulent enfin souligner que faire l'Europe sociale est aussi une nécessité du fait que **les progrès sociaux réalisés dans chaque État membre ont un impact sur les législations et les perspectives sociales des autres États membres.**

La **future Présidence française doit être l'occasion d'une nouvelle impulsion déterminée** sur les enjeux sociaux pour un partage de valeurs, en plus des enjeux économiques et fiscaux, et sur la base du socle. Celle-ci doit permettre de définir des axes forts, notamment la santé, l'égalité entre les femmes et les hommes, l'inclusion des personnes en situation de handicap et l'adaptation du droit aux nouvelles formes d'emplois.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le jeudi 21 mars 2019, sous la présidence de M. Jean-Louis Bourlanges, Vice-président, pour examiner le présent rapport d'information.

**Mme Carole Grandjean, rapporteure.** Mes chers collègues, nous avons l'honneur de vous présenter aujourd'hui notre rapport d'information sur le socle européen des droits sociaux, sur lequel nous travaillons depuis plusieurs mois, avec notamment plusieurs auditions à Paris et deux déplacements européens. Ce rapport est assorti d'une proposition de résolution européenne. Nous avons choisi de vous faire une présentation axée sur les constats les plus marquants que nous relevons dans le rapport et sur les enjeux les plus emblématiques des quarante propositions pour l'Europe sociale que nous formulons et que vous trouverez synthétisées dans l'annexe n° 1.

L'idée générale du rapport est de mesurer les apports du « socle européen des droits sociaux », qui a été proclamé en novembre 2017, par rapport à « l'acquis social européen », c'est-à-dire toutes les actions déjà entreprises par l'Union européenne pour les droits sociaux. Dans notre rapport, nous avons adopté, comme l'Union européenne, une large définition de ce que l'on entend par « droits sociaux », à savoir les droits qui ont trait à la fois à l'emploi, à la santé, à la protection sociale, à l'inclusion, à la lutte contre les discriminations.

Il est d'abord important de rappeler ce qu'est le socle européen des droits sociaux. Juridiquement, il s'agit d'une « proclamation interinstitutionnelle » de la Commission européenne, du Parlement européen et du Conseil, qui contient un long Préambule et vingt principes. Le texte intégral vous a été transmis. Ces principes sont structurés en trois chapitres, qui ont trait à l'égalité des chances et l'accès au marché du travail, à des conditions de travail équitables et à la protection et l'inclusion sociales.

Dans notre rapport, nous voulons faire passer trois messages. D'abord, nous voulons montrer que le socle est loin d'être le premier acte de l'Europe en matière sociale, même si on constate un ralentissement de la convergence sociale en Europe ces dernières années. Ensuite, le deuxième message vise à montrer que le socle constitue véritablement une nouvelle impulsion pour l'Europe sociale et que des traductions concrètes ont d'ores et déjà été proposées. Enfin, et c'est tout l'intérêt de notre proposition de résolution européenne, nous formulons des recommandations pour inciter à la fois à compléter à court terme les outils du socle et pour réfléchir à plus long terme à ce que pourrait être l'avenir de l'Europe sociale.

D'abord, il serait faux de penser que le socle est la première étape de l'Europe sociale. Au contraire, nous rappelons dans le rapport tout ce que l'Union européenne a fait en matière sociale. Au total, la législation sociale européenne compte près de 200 textes, qui concernent essentiellement le droit du travail, la libre circulation des travailleurs, l'égalité entre les femmes et les hommes, la santé et la lutte contre toutes les discriminations. Cette situation n'était pas gagnée d'avance. L'annexe n° 6 de notre rapport résume les principales étapes de l'Europe sociale. L'acquis social européen s'est construit petit à petit, depuis la déclaration Schuman, jusqu'à aujourd'hui, en passant par le traité de Rome, très ambitieux dans ses objectifs, et le Protocole sur la politique sociale annexé au traité de Maastricht, ensuite intégré au traité en 1997. Aujourd'hui, le traité de Lisbonne définit la politique sociale comme une compétence partagée entre l'Union et les États membres pour les compétences définies dans le Traité et, pour les autres, l'Union doit se limiter à une coordination des actions des États.

Ainsi, malgré ses compétences limitées, l'Union a toujours agi en matière sociale. Je ne citerai que peu d'exemples parmi un grand nombre, que vous trouverez plus en détail dans la première partie du rapport : la santé et la sécurité des travailleurs, réglementées depuis 1989, point fort des législations européennes ; l'information et la consultation des travailleurs, garanties depuis 1975 ; l'égal traitement entre les femmes et les hommes, qui fait l'objet de législations européennes depuis 1976 ; la coordination des régimes de sécurité sociale, qui est un objectif depuis 1971 ; la santé publique, qui concerne aujourd'hui 10 % de la réglementation communautaire et 80 % de la législation sociale ; le détachement des travailleurs, qui a été plus encadré par la révision de la directive du 28 juin 2018, qui apporte de nouvelles garanties fondamentales.

Il ne faut pas oublier l'ensemble des fonds structurels européens à vocation sociale, qui représentent au total 100 milliards d'euros, destinés à des projets sociaux, avec en particulier le Fonds social européen, qui, avec ses 80 milliards d'euros, constitue 80 % des crédits sociaux européens. Je voudrais mentionner aussi l'existence, depuis 1997, de plusieurs « méthodes ouvertes de coordination », notamment sur l'éducation, l'emploi, la formation professionnelle, et qui constituent un outil plus souple que les méthodes classiques d'intervention législative. Et enfin je voudrais dire un mot sur le dialogue social européen, qui est une procédure aujourd'hui inscrite dans les traités et qui a déjà produit des effets notables, par des accords-cadres très importants, notamment sur le congé parental, le travail à temps partiel et les contrats à durée déterminée.

Tout cela pour montrer qu'il serait totalement erroné de considérer qu'il n'existe pas d'acquis social européen. Il est même beaucoup plus important que ce que l'on peut penser de prime abord, et on ne dit pas tout ce que l'Union a fait et fait encore pour les droits sociaux.

**Mme Marguerite Deprez-Audebert, rapporteure.** Toute cette législation a permis d'entamer une convergence sociale, qui reste toutefois aujourd'hui insuffisante. Nous mentionnons dans notre rapport des statistiques qui

tendent à montrer que l'Union souffre, malgré cet acquis social très conséquent, d'une faible convergence sociale.

À l'échelle internationale, l'Union européenne est indéniablement une zone de prospérité économique et sociale. Presque tous les États du continent ont un niveau de dépenses sociales par rapport à leur PIB supérieur à la moyenne de l'OCDE, qui se situe à 22 % du PIB. Beaucoup d'autres critères le montrent, notamment la comparaison des coefficients de Gini et l'impact des impôts sur la répartition des revenus. Dans tous ces critères, les États de l'Union se distinguent nettement.

En 2010, l'Union s'est dotée d'une stratégie, appelée « Europe 2020 ». Celle-ci comprend quatre objectifs « sociaux », qui cachent souvent des réalités nationales très différentes en fonction des États. L'objectif pour le taux d'emploi global pour les personnes âgées de 20 ans à 64 ans était de 75 %. Il se situe aujourd'hui à 71 %, avec de fortes divergences : moins de 59 % en Grèce et plus de 81 % en Suède. Le deuxième objectif était la réduction d'au moins 20 millions du nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale. Or, entre 2008 et 2014, ce nombre a augmenté de plus de 4,8 millions, en particulier dans quatre États : l'Italie, la Grèce, l'Espagne et le Royaume-Uni. En France, ce nombre a augmenté de 390 000 personnes. Le troisième objectif visait un taux d'abandon scolaire ramené à moins de 10 %. Ce chiffre se situait en 2017 à 10,6 % (contre, il est vrai, près de 15 % en 2008). Enfin, cette stratégie visait un taux d'au moins 40 % de la population détenant un diplôme de l'enseignement supérieur. Ce taux était en 2016 de 39,1 %, soit un taux supérieur de 10 points à celui de 2006. On constate toutefois de fortes divergences dans l'Union européenne, avec un taux global inférieur à 20 % en Italie par exemple.

D'autres statistiques, assez inquiétantes, méritent d'être signalées et témoignent de certaines fractures européennes : dans l'Union européenne, les 20 % des ménages les plus riches gagnent cinq fois plus que les 20 % les plus pauvres, et cette proportion s'est creusée depuis 2010 ; le taux de chômage de longue durée varie de 1,3 % au Danemark à 15,6 % en Grèce ; le taux de pauvreté est également très variable, entre 23,4 % en Bulgarie et 13 % en France ; il en va de même pour les taux de mortalité et de fécondité, très différents selon les États, ou encore l'écart de rémunération et de taux d'emploi entre les femmes et les hommes. Ces statistiques montrent que des progrès ont pu être observés sur certains indicateurs, mais que, pour d'autres, des écarts inquiétants se creusent. La crise économique de 2008 a eu des impacts très forts sur la réalisation de ces objectifs et les élargissements successifs, notamment celui de 2004, ont rendu plus complexe l'objectif de convergence. Ces constats rendent donc d'autant plus importante la publication du socle européen des droits sociaux.

Nous mentionnons dans le rapport des évolutions importantes qui ont un impact sur les droits sociaux et qui justifient de « rafraîchir » l'acquis social européen. Il s'agit en particulier du vieillissement de la population, de l'impact des plateformes numériques sur le travail et de l'accroissement des inégalités. Le socle

européen des droits sociaux a donc été proclamé dans ce contexte, en novembre 2017, lors du sommet social de Göteborg, en Suède. Son long Préambule en rappelle les principaux objectifs, notamment une croissance inclusive, la prise en compte des mutations du marché du travail, la réduction des inégalités, et l'accroissement d'un potentiel inexploité d'emplois.

Les vingt principes sont ensuite déclinés selon trois chapitres. Sans être exhaustif, on notera en particulier : l'égalité des chances en matière d'emploi et de protection sociale ; le concept « d'emplois sûrs et adaptables » ; le « droit à un salaire équitable devant respecter un salaire minimum » ; un équilibre entre vie privée et vie professionnelle ; des prestations chômage adéquates ; un « revenu minimum pour les personnes ne disposant pas d'un revenu d'activité suffisamment élevé pour vivre » ; ou encore une aide au revenu pour les personnes handicapées. On constate, à la lecture du socle, un haut niveau d'ambition et une grande diversité des sujets abordés. Nous voyons plusieurs avancées permises grâce au texte. Il permet d'abord de dessiner ce qu'est le « modèle social européen », basé sur l'égalité dans le travail, la protection sociale, la compétitivité, l'égalité des chances et le dialogue social. Il permet ensuite de définir un véritable plan d'actions pour continuer à approfondir l'Europe sociale.

Il faut toutefois souligner deux points plutôt négatifs : le socle n'est pas juridiquement opposable aux États membre, il appelle donc des traductions concrètes. De plus, certains principes sont formulés dans des termes parfois très généraux. Je vous conseille, sur ce point, la lecture de l'article 3 sur l'égalité des chances, qui est très éclairante.

**Mme Carole Grandjean, rapporteure.** Notre rapport rappelle également toutes les initiatives prises par la Commission européenne pour donner une véritable opérationnalité aux droits contenus dans le socle. Nous voudrions nous arrêter sur les plus emblématiques.

La Commission propose d'abord une fusion de certains fonds sociaux qui seront rassemblés sous le nom de « Fonds social européen plus ». Celui-ci devrait être doté de 101,2 milliards d'euros, en n'incluant pas le Fonds d'ajustement à la mondialisation (1,6 milliard d'euros). L'objectif est de donner plus de cohérence et de lisibilité à ces fonds complémentaires, mais il faudra être vigilant sur le fait que cette fusion ne se fasse pas au détriment des objectifs et des financements des anciens fonds. Ensuite, la Commission a également proposé la création d'une Autorité européenne du travail, dont l'objectif est de soutenir la coopération entre les États membres pour l'application du droit de l'Union européenne en matière de travail. Enfin, la proposition de directive relative à l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée permettra d'introduire un congé parental de quatre mois, dont deux non-transférables, ainsi qu'un congé pour les aidants, d'au moins cinq jours par an et par travailleur.

Des accords interinstitutionnels ont été trouvés récemment sur la plupart de ces textes, qui restent à être adoptés définitivement. Nous proposons toutefois

d'aller plus loin, en donnant une véritable opérationnalité aux droits du socle et en réfléchissant à plus long terme à ce que pourrait être une future Europe sociale.

Selon nous, il manque d'abord certains outils pour la bonne mise en œuvre de ces droits. Nous proposons donc de réfléchir à la création d'un socle minimal d'assurance-chômage, en lien avec l'article 4 du socle. À la vue des difficultés importantes qui se sont manifestées dans les négociations européennes sur ce sujet, il serait selon nous plus réaliste de réfléchir à des coopérations entre États membres frontaliers sur un socle minimum d'assurance chômage. En effet, certains États ont des systèmes d'assurance chômage proches, avec des « taux de remplacement net » comparables. On peut notamment penser à la France, l'Allemagne, la Belgique, ou les Pays-Bas. Une coopération pourrait contribuer à entraîner d'autres États à se joindre à ce mouvement par la suite. Nous proposons sur le même modèle d'expérimenter le principe d'un salaire minimum.

Nous proposons également de permettre à la future Autorité européenne du travail d'englober les quatre autres autorités européennes liées au travail et de la doter d'une mission de suivi des contrôles et des sanctions effectués par chaque État membre. Cette Autorité pourrait également faire respecter les règles relatives au détachement des travailleurs, notamment celles issues de la réforme de 2018. Je rappelle que 17 millions d'européens travaillent aujourd'hui dans un autre État membre que le leur, soit deux fois plus qu'il y a dix ans. Cette Autorité européenne du travail est donc un outil absolument essentiel pour que la mobilité du travail ne se fasse pas au détriment du respect des droits sociaux fondamentaux.

Nous formulons également dans le rapport un certain nombre de propositions en faveur de l'éducation et de l'élévation des compétences dans l'Union, notamment : la création d'un « référent Europe » au sein de chaque établissement d'enseignement secondaire ; l'accroissement du nombre d'apprentis bénéficiant du programme « Erasmus+ ». Le Gouvernement français s'est par exemple fixé l'objectif de passer de 7 000 à 44 000 apprentis en échange d'ici 2022 et nous pensons que cela ne pourra se faire sans un investissement conséquent déployé pour cet objectif. Nous proposons également la création d'un « Erasmus d'expérience européenne » pour tous les jeunes sans emploi, sans formation et sans stages, issus de milieu défavorisés. En effet, les jeunes des milieux défavorisés ne représentent que 11,5 % des bénéficiaires d'Erasmus. Il faut donc leur permettre de choisir, dans un autre État membre, une association, une structure publique, parapublique ou privée, dans laquelle s'engager pour retrouver le chemin de l'emploi ou de la formation. Nous proposons enfin également une meilleure coopération sur le sujet du logement étudiant, en y associant plus étroitement les communes volontaires. La mobilité pourrait également être favorisée par des facilités bancaires pour l'ouverture de comptes ou une carte de retrait pour les jeunes européens par exemple.

Les entreprises de l'économie sociale et solidaire devraient également, selon nous, être mieux valorisées. Elles sont totalement absentes du droit de l'Union, et nous proposons d'y remédier en intégrant le concept de « lucrativité

limitée » à l'article 54 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, article qui définit ce que le droit européen entend par « sociétés », au sens « d'entreprises ».

L'égalité entre les femmes et les hommes nécessite également d'aller plus loin par plusieurs moyens, sachant que l'écart de rémunération reste de 16,1 % dans l'Union et l'écart de taux d'emploi s'élève à 15,1 points. Nous proposons donc : un plan d'investissement européen dans les structures de garde d'enfants ; la création d'un médiateur, en priorité pour les États de la zone euro, doté de compétences relatives aux situations de séparations familiales avec enfants pour les couples binationaux ; et enfin, l'accroissement des garanties de transparence de rémunérations, outil majeur pour lutter contre les inégalités de salaires.

Notre rapport formule également la recommandation de réviser la directive du 27 novembre 2000 en ce qui concerne l'inclusion des personnes en situation de handicap, afin notamment de promouvoir désormais l'objectif d'inclusion totale des personnes handicapées, à la fois dans le cadre scolaire et dans l'entreprise.

Concernant les fonds sociaux européens, nous avons été frappées de constater qu'aucune évaluation scientifique n'est faite afin de mesurer leur impact. Nous ne savons pas dans quelles proportions ces fonds permettent, par exemple, la diminution du taux de pauvreté, du taux de précarité sociale, ou l'insertion sur le marché du travail. Il nous paraît donc indispensable de demander à la Commission européenne de produire ces évaluations au niveau communautaire et nous incitons les États membres, en particulier le Ministère français des Solidarités et de la Santé, à le faire sur leurs territoires respectifs.

**Mme Marguerite Deprez-Audebert, rapporteure.** Nous proposons enfin deux pistes de réflexion à plus long terme, afin de dessiner ce que pourrait être le futur de l'Europe sociale.

La première a été évoquée par le Président de la République lors du sommet de Göteborg et consisterait à établir une « conditionnalité positive ». L'idée serait de conditionner l'octroi des fonds européens au respect de certains critères sociaux. La Commission européenne, dans la foulée de la publication du socle, a mis en place un « tableau de bord social », qui rassemble un grand nombre de critères sociaux avec un suivi statistique très précis. Vous voyez sur cette diapositive un court extrait de ce tableau de bord, dont toutes les données sont bien entendu totalement publiques. Ce tableau de bord serait un formidable outil pour visualiser le respect ou non de ces critères par chaque État. Bien sûr, cette conditionnalité ne doit pas se faire au détriment des populations qui bénéficient des fonds sociaux, et c'est là que réside la principale difficulté.

Enfin, il nous paraît intéressant de réfléchir à l'instauration d'une forme de « Maastricht social ». Qu'est-ce que cela signifie ? Comme vous le savez, afin de faciliter l'instauration de la zone euro, les États ont choisi, au début des années quatre-vingt-dix, de respecter des « critères de Maastricht », ou « critères de

convergence », notamment en matière de finances publiques (dette et déficit publics). Notre idée serait d'introduire, en matière sociale, des critères clairs, contraignants, pour lesquels un suivi et des sanctions seraient définis. En effet, la zone euro ne fonctionne aujourd'hui que sur la seule jambe macroéconomique du respect des critères de Maastricht, et il importe désormais de lui adjoindre une jambe plus sociale, indispensable pour assurer sa stabilité à moyen terme.

Bien entendu, les modalités concrètes de mise en œuvre de ce principe restent à définir. Mais nous voulions, au travers de cette proposition, mettre dans le débat public la question sociale au niveau européen. Nous voulons affirmer que l'Union européenne en général, et la zone euro en particulier, ne peuvent désormais plus se contenter d'en rester aux stades, louables, des principes, des plans d'action et des mesures ponctuelles. Il faut aussi faire des politiques sociales un enjeu central pour le continent européen et le socle européen des droits sociaux peut être une formidable occasion de le faire.

En conclusion, notre rapport veut montrer qu'une Europe des droits sociaux existe déjà, parce que l'Union européenne a d'ores et déjà énormément fait pour ces droits, dans la limite évidente de ses compétences. Sur le droit du travail, l'égalité femmes-hommes, la santé, l'emploi et bien d'autres sujets, l'Union s'efforce de dessiner les contours de ce qu'est le modèle social européen et de le défendre. Le socle européen des droits sociaux est, dans cette perspective, une étape absolument majeure qu'il ne faut pas occulter mais qu'il reste aussi à traduire pleinement dans les actes. Les droits sociaux inscrits dans le socle engagent autant les États que l'Union européenne pour l'avenir. Ils nous donnent à voir ce qui a déjà été fait mais surtout ce qu'il nous reste à faire.

**Mme Carole Grandjean, rapporteure.** La proposition de résolution européenne que nous vous soumettons vise à montrer que l'Assemblée nationale a pleinement pris conscience de l'importance du socle européen des droits sociaux pour les décennies à venir et des actions qu'il implique. Cette résolution permettrait d'abord d'interpeller les institutions européennes sur de nouvelles avancées concrètes possibles pour traduire les droits du socle, notamment ceux que nous venons de développer.

Mais cette résolution permettrait aussi de montrer que l'Assemblée nationale tente de dessiner le futur de l'Europe sociale, en promouvant notamment un rééquilibrage des politiques macroéconomiques en faveur du respect de critères sociaux. Les questions sociales demeurent un enjeu majeur de l'Europe et l'Assemblée nationale doit contribuer aux réflexions sur ce sujet. Cette proposition de résolution européenne pourrait constituer une étape vers cet objectif.

*L'exposé des rapporteures a été suivi d'un débat.*

**M. le président Jean-Louis Bourlanges.** Je tiens à remercier les deux rapporteuses pour la qualité de leur travail et partage avec elles cette réflexion du président de la Commission européenne. Jean-Claude Juncker a déclaré, en substance, qu'en Europe, on voit très bien ce qu'il faut faire mais le vrai problème, c'est de s'accorder sur les moyens d'y parvenir.

**M. Thierry Michels.** Je remercie à mon tour les deux rapporteuses. Il est important de rappeler l'ambition de l'Union européenne en matière de progrès social et sa volonté de défendre un modèle que le monde nous envie. Je salue également l'accent mis sur l'effort financier consenti par l'Union européenne en matière sociale et, notamment, via les différents fonds européens. Ce rappel est d'autant plus essentiel dans la période actuelle où les citoyens s'interrogent sur la pertinence du projet européen, remis en cause par les forces populistes. Ce socle est solide, ce qui n'interdit cependant pas de l'améliorer afin de concrétiser l'Europe et la citoyenneté européenne aux yeux de nos concitoyens.

Un point qui a retenu mon attention, peut-être parce que je suis chargé d'une mission sur le sujet, est celui du handicap, emblématique de l'effort européen en faveur de ceux qui ont le plus besoin de solidarité. Ce que vous proposez pour l'Union européenne peut nourrir utilement nos réflexions sur ce qu'il convient de faire en France. Le volontarisme politique est également important, car sans celui-ci rien ne peut avancer. Je rappelle à ce propos que l'ensemble des ministres européens chargés du handicap se sont réunis très récemment à Paris. J'aurais aimé, sur cette question du handicap, avoir votre point de vue sur la révision de la directive n° 2078 et sur le suivi de la politique européenne et, notamment, l'implication de la société civile.

**M. André Chassaing.** Je trouve toujours un immense intérêt aux rapports réalisés dans notre commission, qui nous permettent de disposer, dans nos domaines respectifs de travail, de documents qui contribuent à la réflexion et à l'élaboration de propositions.

Ma première question portera sur le salaire minimum européen, dont on parle beaucoup, et depuis des années. Dans la définition que vous lui donnez, y a-t-il l'idée d'un salaire unique pour l'ensemble des États européens, ce qui semble compliqué au vu des différences actuelles de niveau de vie entre les pays ? Ou s'agit-il plutôt d'un salaire modulable permettant à chaque État, à partir d'une norme européenne commune, de définir un salaire minimum ? Certains économistes ont proposé par exemple de partir du seuil de pauvreté à partir duquel on ajouterait un certain pourcentage pour obtenir la valeur d'un salaire minimum. D'autres disent qu'il faut partir du salaire médian du pays et y ajouter un pourcentage. Cela permettrait de tirer les salaires vers le haut mais ne résoudra pas tous les problèmes.

Sur la politique agricole commune, à Bucarest où j'étais en mission avec Jean-Baptiste Moreau, les interventions des représentants des pays d'Europe centrale, portaient toutes sur la convergence. Ces pays regrettent que les

subventions accordées aux anciens pays, les pays fondateurs de la construction européenne, soient bien supérieures aux sommes qu'eux-mêmes reçoivent. Ce souci de la convergence est forcément lié à un désir de convergence au niveau social. Il est donc essentiel de travailler sur le socle européen des droits sociaux. Cela conditionne la réussite des autres politiques européennes.

Ma seconde question porte sur la proposition selon laquelle il faudrait avancer en s'appuyant sur la perspective d'un fonds social européen plus, dont vous pointez le risque qu'il se fasse au détriment d'autres fonds. Voulez-vous parler d'autres fonds sociaux ou de financements par exemple de la politique agricole commune ?

Enfin, ma dernière observation porte sur l'analyse que vous proposez sur les taux d'emploi, les taux d'encadrement scolaire, les taux d'enseignement supérieur. Cela présente l'intérêt de fournir des éléments d'analyse dans la perspective des élections européennes. Mais nous devons également être prudents dans l'utilisation de ces données. À titre d'exemple, sur la problématique des diplômés de l'enseignement supérieur, si on regarde les chiffres de l'Allemagne, ils ont un taux de diplômés du supérieur inférieur au nôtre, mais en revanche, ils valorisent l'enseignement professionnel, ce qui souligne la difficulté des interprétations selon le point de vue duquel on se place.

**Mme Nicole Le Peih.** Vous proposez la création d'un Erasmus d'expérience européenne pour les jeunes sans emploi, stage ou formation et issus de milieux défavorisés, ce dispositif serait-il le pendant de notre service civique ?

**Mme Frédérique Dumas.** Ce qui me frappe aujourd'hui, ce sont deux choses contradictoires. On a le sentiment d'une part qu'il existe un fort désir pour plus d'Europe de la part des citoyens européens, mais en même temps, si on dialogue avec les députés d'autres pays d'Europe, et quand on rentre dans les détails de la mise en œuvre des politiques européennes, on assiste à un fort désaccord sur le contenu de cette convergence. Il y aurait comme un mirage sur ce que l'on propose, et qui se heurte à la fois à la règle de l'unanimité, et à la diversité de préférences des pays. Avez-vous une idée des pays avec lesquels on pourrait s'accorder à la fois sur les principes, mais aussi pour la réalisation d'objectifs concrets ?

**M. le président Jean-Louis Bourlanges.** Je souhaiterais revenir sur un sujet abordé par mon collègue André Chassaigne, le salaire minimum. Je crois qu'on voit bien qu'il serait dérisoire de se contenter de dire qu'il faut un salaire minimum sans donner aucune précision sur la façon de l'établir, mais qu'il est aussi assez irréaliste de prétendre imposer un salaire minimum commun entre la France et la Bulgarie par exemple.

Je trouve les éléments avancés par mon collègue André Chassaigne intéressants, on pourrait dire par exemple que le salaire minimum équivaldrait à

50 % du salaire médian du pays concerné, ce qui permettrait de prendre en compte la variété des situations économiques.

**Mme Carole Grandjean, rapporteure.** Je partage vos réflexions sur l'ambition de ce projet européen du socle des droits sociaux et sur les difficultés de sa mise en œuvre. Nous avons souligné à quel point l'Europe avait pu démarrer fort en termes de progrès sur les droits sociaux, avant de progressivement ralentir le rythme en termes de législations sociales, au fur et à mesure de l'intégration de nouveaux pays et de la multiplication des modèles sociaux en Europe. Le socle social a été adopté à l'unanimité, ce qui signale un engagement fort et partagé par l'ensemble des pays européens.

Pour répondre à la question de Thierry Michels, il est vrai que la prise en compte des personnes en situation de handicap a été, lors de notre travail, un enjeu fort. Il est vrai que sur ces sujets les États membres ont des compétences nationales qu'ils entendent conserver, nous en sommes demeures conscientes lors de nos auditions et déplacements. Nous avons néanmoins pu observer que la France avait aussi à apprendre de ses pairs européens. L'une des orientations de notre rapport était bien de montrer que nous avons tous à gagner à établir une comparaison des expériences au niveau européen. Bien que nous puissions nous enorgueillir de beaucoup d'éléments positifs, il nous reste beaucoup à apprendre et à mettre en œuvre.

Nous avons eu une réunion la semaine dernière sur ce sujet avec la Ministre des Affaires européennes, Mme Nathalie Loiseau, et la Secrétaire d'État chargée des personnes handicapées, Mme Sophie Cluzel, qui a réuni l'ensemble des ministres européens chargés du handicap. Lors de cette réunion informelle, tous les États membres étaient représentés pour une restitution des actions engagées dans chaque pays, avec la volonté de partager nos expériences et de créer un plan d'action commun sur certains sujets. Malgré le caractère national de ces compétences, on assiste donc à l'émergence d'une véritable volonté commune, qui suit la dynamique initiée lors du sommet de Göteborg au cours duquel avait été consacré le socle européen des droits sociaux.

Au cours de ce tour de table, nous avons constaté un engagement fort de nombreux pays autour de la citoyenneté des personnes handicapées. La France s'est engagée à donner le droit de vote aux personnes handicapées. On veut renverser le principe actuel, selon lequel les personnes handicapées doivent prouver qu'elles peuvent voter, pour donner le plein droit de vote aux personnes handicapées. C'est ce que de nombreux États membres font déjà.

Cela s'applique aussi pour l'école inclusive. Les pays du Nord, ou l'Italie, où 100 % des élèves handicapés entre 6 et 16 ans sont scolarisés en milieu ordinaire, représentent autant de modèles possibles. Il y a des questions techniques pour accompagner les enfants, les enseignants. Ce partage d'expérience est un excellent outil pour avancer.

Pour la question de l'emploi des personnes handicapées, le Luxembourg, par exemple, a partagé son expérience sur sa prochaine législation sur l'accompagnement des personnes handicapées dans sa vie professionnelle. Ces partages de pratique tirent vers le haut l'Europe, par l'exemplarité. Les « *duo days* » seront l'occasion, le 16 mai prochain, de faire un partage d'expérience commune, sous l'impulsion de l'Irlande. C'est une journée de découverte du milieu professionnel pour les personnes handicapées et c'est aussi l'occasion de changer nos pratiques dans notre milieu professionnel. L'ensemble des États membres partageront cette expérience.

Pour ce qui est de l'autisme, qui a fait l'objet d'une discussion, il a été reconnu une augmentation de taux de prévalence. La France bénéficiera de la coopération de l'ensemble des équipes de recherche européenne. Nos équipes sont très orientées vers la question de prise en charge du génotype, quand d'autres vont prendre en compte la question de l'incidence de l'environnement sur les questions génétiques. Cet apport mutuel, cette collaboration entre pôles d'excellence européens permettront des avancées sociales européennes concrètes en matière de handicap. En témoigne la coopération en matière de recherche sur les maladies rares, qui vise à faire avancer plus vite la recherche en mutualisant les efforts et les investissements. Il s'agit donc bien de compétences nationales, mais la coopération européenne ne peut nous tirer que vers le haut.

**Mme Marguerite Deprez-Audebert, rapporteure.** Le salaire minimum européen est un sujet crucial. Ce salaire minimal existe dans 22 pays sur 27. Il ne s'agit pas d'entraver la compétitivité, il convient d'être réaliste. Mais on croit beaucoup dans l'expérimentation autour du salaire médian.

Je rappelle, à la suite de la citation de M. Juncker, que ce dernier est à l'initiative du socle européen des droits sociaux. Il ne s'agit pas uniquement d'une question de moyens, les vingt points que nous avons cités relèvent plutôt d'une politique volontariste que de moyens.

**Mme Carole Grandjean, rapporteure.** Le salaire minimum servirait d'amortissement en cas de crise. L'investissement social européen a permis d'amortir la crise, plus qu'ailleurs. On peut déjà parler aujourd'hui de modèle social européen, mais nous pouvons aller plus loin. Les différences de niveau de vie sont une question de justice sociale mais aussi d'équilibre social. Il y a un enjeu économique, un enjeu fiscal, mais qui doit s'accompagner de cet équilibre social.

Nous ne plaidons pas pour un salaire unique, mais un revenu médian, qui permette d'éviter la situation actuelle où cinq États n'ont pas de salaire minimum. On parle toujours, dans le rapport de convergence et non d'harmonisation.

**Mme Marguerite Deprez-Audebert, rapporteure.** Quant au Fonds social européen plus, il permettra d'agréger tous les fonds, mais nous veillerons à ce qu'il ne soit pas en diminution.

**Mme Carole Grandjean, rapporteure.** Pour l'enseignement, une réforme a été faite pour aboutir au système LMD (Licence, Master, Doctorat), il y a quelques années. Ce système pourrait être étendu à l'enseignement technique, l'enseignement professionnel, pour favoriser la mobilité des apprentis et favoriser des mécanismes de validation des acquis d'expérience. On a un énorme enjeu autour des compétences au niveau européen, face à la précarité et à l'automatisation technologique. On voit que l'effet transfrontalier est très fort, tout comme le travail détaché et la mobilité des travailleurs, dispositifs qu'utilisent de nombreux Français. L'idée est d'élargir la reconnaissance des enseignements au-delà du LMD.

**Mme Marguerite Deprez-Audebert, rapporteure.** Le service civique est pour sa part actuellement proposé à tout le monde, alors que « l'Erasmus d'expérience européenne » que nous proposons concernerait les publics défavorisés.

**Mme Carole Grandjean, rapporteure.** Nous avons une volonté de convergence, chaque État membre y gagnera.

Plus de deux cents textes ont déjà été adoptés au niveau européen, notamment dans le domaine de la santé. Nous proposons de voter moins de textes, mais d'avoir des ambitions plus fortes, avec une véritable adaptation de ces textes au niveau des États membres et de contrôle de leur application. Certains textes répondent déjà à beaucoup d'enjeux. Aujourd'hui, la législation sur le travail détaché est une vraie avancée. L'ensemble des partenaires, organisations syndicales, patronales, entreprises et travailleurs détachés, reconnaissent que si cette directive était bien appliquée, elle serait tout à fait satisfaisante. L'enjeu est de mettre en place des moyens pour s'assurer de la bonne application des textes : l'Autorité européenne du travail y contribuera.

Nous avons une véritable unanimité sur le socle européen des droits sociaux, qui doit permettre des avancées législatives. Nous sommes favorables à un « Maastricht social », avec des résultats évaluables. Nous pourrions réunir un certain nombre d'États membres moteurs pour avancer sur certains sujets au niveau social et entraîner le reste de l'Union. En gardant cette souplesse, nous éviterons de cristalliser des sentiments contradictoires, reflets des traditions nationales, et respecterons le principe de subsidiarité, dans un cadre européen unique de valeurs européennes.

**Mme Marguerite Deprez-Audebert, rapporteure.** Je pense qu'il faut également associer les territoires. La France dispose de 4 219 communes jumelées avec 6 597 communes partenaires en Europe, notamment dans les pays frontaliers. « Erasmus+ » devrait être un moyen de renouveler ce réseau.

À l'issue de ce débat, la Commission a autorisé la publication du présent rapport.

Elle a ensuite *adopté* la proposition de résolution européenne dans la rédaction suivante :



## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

### Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 151-7 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale ;

Vu l'article 3 du Traité sur l'Union européenne (TUE) ;

Vus les articles 19, 45, 147, 151, 153, 157 et 168 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ;

Vu le socle européen des droits sociaux ;

Vu l'ensemble des initiatives législatives prises par la Commission européenne depuis la publication du socle européen des droits sociaux, notamment en ce qui concerne l'adaptation du droit aux nouvelles formes d'emplois (*COM(2017) 797 final*), la création d'une Autorité européenne du travail (*COM(2018) 131 final*), la fusion d'une partie des fonds européens à vocation sociale sous le nom de « Fonds social européen plus » (*COM(2018) 382 final*) et le renforcement du congé parental et du congé paternité (*COM(2017) 253 final*) ;

Considérant que l'acquis social européen est majeur, contient des droits sociaux fondamentaux dont l'origine européenne est mal connue et a produit des résultats importants, même s'il peine, notamment depuis dix ans, à assurer une véritable convergence sociale à l'échelle du continent ;

Considérant que les quatre objectifs sociaux de la stratégie « Europe 2020 » ne seront sans doute pas atteints durablement avant l'échéance de ladite stratégie ;

Considérant que la fragmentation des marchés du travail européens, les inégalités de revenu, la persistance de taux élevés de pauvreté et de chômage, les évolutions récentes du marché du travail (notamment en lien avec la numérisation) et le vieillissement continu de la population européenne justifiaient pleinement la relance de l'Europe sociale par de nouveaux moyens ;

Considérant la multiplicité des fonds structurels européens à vocation sociale ;

Considérant que la révision de juin 2018 de la directive du 19 décembre 1996 concernant le détachement des travailleurs a permis d'apporter des garanties fondamentales pour la bonne application du principe de détachement ;

Considérant que la publication du socle européen des droits sociaux constitue une véritable avancée vers une Europe sociale plus ambitieuse ;

Considérant que ce socle est un véritable plan d'actions européen en matière sociale, en ce qu'il définit l'acquis social européen, ses limites, et donne les lignes directrices pour les futurs progrès sociaux européens ;

Considérant néanmoins que la faible valeur juridique du socle et la généralité des formulations de la plupart des droits qu'il recouvre nécessitent de s'assurer que des traductions concrètes soient proposées pour lui assurer une véritable opérationnalité ;

Considérant que l'Union économique et monétaire ne pourra ni se renforcer ni s'approfondir sans une convergence sociale ;

Considérant que l'Union souffre moins d'une absence de législation sociale que d'un manque de clarté et de vision commune de la définition de l'action optimale de l'Union européenne en la matière ;

Considérant qu'il y a une nécessité absolue à se doter d'une « Union sociale européenne » qui traduise en actes concrets ses hauts niveaux d'ambitions en la matière ;

1. Propose de continuer à progresser sur la question du travail détaché, en introduisant les cotisations sociales payées à hauteur des pratiques du pays d'accueil sur un Fonds européen, en accroissant les contrôles liés aux fraudes au travail détaché, en renforçant la coopération entre les États membres, en faisant mieux appliquer la procédure de redressement de cotisations sociales et en attribuant à l'Autorité européenne du travail un rôle et des compétences accrues en matière d'information, de coopération et de suivi des décisions ;

2. Demande l'introduction d'une « validation des acquis de l'expérience » européenne, ainsi qu'une facilitation de l'accès au service volontaire européen et au corps européen de solidarité ;

3. Juge indispensable la mise en place, en complément du dispositif actuel « Erasmus plus », d'un Fonds européen entièrement dédié à « Erasmus apprentissage » et d'un Fonds « Erasmus d'expérience européenne » pour les jeunes sans formation ni emploi issus de milieux défavorisés ;

4. Soutient l'objectif de simplification des démarches pour accéder à « Erasmus plus », et demande à ce qu'elles soient prolongées par des mesures favorisant la mobilité, notamment par l'accès à une ouverture de compte et aux facilités de paiement, l'introduction d'une coopération européenne plus aboutie en matière de logements étudiants, associant plus étroitement les communes européennes volontaires ;

5. Demande à ce que le principe de la reconnaissance mutuelle des diplômes soit étendu à l'ensemble des formations technologiques, techniques et aux parcours d'apprentissage ;

6. S'alarme de la fracture générationnelle qui se creuse et demande un grand plan d'investissement européen dans la « *silver economy* » ;

7. Propose de réviser la directive 2000/78 du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, dans le but d'assurer une meilleure insertion des personnes handicapées sur le marché du travail et permettant notamment de fixer des objectifs chiffrés en matière d'inclusion dans le système éducatif avec accompagnement mais aussi d'intégration dans les entreprises européennes de travailleurs en situation de handicap ;

8. Regrette l'absence de l'économie sociale et solidaire dans l'ensemble des stratégies sociales européennes ; propose l'introduction dans le droit européen du concept de « *lucrativité limitée* » et demande à la Commission européenne de se doter d'une véritable stratégie de promotion et de soutien aux entreprises de l'économie sociale et solidaire ;

9. Propose que la nouvelle Autorité européenne du travail englobe les quatre autorités européennes existantes liées au domaine du travail ;

10. Réaffirme l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes, notamment en lien avec l'accès à l'emploi, et demande un grand plan d'investissement en faveur des structures de garde d'enfants, ainsi que la proclamation, dans un texte unique, des droits sexuels et reproductifs intangibles, la création d'un médiateur de la zone euro pour les situations de séparations familiales avec enfants pour les couples binationaux et enfin de nouveaux progrès en matière de garanties de transparence des rémunérations au niveau européen ;

11. Demande expressément à ce que des évaluations précises soient fournies à la fois par les États membres et la Commission européenne, sur la base de critères transparents, afin de mesurer l'impact des fonds sociaux européens, (notamment sur la réduction de la pauvreté et du chômage, l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes, le nombre d'années de vie en bonne santé et le taux de privation matérielle sévère) et d'assurer un pilotage plus efficient des fonds structurels européens à vocation sociale ;

12. Sollicite la Commission européenne afin que celle-ci donne toutes les garanties que la fusion d'une partie des fonds sociaux européens sous le nom de « *Fonds social européen plus* » ne se fasse pas au détriment des objectifs et des financements ;

13. Défend une réforme en profondeur du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, allant notamment dans le sens d'une flexibilité accrue dans ses

conditions d'accès, afin que celui-ci devienne un véritable « filet de sécurité » pour les travailleurs ayant perdu leur emploi ;

14. Demande à la Commission européenne de définir une stratégie claire dédiée à la question des nouvelles formes de travail, et en particulier le travail intermédié *via* les plateformes numériques ;

15. Plaide pour que la Commission européenne revoie systématiquement ses propositions en matière sociale, formulées dans le cadre de la procédure du Semestre européen, afin qu'elle en augmente la précision et l'opérationnalité, qu'elle en réduise le nombre et qu'elle les adapte plus finement aux situations sociales de chaque État membre ;

16. Demande à ce qu'une réflexion soit engagée sur la possibilité d'introduire une véritable « conditionnalité positive » de l'ensemble des fonds structurels à la réalisation d'objectifs sociaux ;

17. Propose l'introduction d'un sommet social de la zone euro une fois par an et d'un sommet social de l'Union européenne une autre fois dans l'année ;

18. Soutient pleinement la Commission européenne dans ses objectifs de traduire le socle en actes législatifs et en droits sociaux concrets pour les citoyens de l'Union ;

19. Appelle la Commission européenne à publier une directive-cadre qui définirait les prochaines traductions législatives du socle et leurs objectifs ;

20. Propose de prolonger la méthode de l'Union européenne en matière sociale, basée sur des « méthodes ouvertes de coordination », afin d'aligner le contrôle de la réalisation des objectifs sociaux sur la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, par une révision du règlement du 16 novembre 2011.

## **ANNEXES**



## ANNEXE N° 1 : QUARANTE PROPOSITIONS POUR UNE NOUVELLE EUROPE SOCIALE

N°	Objectifs	Chapitre afférent du socle	Temps de mise en œuvre	Zone concernée	Propositions
1	Continuer à perfectionner le système de détachement des travailleurs	2	Moyen terme	Union européenne	Renforcer les contrôles liés aux fraudes au travail détachés, notamment en révisant la procédure de redressement de cotisations sociales
2					Accroître la lutte contre le dumping social par le versement des cotisations du pays d'accueil, <i>via</i> un fonds européen, pour les travailleurs détachés
3	Faire convergence des marchés du travail européens, accroître la représentativité syndicale, renforcer le dialogue social, faire mieux connaître les droits des travailleurs, notamment ceux des plateformes	2	Moyen terme	Union européenne	Réfléchir à l'introduction du principe d'un salaire minimum dans l'Union européenne, fondé sur une proportion du salaire médian dans chaque État membre
4					Demander à la Commission européenne de se doter d'une stratégie spécifiquement dédiée à la question des nouvelles formes de travail, et plus spécifiquement concernant les plateformes numériques.
5					Organiser au niveau européen les conditions d'une consultation large, relative aux travailleurs des plateformes
6					Développer un réseau européen des plateformes et des nouvelles formes de travail incluant un conseil scientifique européen, des experts, des organisations syndicales, des associations, des professionnels, des plateformes
7					Faire en sorte que les organisations syndicales européennes aient les moyens et soient incitées à s'impliquer dans les accords d'entreprises pour les firmes européennes
8					S'assurer que les inspections nationales du travail soient renforcées dans leurs moyens, notamment concernant les problématiques transfrontalières et la lutte contre les fraudes. Chaque État doit pouvoir se doter de moyens permettant de travailler en coopération avec les autres administrations nationales du travail.
9	Réfléchir aux moyens d'introduire la notion d'« entreprise étendue » pour lutter contre le phénomène de fausse externalisation				
10	Permettre une véritable portabilité des droits sociaux fondamentaux et	1	Moyen terme	Zone euro	Créer un socle minimal d'assurance chômage par une coopération entre États membres
11					Faire en sorte que la reconnaissance mutuelle des diplômes soit étendue à l'ensemble des formations technologiques, techniques et aux parcours

	assurer l'existence de stabilisateurs automatiques pour la zone euro				d'apprentissage. Créer une véritable « validation des acquis de l'expérience » européenne
12					
13			Court terme		Créer un site internet intitulé « Vos droits en Europe / dans la zone euro » afin de mieux faire connaître les droits sociaux qui bénéficient de la portabilité entre les différents États membres
14	Investir durablement dans le capital humain européen, permettre de dépasser la barrière de la langue, favoriser l'engagement des jeunes européens	1	Court terme	Union européenne	Accentuer les formations bilingues dès la classe de sixième (ou équivalent) Créer un « référent Europe » au sein des établissements d'enseignement secondaire généraux, technologiques et professionnels, visant à faire connaître les dispositifs européens de mobilité pour les jeunes
15					
16					Faciliter l'accès au service volontaire européen et au corps européen de solidarité à tous les jeunes
17		1			Créer un Fonds européen entièrement dédié à « Erasmus apprentissage »
18	Accroître la diversité des profils de jeunes qui bénéficient du programme « Erasmus+ » et mieux les accompagner	3			Créer un Fonds « Erasmus d'expérience européenne » pour les jeunes sans emploi, sans stage et sans formation et issus de milieux défavorisés
19		1	Court terme	Union européenne	Engager une véritable politique européenne d'accompagnement des bénéficiaires d'Erasmus en matière de logement, notamment en développant les réseaux d'accueil des étudiants, en créant de véritables coopérations entre les États membres
20					Envisager d'autres dispositifs de facilitation de la mobilité, notamment des facilités bancaires pour l'ouverture de compte courant dans un autre État membre et une carte de paiement
21	Résorber la fracture générationnelle en Europe	3	Court terme	Union européenne	Mettre en place un grand plan d'investissement dans la « silver economy »
22	Reconnaître la contribution des entreprises de l'économie sociale et solidaire (ESS) dans la réalisation des objectifs sociaux européens	1 & 3	Moyen terme	Union européenne	Introduire le concept de « lucrativité limitée » dans l'article 54 TFUE et demander à la Commission européenne de se doter d'une stratégie de valorisation et de soutien aux entreprises européennes de l'ESS
23					Permettre à la nouvelle Autorité européenne du travail (AET) d'englober les quatre autorités européennes existantes liées au travail
24	Renforcer les missions et le positionnement de l'Autorité européenne du travail	2	Moyen terme	Union européenne	Doter l'AET des moyens de créer une coopération dans les contrôles et un véritable suivi des sanctions (concernant par exemple le dépassement des délais, des actions nationales jugées insuffisantes etc.)
25					Doter l'AET des moyens pour faire respecter les règles relatives au détachement des travailleurs, notamment celles issues de la réforme de 2018, en axant plus particulièrement sur la lutte contre l'abus de travail détaché entre pays frontaliers et au sein d'un même État

26	Assurer l'égalité entre les femmes et les hommes	1	Court terme	Union européenne	Mettre en place un grand plan d'investissement en faveur des structures de garde d'enfants
27		1		Union européenne ou à défaut zone euro	Inscrire dans un traité fondateur l'ensemble des droits sexuels et reproductifs
28		1 & 3		Zone euro	Créer un médiateur de la zone euro doté de compétences relatives aux situations de séparations familiales avec enfants, pour les couples binationaux, notamment concernant les difficultés de garde organisée entre les parents
29		1		Union européenne	Faire en sorte que l'Union européenne se dote des moyens d'assurer une véritable transparence des rémunérations
30	Assurer une meilleure intégration des personnes en situation de handicap	3	Moyen terme	Union européenne	Établir des échanges d'expérience entre les États membre autour de la situation des personnes en situation de handicap, notamment au regard de leur intégration sur le marché du travail
31					Réviser la directive 2000/78 pour aller vers une garantie d'inclusion totale des personnes en situation de handicap
32	Améliorer la recherche européenne en matière de santé	3	Moyen terme	Union européenne	Créer des pôles d'excellence européens renforcés en matière sociale et santé, tout particulièrement sur la question de l'autisme et des maladies rares
33	Restructurer, simplifier et rendre plus efficaces les fonds structurels européens à vocation sociale	1, 2 & 3	Court terme	Union européenne	Demander aux États membres et à la Commission européenne de mieux évaluer, sur la base de critères transparents, les impacts directs des fonds sociaux européens sur la réduction de la pauvreté, le taux de précarité sociale, l'insertion sur le marché du travail, l'égalité entre les femmes et les hommes
34					Demander à la Commission européenne des garanties que la fusion de certains fonds structurels européens à vocation sociale, sous le nom de « Fonds social européen plus », se fasse à niveau de financement constant et dans le respect des objectifs spécifiques de chacun des anciens fonds
35					Réformer le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation pour le rendre plus facilement accessible et l'adapter aux enjeux macroéconomiques du XXI <sup>e</sup> siècle, notamment la numérisation
36	Réformer la procédure du Semestre européen pour mieux prendre en compte les questions sociales	1, 2 & 3	Court terme	Union européenne	Demander à la Commission européenne de réduire le nombre de ses recommandations sociales, d'en accroître la précision et le ciblage selon les États membres et surtout de les rendre plus opérationnelles, spécifiques et mesurables
37	Accroître la prise en compte des objectifs sociaux dans les politiques menées par les États membres	1, 2 & 3	Long terme	Union européenne	Réfléchir à une « conditionnalité positive » de l'ensemble des fonds structurels au respect d'objectifs sociaux, notamment l'écart de rémunération et de taux d'emploi entre les femmes et les hommes ; les inégalités de revenus ; le taux de risque de pauvreté ; le taux de privation matérielle sévère ; le taux de chômage de longue durée ; le taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans et enfin le nombre d'années de vie en bonne santé pour les femmes et les hommes

38				Zone euro et Union européenne	Mettre en place des sommets sociaux de la zone euro une fois par an et des sommets sociaux de l'Union européenne une autre fois par an, notamment pour faire le bilan de ces avancées
39	Faire en sorte que chaque compétence sociale soit exercée au niveau adéquat, avec une mise en œuvre optimale	1, 2 & 3	Long terme	Union européenne	Demander à la Commission européenne de publier une « directive-cadre » qui contiendrait l'ensemble des axes de travail vus comme prioritaires pour mettre en œuvre efficacement les objectifs du socle
40	Rendre pleinement effectifs les objectifs sociaux fixés par les États membres, afin de rééquilibrer l'Union économique et monétaire	1, 2 & 3	Long terme	Zone euro	S'engager sur la voie d'un « Maastricht social », qui permettrait de rendre les objectifs sociaux contraignants. Cela passerait par la définition de critères sociaux mesurables, sur le modèle des critères de Maastricht, et des sanctions en cas de non-respect.

## **ANNEXE N° 2 : LES VINGT PRINCIPES DU SOCLE EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX**

### **Chapitre I - Égalité des chances et accès au marché du travail**

#### **1. L'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie**

Toute personne a droit à une éducation inclusive et de qualité, à la formation et à l'apprentissage tout au long de la vie afin de maintenir et d'acquérir des compétences qui lui permettent de participer pleinement à la vie en société et de gérer avec succès les transitions sur le marché du travail.

#### **2. L'égalité entre les femmes et les hommes**

L'égalité de traitement et l'égalité des chances entre les femmes et les hommes doit être assurée et favorisée dans tous les domaines, y compris en ce qui concerne la participation au marché du travail, les conditions d'emploi et la progression de carrière.

Les femmes et les hommes ont droit à la même rémunération pour un travail de valeur égale.

#### **3. L'égalité des chances**

L'égalité de traitement et l'égalité des chances sont applicables à toute personne, sans distinction fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle, pour ce qui est de l'emploi, de la protection sociale, de l'éducation, ou encore de l'accès aux biens et aux services à la disposition du public. L'égalité des chances des groupes sous-représentés doit être encouragée.

#### **4. Le soutien actif à l'emploi**

Toute personne a droit à une assistance rapide et adaptée à ses besoins qui lui permettra d'améliorer ses perspectives d'emploi ou d'activité non salariée. Cela inclut le droit à recevoir une aide à la recherche d'emploi, à la formation et à la requalification. Les droits de chacun à la protection sociale et à la formation sont transférés lors de transitions professionnelles.

Les jeunes ont droit à une formation continue, à l'apprentissage, à un stage ou à une offre d'emploi de qualité dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou la fin de leur scolarité.

Les chômeurs ont droit à un soutien personnalisé, continu et cohérent. Les chômeurs de longue durée ont droit à un bilan individuel approfondi au plus tard au 18e mois de chômage.

## **Chapitre II - Conditions de travail équitables**

### **5. Un emploi sûr et adaptable**

Indépendamment du type et de la durée de la relation de travail, les travailleurs ont droit à un traitement égal et équitable en ce qui concerne les conditions de travail, l'accès à la protection sociale et la formation. La transition vers des formes d'emploi à durée indéterminée est encouragée.

Dans le respect de la législation et des conventions collectives, la flexibilité nécessaire aux employeurs pour s'adapter rapidement aux changements du contexte économique doit être garantie.

Les formes de travail innovantes qui assurent des conditions de travail de qualité sont encouragées. L'esprit d'entreprise et le travail indépendant sont soutenus. La mobilité professionnelle est facilitée.

Les relations de travail qui conduisent à des conditions de travail précaires doivent être évitées, notamment en interdisant les abus de contrats atypiques. Toute période de stage doit être d'une durée raisonnable.

### **6. Les salaires**

Les travailleurs ont droit à un salaire juste permettant un niveau de vie décent.

Des salaires minimums appropriés doivent être garantis, à un niveau permettant de satisfaire aux besoins du travailleur et de sa famille compte tenu des conditions économiques et sociales du pays, tout en sauvegardant l'accès à l'emploi et les incitations à chercher un emploi. Il convient d'éviter le phénomène des travailleurs pauvres.

Tous les salaires sont fixés de manière transparente et prévisible, conformément aux pratiques nationales et dans le respect de l'autonomie des partenaires sociaux.

### **7. Des informations sur les conditions d'emploi et une protection en cas de licenciement**

Les travailleurs ont le droit d'être informés par écrit, au début de la période d'emploi, au sujet de leurs droits et obligations découlant de la relation de travail, y compris pour ce qui est de la période probatoire.

Avant tout licenciement, les travailleurs ont le droit d'être informés des motifs du licenciement et de bénéficier d'un délai raisonnable de préavis. Ils doivent avoir accès à des mécanismes de résolution de litiges efficaces et impartiaux et, en cas de licenciement injustifié, bénéficier d'un droit de recours ainsi que d'une indemnisation adéquate.

### **8. Le dialogue social et la participation des travailleurs**

Les partenaires sociaux sont consultés sur la conception et la mise en œuvre des politiques économiques, sociales et de l'emploi, conformément aux

pratiques nationales. Ils sont encouragés à négocier et à établir des conventions collectives sur des sujets qui les concernent, dans le respect de leur autonomie et de leur droit à l'action collective. Le cas échéant, des accords entre les partenaires sociaux sont mis en œuvre au niveau de l'Union et de ses États membres.

Les travailleurs ou leurs représentants ont le droit d'être informés et d'être consultés, en temps opportun, sur les questions qui les intéressent, en particulier sur le transfert, la restructuration et la fusion d'entreprises et les licenciements collectifs.

Il convient d'encourager le renforcement de la capacité des partenaires sociaux à promouvoir le dialogue social.

#### 9. L'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée

Les parents et les personnes ayant des responsabilités familiales ont droit à des congés appropriés, à des régimes de travail flexibles et à un accès à des services de garde d'enfants. Les femmes et les hommes doivent bénéficier d'un accès égal aux congés spéciaux afin de s'acquitter de leurs responsabilités familiales et sont encouragés à les utiliser de manière équilibrée.

10. Un environnement de travail sain, sûr et bien adapté et la protection des données

Les travailleurs ont droit à un niveau élevé de sécurité et de protection de la santé au travail.

Les travailleurs ont droit à un environnement de travail adapté à leurs besoins professionnels, qui leur permette de prolonger leur participation au marché du travail.

Les travailleurs ont droit à la protection de leurs données à caractère personnel dans le contexte de la relation de travail.

### **Chapitre III - Protection et insertion sociales**

#### 11. Des services de garde d'enfants et d'aide aux enfants

Les enfants ont droit à une éducation de la petite enfance à des prix abordables ainsi qu'à des soins de qualité.

Les enfants ont droit à une protection contre la pauvreté. Les enfants issus de milieux défavorisés ont droit à des mesures spécifiques visant à améliorer l'égalité des chances.

#### 12. La protection sociale

Quels que soient le type et la durée de leur relation de travail, les travailleurs salariés et, dans des conditions comparables, les travailleurs indépendants ont droit à une protection sociale appropriée.

### 13. Les prestations de chômage

Les chômeurs ont droit à un soutien à l'activation adéquat, de la part des services publics de l'emploi, pour (ré) intégrer le marché du travail ainsi qu'à des prestations de chômage appropriées d'une durée raisonnable, en fonction de leurs cotisations et des règles d'éligibilité nationales. Ces prestations ne doivent pas avoir un effet dissuasif pour un retour rapide à l'emploi.

### 14. Le revenu minimum

Des prestations de revenu minimum adéquat doivent être garanties à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour vivre dans la dignité à tous les stades de la vie ; un accès effectif aux biens et aux services doit leur être garanti. Pour ceux qui peuvent travailler, les prestations de revenu minimum devraient être combinées à des incitations à (ré) intégrer le marché du travail.

### 15. Les revenus et pensions de vieillesse

Les travailleurs salariés ou indépendants à la retraite ont droit à une pension de retraite proportionnelle à leurs cotisations et leur garantissant un revenu adéquat. Les femmes et les hommes doivent avoir les mêmes possibilités d'acquérir des droits à pension.

Toute personne âgée a droit à des ressources lui permettant de vivre dans la dignité.

### 16. Soins de santé

Toute personne a le droit d'accéder, à des prix abordables et dans des délais raisonnables, à des soins de santé préventifs et curatifs de qualité.

### 17. L'inclusion des personnes handicapées

Les personnes handicapées ont droit à une aide au revenu pour vivre dans la dignité, à des services leur permettant de participer au marché du travail et à la vie en société ainsi qu'à un environnement de travail adapté à leurs besoins.

### 18. Les soins de longue durée

Toute personne a droit à des soins de longue durée à des prix abordables et de qualité, en particulier à des services de soins à domicile et des services de proximité.

### 19. Le logement et l'aide aux sans-abri

Un accès au logement social ou à une aide à un logement de qualité doit être fourni aux personnes dans le besoin.

Les personnes vulnérables ont droit à une assistance et une protection appropriées contre les expulsions forcées.

Un abri et des services adéquats doivent être fournis aux sans-abri afin de promouvoir leur inclusion sociale.

## 20. L'accès aux services essentiels

Toute personne a le droit d'accéder à des services essentiels de qualité, y compris l'eau, les services d'assainissement, l'énergie, les transports, les services financiers et les communications numériques. Des mesures visant à faciliter l'accès à ces services doivent être prévues pour les personnes qui sont dans le besoin.

**ANNEXE N° 3 :**  
**LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES MENTIONNÉS QUI FONDENT**  
**L'ACQUIS SOCIAL EUROPÉEN EN VIGUEUR**

- Déclaration de Messine du 3 juin 1955
- Charte sociale européenne du 18 octobre 1961, révisée le 3 mai 1996 <sup>(1)</sup>
- Règlement du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté
- Directive du 15 octobre 1968 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté
- Règlement du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté
- Directive du 17 février 1975 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs
- Directive du 9 février 1976 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail
- Directive du 14 février 1977 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transferts d'entreprises, d'établissements ou de parties d'établissements
- Directive du 20 octobre 1980 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur
- Directive du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail
- Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs du 9 décembre 1989
- Directive du 19 octobre 1992 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail

---

(1) Dans le cadre du Conseil de l'Europe.

- Directive du 22 septembre 1994 concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs
- Directive du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services
- Directive du 15 décembre 1997 concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES
- Décision de la Commission européenne du 20 mai 1998 concernant l'institution de comités de dialogue sectoriel destinés à favoriser le dialogue entre les partenaires sociaux au niveau européen
- Directive du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée
- Directive du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique
- Directive du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail
- Directive du 5 juin 2001 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac
- Directive du 8 octobre 2001 complétant le statut de la Société européenne pour ce qui concerne l'implication des travailleurs
- Directive du 27 janvier 2003 établissant des normes de qualité et de sécurité pour la collecte, le contrôle, la transformation, la conservation et la distribution du sang humain, et des composants sanguins, et modifiant la directive 2001/83/CE
- Directive du 26 mai 2003 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de publicité et de parrainage en faveur des produits du tabac
- Directive du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail
- Directive du 31 mars 2004 relative à l'établissement de normes de qualité et de sécurité pour le don, l'obtention, le contrôle, la transformation, la conservation, le stockage et la distribution des tissus et cellules humains

- Directive du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE
- Directive du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles
- Directive du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail
- Article 3 du Traité sur l'Union européenne du 13 décembre 2007
- Articles 4, 9, 10, 19, 45, 46, 48, 147, 151, 152, 153, 154, 155, 157, 168 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne du 13 décembre 2007
- Recommandation de la Commission du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail
- Directive du 19 novembre 2008 relative au travail intérimaire
- Directive du 8 mars 2010 portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental conclu par BUSINESSSEUROPE, l'UEAPME, le CEEP et la CES et abrogeant la directive 96/34/CE
- Directive du 9 mars 2011 relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers
- Règlement du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro
- Recommandation de la Commission européenne du 20 février 2013, visant à « Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité »
- Directive du 22 octobre 2014 modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes
- Plan d'action sur l'égalité des sexes 2016-2020, adopté le 26 octobre 2015
- Directive du 26 octobre 2016 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public
- Socle européen des droits sociaux du 17 novembre 2017

- Directive du 28 juin 2018 modifiant la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services

*Propositions récentes de directives et de règlements qui restent à être adoptés définitivement*

- Proposition de directive concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil (COM(2017) 253 final)
- Proposition de directive relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne (COM(2017) 797 final)
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen plus (COM(2018) 382 final)
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une Autorité européenne du travail (COM(2018) 131 final)
- Proposition de directive relative à l'accessibilité (« Acte européen sur l'accessibilité »)

## **ANNEXE N° 4 : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURES**

### **À Paris**

- Mme Garance Pineau, conseillère diplomatique, et Mme Fanny Forest, conseillère parlementaire, cabinet de Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail
- Mme Sofia Fernandes, chercheuse senior, Institut Jacques Delors
- Mme Sophie Robin-Olivier, professeure à l'école de droit de la Sorbonne, département Études internationales et européennes
- Mme Odile Chagny, économiste, Institut de recherches économiques et sociales (IRES), réseau Sharers and workers
- M. Xavier Ragot, président de l'OFCE, professeur à Sciences Po, directeur de recherches au CNRS

### **À Bruxelles**

- Mme Inge Bernaerts, chef du cabinet de Mme Marianne Thyssen, Commissaire à l'emploi, aux affaires sociales, aux compétences et à la mobilité des travailleurs
- Mme Veronica Lope Fontagné membre de la commission de l'emploi et des affaires sociales, rapporteure sur la proposition de règlement relatif au fonds social européen plus (FSE+) au Parlement européen
- M. Thiébaud Weber, secrétaire confédéral, Confédération Européenne des Syndicats (CES)
- M. Maxime Cerutti, directeur des affaires sociales, BusinessEurope
- M. Fabrice Dubreuil, Représentant permanent adjoint, et Mme Mireille Jarry, conseillère chargée du travail, de l'emploi, de la santé, de la sécurité au travail et du semestre européen, Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.

## À Rome

- M. Carmelo Barbarello, conseiller diplomatique adjoint, ministère du travail et des affaires sociales ;
- M. Andrea Giaccone (Ligue), président de la XIe Commission (travail), et Mme Marialucia Lorefice (M5S), Présidente de la XIIe Commission (affaires sociales) ;
- M. Eric Jozsef, correspondant de Libération en Italie ;
- Mme Vittoria Buratta, Directrice centrale (statistiques sociales et recensement de la population), Mme Luciana Quattrociochi (acteurs sociaux : jeunes et personnes âgées – indice de pauvreté sur le plan de l’instruction et indice de vieillissement actif), Mme Sabrina Prati (statistiques démographiques et sociales), M. Alessandro Solipaca (santé et handicap), Mme Giulia Milan (services pour l’enfance et services pour les personnes âgées), M. Claudio Ceccarelli, Mme Federica et Mme Silvia Loriga (marché du travail), M. Fabio Bacchini (évaluation des politiques), M. Stefano Falorsi (recensement de la population), Mme Isabella Siciliani et Mme Valeria De Martino (conditions économiques), Institut national de statistiques (ISTAT) ;
- Mme Marina Principe, Secrétaire générale de la Conférence des Régions, également responsable des affaires sociales ad interim, M. Michele Colavita, directeur de la région Molise et coordonnateur technique de la commission « politiques sociales », Mme Cecilia Cellai, directrice « Fonds social européen », Mme Emanuela Lista du département des politiques sociales, et Mme Cecilia Cellai, responsable du dossier « socle européen des droits sociaux », Conférence des Régions ;
- Rencontre au syndicat UIL ;
- Pour la CISL : M. Ignazio Ganga (Secrétaire confédéral en charge des politiques sociales), M. Giuseppe Iuliano (Directeur du département Europe/International), Mme Valeria Picchio et M. Lorenzo Lusignoli (département politiques sociales), Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (CISL – Confédération italienne des syndicats de travailleurs) ;
- Mme Ivana Veronese, Secrétaire confédérale, Mme Rossella Benedetti (département International), Mme Ivana Veronese, Mme Antonella Pirastu et M. Marco Massera (département politiques actives et passives du travail), Mme Laura Pulcini (responsable égalité femmes/hommes), Mme Valentina Verduni (département politiques de citoyenneté, social et nouveau Welfare), Unione Italiana del Lavoro (UIL – Union italienne du travail).

### **À Helsinki**

- Mme Liisa Heinonen (government counsellor) et Mme Pauliina Porkka (ministerial advisor) et Mme Sanni Sarelma (experte en affaires européennes), ministère de l'Emploi ;
- M. Essi Rentola (Directeur du Département pour l'assurance sociale), Mme Tiina-Kaisa Haanpää (Spécialiste Affaires européennes) et Mme Riitta Martikainen Ministerial (conseillère Égalité entre les femmes et les hommes), ministère des Affaires sociales ;
- Mme Sirkka-Liisa Anttila, ancienne ministre de l'Agriculture, députée du Parti du Centre, Mme Pia Kauma, députée du Rassemblement national (centre droit), présidente du groupe d'amitié Finlande-France, Mme Tytti Tuppurainen, députée du Parti social-démocrate ;
- Mme Malla Anttila, directrice de la crèche « Takatasku » ;
- M. Tuomas Pöysti, chancelier de Justice ;
- Mme Gunilla Carlander, conseillère affaires internationales du Parlement ;
- M. Penna Urrila, économiste du syndicat patronal EK ;
- Mme Maria Häggman, syndicat STTK ;
- M. Heikki Telakivi, chef du département européen et international, Mme Henrika Nybondas-Kangas (experte les questions de l'emploi), Mme Sinikka Mikola (experte en égalité des sexes) et Mme Hannele Häkkinen (experte sur les questions sociales), Association des autorités locales et régionales finlandaises ;
- M. Mika Salo, directeur, Mmes Tarja Hassinen Tarja-Tuula Raatikainen, Service Public pour l'Emploi

## **ANNEXE N° 5 : PRINCIPALES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

### **1. Rapports administratifs**

- Arthuis, Jean, « Erasmus Pro : lever les freins à la mobilité des apprentis en Europe », rapport à la Ministre du Travail, janvier 2018
- Butt, Mark E., Kübert, Julia et Schulz Christiane Anne, « Droits sociaux fondamentaux en Europe », Parlement européen (Direction générale des études, PE 168.629), 1999
- Delmas, Alain, Conseil économique, social et environnemental, Avis, « Perspectives pour la révision de la stratégie Europe 2020 », juin 2015
- Direction de l’animation de la recherche, des études et des statistiques du Ministère du Travail, « La syndicalisation en France. Des salariés deux fois plus syndiqués dans la fonction publique », n° 025, mai 2016
- Direction générale du Trésor, « Comment expliquer le découplage entre les croissances du PIB aux États-Unis et en zone euro ? », juillet 2013
- Direction de la recherche, des études, de l’évaluation et des statistiques (DREES) du Ministère des solidarités et de la santé, « L’évolution de la pauvreté et de l’exclusion sociale en Europe – UE 2020 » (2016)
- Caraglio, Martine et Gavini, Christine, « L’inclusion des élèves en situation de handicap en Italie », IGAENR, rapport au Ministre de l’éducation nationale, février 2018
- Commission européenne, Livre blanc sur l’avenir de l’Europe, mars 2017
- Commission européenne, « Platform workers in Europe », juin 2018
- Commission européenne, « Résumé Analytique. Stabiliser l’Union économique et monétaire européenne : que peut-on espérer d’un système commun d’assurance chômage ? », janvier 2017
- Commission européenne, Livre vert sur la politique sociale européenne, 1993
- Conseil d’analyse économique, « Compléter l’euro », 2013
- Conseil d’État, étude annuelle, « Puissance publique et plateformes numériques : accompagner ‘l’ubérisation’ », 2017

- Cour des comptes européenne, rapport spécial, « La garantie pour la jeunesse de l'Union européenne : les premières mesures ont été prises, mais des risques pour la mise en œuvre s'annoncent », 2015
- Evain, Frank, « Pluriactif : un concept à géométrie variable » in : INSEE, Les revenus d'activité des indépendants, 2009
- Field, Frank et Forsey, Andrew, « Sweated Labour. Uber and the 'gig economy' », décembre 2016.
- Juncker, Jean-Claude « Compléter l'Union économique et monétaire européenne », en étroite coopération avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi et Martin Schulz, 22 juin 2015.
- Monzon, José Luis et Chaves, Rafael, « L'économie sociale dans l'Union européenne », rapport pour le Comité économique et social européen, 2012
- Rapport du groupe de réflexion « Union économique et monétaire 1980 », Communautés européennes, mars 1975
- Sénat, rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires européennes sur la convergence sociale dans l'Union européenne, par Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey, 20 avril 2018

## **2. Ouvrages et articles de recherche universitaire**

- Amar, Nicolas et Viosat, Louis-Charles, « L'impact des plateformes collaboratives sur l'emploi et la protection sociale : quelques perspectives », Revue française des affaires sociales, février 2018
- Collombet, Catherine, « Consensus et médiation dans les séparations parentales en Europe », Politiques sociales et familiales, n° 117, septembre 2014, pages 75 à 79
- Coquet, Bruno, L'assurance chômage. Une politique malmenée, L'Harmattan, 2013
- Cornilleau Gérard, « Le(s) marché(s) du travail européen(s) », Revue de l'OFCE, 2014/3 (N° 134), p. 215-227
- Dehousse, Renaud, « La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique », in Lascoumes, Pierre et al., Gouverner par les instruments, Presses de Sciences Po, 2005
- Dolado, Juan ; Kramarz, Francis ; Machin, Stephen ; Manning, Alan ; Margolis, David ; Teulings, Coen, « The Economic Impact of Minimum Wages in Europe », Economic Policy, pp. 319-370, octobre 1996

- Esping-Andersen, Gosta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, New Jersey, 1990
- Filhon Guillaume, Rosès Annie, « La coordination européenne des régimes de sécurité sociale : l'union dans la diversité ? », *Retraite et société*, 2007/1 (n° 50), p. 278-289
- He, Linxin, « Droits sociaux fondamentaux et Droit de l'Union européenne ». Thèse de droit, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2017
- Katz, Lawrence F. et Krueger, Alan B., « The Rise and Nature of Alternative Work Arrangements in the United States, 1995-2015 », NBER Working Paper No. 22667, 2016
- Lyon-Caen, Gérard, « Divagations sur un adjectif qualificatif », in *Les orientations sociales du droit contemporain, écrits en l'honneur de Jean Savatier*, PUF, 1992
- Orban, Léonard, « Langues et traduction : une politique cruciale pour l'Union européenne », *Hermès, La Revue*, 2010/1, n° 56
- Penaud, Pascal, et. al., *Politiques sociales*, Presses de Sciences Po / Dalloz, 4e édition, 2016
- Périvier, Hélène, « Réduire les inégalités professionnelles en réformant le congé paternité », OFCE, policy brief n° 11, 12 janvier 2017
- Rifkin, Jeremy, *La troisième révolution industrielle : comment le pouvoir latéral va transformer l'énergie, l'économie et le monde*, Les liens qui libèrent, 2012
- Weil, David, *The fissured workplace. Why work became so bad for so many and what can be done to improve it*, Harvard Press, 2014

### **3. Travaux de think-tank et d'organisations professionnelles ou syndicales**

- Enderlein, Henrik ; Guttenberg, Lucas et Spiess, Jann, « Une assurance contre les chocs conjoncturels dans la zone euro », *Notre Europe*, Institut Jacques Delors, septembre 2013
- Fernandes, Sofia, « L'accès aux prestations sociales pour les citoyens mobiles de l'Union européenne : 'tourisme' ou fantasme ? », *Notre Europe – Institut Jacques Delors*, juin 2016
- Fernandes, Sofia, « Göteborg et le socle européen des droits sociaux : vers un 'triple A social' ? », *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, 16 novembre 2017

- Fernandes, Sofia, « Quelle ambition pour l’Autorité européenne du travail », Notre Europe – Institut Jacques Delors, policy paper n° 2019, 8 mars 2018
- Fernandes, Sofia et Vandenbroucke, Frank, « Europe sociale : du slogan à la réalité », Notre Europe – Institut Jacques Delors, octobre 2018
- Fondation européenne des études progressistes, « Health inequalities in Europe : setting the stage for progressive policy action », octobre 2018
- Garabiol-Furet, Marie-Dominique, « Le salaire minimum européen : un projet réalisable ? », Fondation Robert Schuman, Question d’Europe n° 43, 2006
- Jouen, Marjorie et Palpant, Catherine, « L’Europe sociale à l’épreuve de l’élargissement », Notre Europe – Institut Jacques Delors, policy paper n° 15, 2005
- Manifeste conjoint de VYV et Solidaris, « Ensemble, faisons battre le cœur social de l’Union européenne », 2019
- Rinaldi, David, « Un nouvel élan pour l’Europe sociale », Notre Europe – Institut Jacques Delors, février 2016
- Stokking, Denis et Perard, Pierre, « L’économie sociale et solidaire en Europe », Pour la Solidarité, note d’analyse, mai 2016
- Vandenbroucke, Frank, « Les stabilisateurs automatiques pour la zone euro et le modèle social européen », Notre Europe - Institut Jacques Delors, septembre 2016

## ANNEXE N° 6 : SYNTHÈSE GRAPHIQUE DES PRINCIPALES ÉTAPES DE LA CONSTRUCTION D'UNE EUROPE SOCIALE

