



# Refonder l'Europe de la solidarité

Les économies avancées sont confrontées à un recul sur longue période de leur rythme de croissance. Une pression s'exerce sur les salaires, la protection sociale et la fiscalité. Ce contexte affecte aussi le financement des politiques publiques visant à préserver l'égalité des chances, telles que l'éducation et la formation. Cet environnement économique se combine à des mutations entraînant un déclassement de certaines populations et territoires. La conjonction de ces forces n'est pas sans lien avec un renforcement des extrêmes en Europe, au point de menacer les systèmes politiques, voire l'unité géographique de certains pays.

Pour viser une croissance plus juste, plus dynamique mais aussi plus durable, le contrat passé entre les nations européennes doit être revisité. Laisser aux États seuls la responsabilité de gérer les conséquences sociales et humaines des changements en cours – qu'ils soient dus à des politiques européennes ou seulement perçus comme tels –, c'est mettre en danger le projet européen lui-même, comme l'a montré le référendum britannique.

Il n'est ni réaliste ni souhaitable que les politiques sociales deviennent principalement du ressort de l'Union européenne, mais la coordination à ce niveau se justifie lorsqu'elle permet de gagner en efficacité<sup>1</sup>. Cette coordination accrue pourrait intervenir dans quatre directions : écarter la tentation du moins-disant en matière sociale, fiscale et salariale ; mieux accompagner les mutations ; encourager la mobilité ; enfin, privilégier l'action en commun lorsque l'efficacité l'impose. Pour ne pas se limiter aux grands principes généraux, cette note d'analyse formule une série de propositions concrètes dans ces quatre directions. Plusieurs pourraient d'abord faire l'objet de coopérations renforcées afin que la dynamique de progrès social ne soit pas entravée par une minorité bloquante. Ces propositions s'inscrivent dans l'enveloppe budgétaire actuellement en discussion pour les politiques européennes et tiennent compte de la contrainte qui consiste à ne pas faire porter plus d'efforts sur le contribuable européen.

## Trois motifs pour une action européenne dans le champ social et quatre directions à privilégier : quelles interactions ?

QUATRE AXES	PROPOSITIONS	TROIS MOTIFS		
		Sortir des équilibres non coopératifs	Tirer parti de la taille de l'Europe pour faire face aux défis globaux	Accompagner et compenser les victimes des mutations
<b>Écarter la tentation du moins-disant</b>	Réguler la concurrence fiscale dommageable	★★★	★★★	★
	Rendre effectif le socle européen des droits sociaux	★★★	★★★	
<b>Mieux accompagner les mutations</b>	Soutien au financement des réformes	★★	★★★	★
	Accompagner <i>ex ante</i> les personnes impactées	★★	★★	★★★
	Aide à la reconversion <i>ex post</i>	★★	★★	★★★
<b>Encourager la mobilité</b>	Un programme pour la mobilité des 15-17 ans		★★★	
	Généraliser la mobilité des étudiants et des apprentis		★★★	
	Des prêts contingents pour la formation	★★★	★★★	★★★
	Un compte personnel d'activité européen	★★	★★★	★★★
<b>Privilégier l'action en commun quand l'efficacité l'impose</b>	Une logique européenne pour l'appui aux Roms	★★★		
	Mettre en commun les dépenses pour les réfugiés	★★★	★★	

Lecture : le nombre d'étoiles indique l'intensité de la relation croisée.  
Source : France Stratégie

1. Boisson-Cohen M. et Palier B. (2014), « Un contrat social pour l'Europe : priorités et pistes d'action », *La Note d'analyse*, n° 19, France Stratégie, décembre.

## INTRODUCTION

Les politiques confiées à l'Union européenne sont essentiellement centrées sur la mise en place d'un cadre supranational favorable à la croissance. En retour, le partage des responsabilités réserve aux États membres le rôle d'influencer la répartition entre citoyens des richesses et des opportunités. Pourtant, trois justifications au moins conduisent à revoir ce partage des responsabilités entre l'échelon national et communautaire.

Premièrement, l'action européenne doit cibler en priorité les situations où le manque de coopération entre les États membres sape leur capacité à créer les conditions de la croissance durable et à assurer son caractère équitable. C'est notamment le cas en matière fiscale et sociale où le risque d'une course au moins-disant peut miner les ressorts de la croissance et les fondements du modèle de la démocratie sociale de marché. Il ne s'agit pas d'interdire la diversité en matière fiscale et sociale mais de s'assurer qu'elle est compatible avec un haut niveau de protection sociale.

### Encadré 1 – La construction de l'Europe sociale

*Si le Fonds social européen est créé dès 1958 pour promouvoir l'emploi et la mobilité des travailleurs et pour accompagner les mutations industrielles par la reconversion et la formation professionnelle, il faut attendre le traité d'Amsterdam (1997) pour qu'un « niveau d'emploi élevé » devienne un des objectifs de l'Union européenne. Le premier sommet européen consacré aux sujets sociaux a lieu la même année à Luxembourg avec le lancement de la Stratégie européenne de l'emploi. Cela se traduit en 2012 par un ensemble de nouvelles mesures – « le Paquet emploi » – dont la « garantie jeunes » qui vise à garantir à tout jeune de moins de 25 ans un emploi ou une formation dans les mois suivant la fin de ses études ou la perte d'un emploi.*

*Avec l'Acte unique européen de 1986, un premier virage avait déjà été amorcé. La création d'un véritable marché unique en 1992 était étroitement liée, pour la première fois, à un objectif communautaire de cohésion économique et sociale. La convergence des régions en retard de développement est en effet financée via d'importants fonds de cohésion, devenus rapidement le deuxième budget européen. Les gouvernements nationaux n'en conservent pas moins l'entière responsabilité des politiques de redistribution et d'égalité des chances entre citoyens.*

*La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée en 2000 lors du Conseil européen de Nice a acquis une force juridique contraignante avec le*

Deuxièmement, l'action européenne est requise lorsque les enjeux dépassent la capacité d'action d'un seul pays. C'est le cas pour faire face aux défis globaux comme la transition écologique, la polarisation du marché du travail, le ralentissement de la productivité, la transition numérique ou encore la concentration géographique des activités.

Troisièmement, il n'est plus possible pour le projet européen de laisser aux États membres seuls la responsabilité de gérer les conséquences collatérales d'une intégration économique croissante. Si le marché unique, l'élargissement de l'Union européenne, les accords de libre-échange avec les pays tiers, l'encouragement du progrès technique ou la monnaie unique sont des moteurs de la croissance, ces politiques créent des gagnants et des perdants. C'est vrai de toute politique publique et, en Europe comme au niveau national, il ne s'agit pas de remettre en cause les politiques favorables au plus grand nombre, mais de mieux accompagner ceux qui pourraient en pâtir.

*traité de Lisbonne entré en vigueur en décembre 2009. Les droits économiques et sociaux qu'elle affirme sont ceux énoncés par la Charte communautaire des droits sociaux des travailleurs, adoptée en 1989.*

*En place depuis 2006, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) est cependant limité aux changements induits par le commerce international<sup>3</sup>. Son plafond annuel de 150 millions d'euros paraît faible au regard des enjeux ; et ses conditions de mise en œuvre sont peu pertinentes au regard des objectifs poursuivis<sup>4</sup>.*

*Sur la période 2014-2020, les fonds mobilisés pour la cohésion sociale et territoriale correspondent à 34 % du budget de l'Union européenne, avec 53 milliards en moyenne annuelle, soit environ 0,4 % du PIB. En 2016, 50,8 milliards ont été mobilisés, dont 43 % pour le Fonds européen de développement régional (FEDER), 21 % pour le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), 18 % pour le Fonds social européen (FSE), 13 % pour le Fonds de cohésion et 1 % pour le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).*

*Pour sa part, le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) soutient les actions menées par les pays de l'UE pour apporter une assistance matérielle aux plus démunis ou des aides au logement et à l'emploi. Il est doté pour la période 2014-2020 de plus de 3,8 milliards d'euros, qui financent les projets à 85 %.*

2. Torslov T. R., Wier L. S. et Zucman G. (2018), « The missing profits of nations », *NBER Working Paper*, n° 24701.



Au fil de son histoire, l'Union européenne a mis en place des politiques visant à une plus grande cohésion sociale (voir encadré 1), mais les négociations sur le cadre pluriannuel post-2020 du budget de l'Union nécessitent de repenser en profondeur leur logique même. Le vote des Britanniques en faveur du *Brexit* implique en effet le départ d'un des grands États contributeurs nets au budget communautaire. Aussi, contrairement aux exercices précédents de programmation budgétaire pluriannuelle, le *statu quo* n'est cette fois pas l'option la plus probable.

Pour ne pas se limiter aux grands principes, cette note formule plusieurs propositions concrètes, avec des niveaux de granularité différents. Plusieurs sont déjà à l'agenda européen, il s'agit alors de considérer certains aspects spécifiques ; d'autres sont en ébauche ou en germe, on se contente ici d'en poser les principes généraux. Toutes sont conformes au principe de subsidiarité qui veut que l'échelon en charge de mener une politique soit le mieux placé pour agir.

Les propositions se justifient par au moins un des trois motifs d'intervention communautaire précités (voir tableau en page une). Elles sont déclinées en quatre axes : écarter la tentation du moins-disant en matière sociale, fiscale et salariale ; mieux accompagner les mutations ; encourager la mobilité ; privilégier l'action en commun quand l'efficacité l'impose.

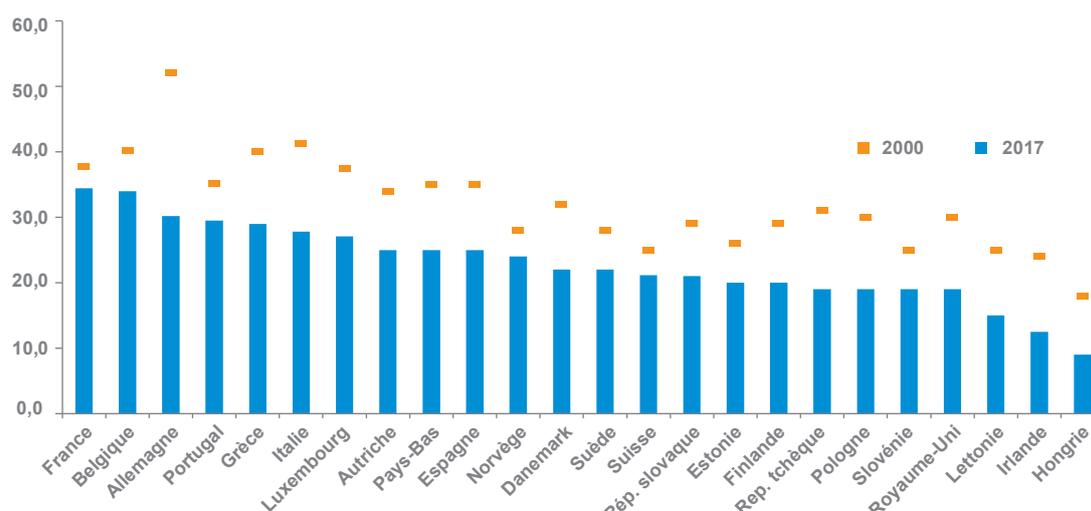
## ÉCARTER LA TENTATION DU MOINS-DISANT

Par la réduction des obstacles aux échanges, la mise en concurrence des systèmes économiques est consubstantielle au projet européen. Les mutations qu'elle entraîne sont sources de croissance des revenus car elles accroissent l'efficacité productive. Cependant, cette mise en concurrence affaiblit les leviers de la solidarité nationale car les facteurs de production les plus mobiles – le capital et le travail qualifié – peuvent plus facilement faire jouer à leur avantage les écarts de fiscalité et de réglementation.

Or l'Europe n'est pas à l'abri d'un risque de course au moins-disant. Ce risque s'est manifesté jusqu'à présent par la réduction généralisée des taux d'impôt sur les sociétés (IS), qui s'explique essentiellement par la concurrence que se livrent les pays pour une localisation artificielle des profits des multinationales, sous la pression des paradis fiscaux ( graphique 1). Ceux-ci auraient capté près de 40 % des profits mondiaux des multinationales en 2015<sup>2</sup>. Le constat vaut également pour la fiscalité des plus hauts revenus, qui sont aussi les plus mobiles, avec une baisse des taux maximaux d'imposition dans la quasi-totalité des pays avancés depuis trois décennies ( graphique 2).

Ce double mouvement limite la capacité de financement des politiques publiques et implique un déport de charge sur les facteurs de production immobiliers, – essentiellement le travail et la consommation des classes moyennes et basses.

### Graphique 1 – Évolution des taux d'impôt sur les sociétés en Europe



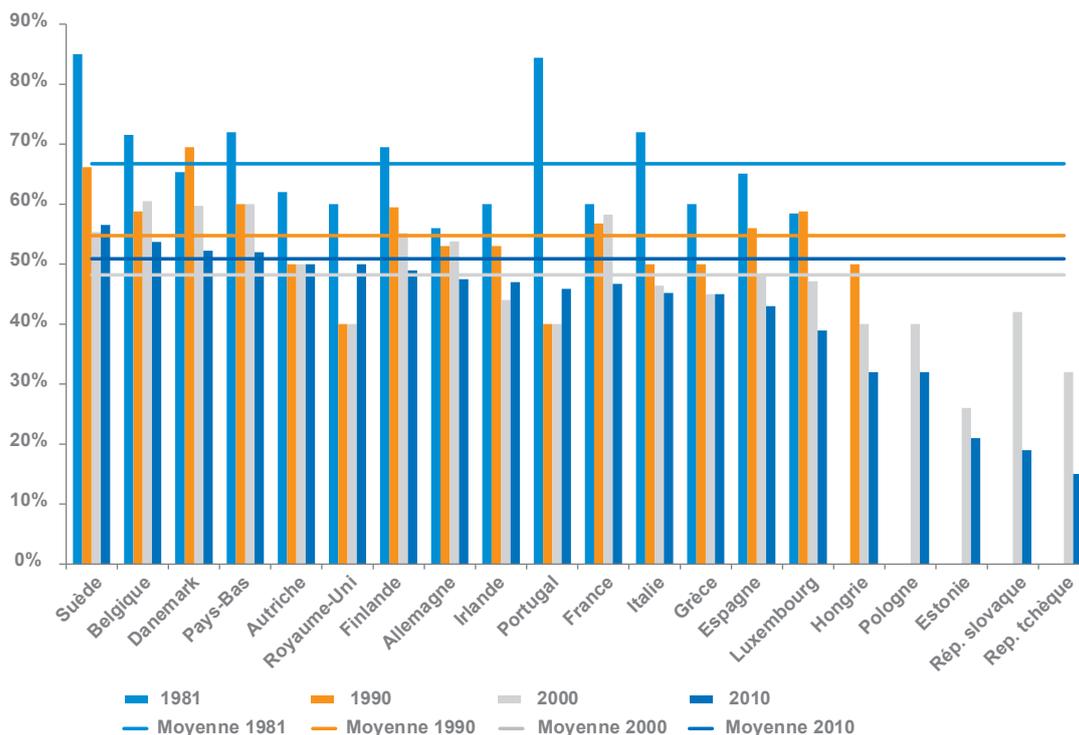
Note : le taux facial d'impôt sur les sociétés peut diverger assez sensiblement de celui mesurant le poids des recettes en pourcentage du PIB, sans remettre en cause la tendance généralisée à la baisse. Voir notamment Gouardo C. *et al.* (2016), « 2017-2027, quels enjeux pour une fiscalité simplifiée ? », France Stratégie.

Source : France Stratégie, d'après OCDE Statistiques fiscales – combinaison des échelons national et sous-fédéral

3. Le FEM a pour but de manifester une solidarité européenne « envers les travailleurs licenciés en raison de modifications majeures de la structure du commerce mondial résultant de la mondialisation et des crises financière et économique mondiales ».

4. Claeys G. et Sapir A. (2018), « The European Globalisation Adjustment Fund: Easing the pain from trade? », Bruegel Policy Contribution, n° 5, mars.

Graphique 2 – Évolution des taux maximum d'imposition sur le revenu en Europe



Note : les moyennes sont calculées sur le groupe de pays présents sur l'ensemble de la période.  
Source : France Stratégie, d'après OCDE Statistiques fiscales

Parallèlement, la part des salaires dans la valeur ajoutée a perdu 9 points en moyenne depuis le milieu des années 1970 dans un groupe de douze pays européens<sup>5</sup>, même si cette tendance de long terme s'est temporairement inversée sous l'effet de la crise financière et de la crise des dettes souveraines. En outre, du fait de l'optimisation fiscale, la part du capital pourrait être sous-évaluée de l'ordre de 2 points de PIB dans les grands pays européens<sup>6</sup>.

Or il est impossible de construire une croissance soutenable en comprimant durablement les salaires et donc la demande. Une union économique et monétaire comptant plusieurs centaines de millions d'habitants et plusieurs des plus grandes économies mondiales n'est pas une petite économie ouverte. Elle ne peut donc pas compter sur la seule relance par l'exportation alors même que l'excédent courant de la zone euro est déjà supérieur à 3 % du PIB. La question d'un partage plus équilibré des fruits de la croissance est posée : c'est même une condition de sa persistance et de sa soutenabilité<sup>7</sup>.

### Réguler la concurrence fiscale dommageable

La viabilité des politiques sociales même les mieux calibrées et les mieux ciblées suppose un financement suffisant. Il est donc indispensable que les pays européens limitent de manière décisive la concurrence fiscale dommageable. Ils doivent pour cela avancer sur trois fronts : mieux concilier l'autonomie des États membres en matière fiscale avec le principe d'une concurrence non faussée et la nécessité d'une contribution équilibrée des revenus du travail et du capital au financement des biens publics ; s'assurer que les plus hauts revenus n'échappent pas à l'impôt ; combattre les fuites fiscales vers les pays tiers.

En la matière, les avancées ont d'abord été le fait des enceintes multilatérales. L'OCDE a ainsi mis en place le « Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales » et divers instruments de lutte contre l'optimisation fiscale agressive des entreprises multinationales<sup>8</sup>. L'OCDE estime les pertes de recettes fiscales entre 4 % et 10 % de l'impôt sur les sociétés au

5. Pasimeni P. (2018), « The relation between productivity and compensation in Europe », *European Economy Discussion Paper*, n° 79. Entre 1975 et 2015, la part des salaires est passée de 66 % à 57 % du PIB dans les douze pays européens considérés et de 63 % à 58 % aux États-Unis. Au Japon, où les données ne sont disponibles que depuis 1980, elle est passée de 73 % à 57,5 %. La crise de 2008-2009 a conduit à un rebond temporaire sous l'effet d'un fort recul des bénéfices des entreprises, avant la reprise d'une tendance à la baisse. Voir également Piton S. et Vatan A. (2018), « Le partage de la valeur ajoutée : un problème capital », *L'économie mondiale 2019*, CEPIL.

6. Torslov T. et al. (2018), *op. cit.*

7. Voir notamment Fonds monétaire international (2017), *Fiscal Monitor: Tackling Inequality*, Washington, octobre ; OCDE (2015), *Tous concernés : Pourquoi moins d'inégalité profite à tous*, Éditions OCDE, Paris.

8. Le projet BEPS (*Base erosion and profit shifting*) regroupe plus de cent pays et juridictions. Il vise à lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéfices par un ensemble de normes.



niveau mondial<sup>9</sup> mais dans les pays à fort taux d'IS, ce serait près d'un tiers de recettes en moins<sup>10</sup> et de l'ordre de 20 % pour l'Union européenne dans son ensemble<sup>11</sup>. En France, environ 14 milliards d'euros de recettes d'IS seraient perdus du seul fait des revenus transférés dans un autre pays d'Europe chaque année par les multinationales *via* leurs filiales à l'étranger<sup>12</sup>. Face à ce constat, 127 pays représentant 90 % de l'économie mondiale se sont récemment engagés à définir de nouvelles règles fiscales mondiales dès 2020 sous l'égide de l'OCDE, afin de les adapter aux enjeux du numérique, une des sources majeures de pertes fiscales.

La Commission a également récemment multiplié les initiatives, dont certaines ont été adoptées par le Parlement

## Encadré 2 – Initiatives européennes contre l'optimisation fiscale agressive

*La Commission européenne a proposé un paquet ambitieux de réformes de la fiscalité des entreprises. L'Assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) prévoit ainsi une seule déclaration fiscale pour les multinationales, pour l'ensemble de leurs activités dans l'UE. Les résultats imposables seraient ensuite répartis entre les pays en tenant compte du lieu de consommation des biens et services produits et non plus du seul lieu de production. Le projet prévoit des critères pour déterminer la présence numérique d'une entreprise, ce qui permettrait de l'assujettir à l'impôt même si elle ne dispose pas d'un établissement permanent dans le pays. Une autre proposition de directive vise à répondre aux enjeux spécifiques de la taxation des grandes entreprises numériques.*

*La Commission a formulé des recommandations pour que les États membres intègrent des clauses spécifiques lorsqu'ils révisent leurs accords en matière fiscale avec les pays tiers. En effet, en utilisant les failles de ces conventions, des entreprises paient en toute légalité très peu d'impôt sur les sociétés. En témoigne l'enquête de la Commission sur McDonald's, qui a tiré parti d'un accord signé entre le Luxembourg et les États-Unis : le montant de la perte fiscale est évalué à un milliard d'euros par les parties à l'origine de la plainte. Le 19 juin 2018, le Luxembourg a présenté un projet d'amendement à la législation fiscale pour se conformer aux règles de l'OCDE.*

*Un projet de directive prévoit en outre une obligation pour les multinationales de plus de 500 millions d'euros*

européen et les États membres (voir encadré 2). Il est important que toutes soient adoptées et mises en œuvre au cours de la prochaine mandature, comme le passage par étapes au vote à la majorité qualifiée sur les questions fiscales. Elles devraient être complétées par d'autres initiatives, notamment le remplacement des conventions fiscales bilatérales des États membres avec les pays tiers par des conventions multilatérales négociées pour l'ensemble de l'UE. Comme cela existe pour la TVA, un taux plancher pour l'impôt des sociétés devrait être défini en Europe. L'obligation de transparence de l'impôt sur les sociétés payé par les multinationales devrait par ailleurs s'appliquer à toutes celles ayant une activité en Europe et pas seulement à celles y disposant d'un établissement permanent.

*de chiffre d'affaires mondial de rendre public le montant de leur impôt sur les sociétés, avec un détail pays par pays. En jouant sur l'effet de réputation, cette transparence devrait exercer une discipline sur les pratiques agressives d'optimisation fiscale. Cette obligation concernera les multinationales étrangères ayant une succursale en Europe. Celles n'ayant pas de succursale en Europe ne seront tenues que par les règles de l'OCDE qui obligent à transmettre cette information à leur pays d'origine sans nécessairement la rendre publique. Il conviendrait d'aller plus loin et de contraindre à une telle transparence toute multinationale ayant un chiffre d'affaires en Europe.*

*À ce jour, plus de cent pays se sont engagés à respecter la norme OCDE sur l'échange automatique d'informations entre le pays où le chiffre d'affaires est généré et celui de résidence du contribuable, personne physique ou morale. C'est un pas en avant substantiel dans la lutte contre l'évitement fiscal. Les nouvelles règles européennes qui seront en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2020 prévoient l'échange automatique d'information entre pays européens sur les dispositifs de planification fiscale mis en œuvre par les conseillers fiscaux, les comptables, les banques et les avocats, de manière à mener une lutte efficace et coordonnée contre les montages fiscaux abusifs. L'adoption récente de la cinquième version de la directive sur la lutte anti-blanchiment ouvre quant à elle la voie à un véritable cadastre européen de détention des richesses, en particulier dans le segment encore manquant de la propriété des entreprises et des trusts – un élément clé de la lutte contre la fraude fiscale.*

9. OCDE (2015), *Measuring and Monitoring BEPS, Action 11 - 2015 Final Report*, OCDE/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OCDE.  
10. Egger P., Eggert W. et Winner H. (2010), « *Saving taxes through foreign plant ownership* », *Journal of International Economics*, vol. 81-1, p. 99-108. Selon les auteurs, les filiales des multinationales dans les pays européens qui ont les plus forts taux d'IS paient 32 % moins d'IS que les entreprises domestiques comparables.  
11. Torslov T. et al. (2018), *op. cit.*  
12. Vicard V. (2019), « *The exhorbitant privilege of high tax countries* », CEPII Working Paper, n° 2019-06, mars.

### *Rendre effectif le socle européen des droits sociaux*

La signature par tous les États membres du socle européen des droits sociaux au sommet de Göteborg le 17 novembre 2017 marque un renversement de logique. S'écartant de la seule règle du plancher minimum de droits, ce texte consacre vingt principes ambitieux d'un modèle social européen vers lesquels tous les pays s'engagent à converger (voir encadré 3).

#### **Encadré 3 – Le socle européen des droits sociaux**

*L'objectif de ce socle est d'accorder aux citoyens des droits nouveaux et plus efficaces. Il comprend vingt principes répartis en trois grands volets. Seuls figurent ici les titres des principes mais le texte en donne une définition plus précise<sup>13</sup>.*

#### **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*
2. *L'égalité entre les femmes et les hommes*
3. *L'égalité des chances*
4. *Le soutien actif à l'emploi*

#### **Chapitre II**

##### **Conditions de travail équitables**

5. *Un emploi sûr et adaptable*
6. *Les salaires*
7. *Des informations sur les conditions d'emploi et une protection en cas de licenciement*
8. *Le dialogue social et la participation des travailleurs*
9. *L'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée*
10. *Un environnement de travail sain, sûr et bien adapté et la protection des données*

#### **Chapitre III**

##### **Protection et insertion sociales**

11. *Des services de garde d'enfants et d'aide aux enfants*
12. *La protection sociale*
13. *Les prestations de chômage*
14. *Le revenu minimum*
15. *Les revenus et pensions de vieillesse*
16. *Soins de santé*
17. *L'inclusion des personnes handicapées*
18. *Les soins de longue durée*
19. *Le logement et l'aide aux sans-abri*
20. *L'accès aux services essentiels*

Ces principes ambitieux – eu égard à la diversité des situations sociales et économiques en Europe – réclament désormais une action déterminée pour veiller à ce qu'ils soient partout mis en œuvre. Comme le recommande la Commission dans une communication du 13 mars 2018, cela exige de placer les priorités sociales au même niveau que les objectifs économiques, au cœur du cycle annuel de la gouvernance européenne pour la coordination des politiques, le Semestre européen. Pour donner corps à cet objectif, chaque État membre devrait définir une stratégie sociale de réforme agréée par ses pairs, la Commission européenne et le Parlement européen, en vue de favoriser la convergence vers le haut pour chacun des indicateurs clés du Tableau de bord social de l'UE. Nous proposons que les fonds structurels européens et en particulier le Fonds social européen soient en partie conditionnés à la définition et à la mise en œuvre par chaque État membre d'une telle « stratégie nationale de progrès social ».

L'adoption le 29 mai 2018 de la directive sur le travail détaché consacre la reconnaissance du principe fondamental « à travail égal, rémunération égale sur un même lieu de travail », y compris pour l'application des conventions collectives. Cet accord lève une inégalité fondamentale entre salariés, tout en mettant fin à un vecteur de la course au moins-disant. Avec la création annoncée d'une Autorité européenne du travail<sup>14</sup>, l'Europe va disposer d'un instrument essentiel pour lutter contre les abus et les fraudes dans ce domaine. Pour aller plus loin, il serait cependant souhaitable d'égaliser le niveau de prélèvements sociaux entre travailleurs détachés et autres salariés en prévoyant de les reverser au pays d'appartenance du travailleur détaché pour le financement de la protection sociale.

## **MIEUX ACCOMPAGNER LES MUTATIONS**

Les économies avancées font face à des mutations profondes qui vont bouleverser leur régime de croissance. Il en va ainsi du ralentissement de la productivité. Si la probabilité d'une nouvelle accélération sous l'effet du progrès technique n'est pas à exclure, ce ralentissement s'inscrit de fait dans une tendance longue depuis les années 1970<sup>15</sup>. Il rend plus difficile le partage des fruits de la croissance, alors même que les besoins augmentent pour faire face aux autres mutations à l'œuvre. La lutte contre le réchauffement climatique appelle une transformation profonde des modes de production et de consommation. Les mutations sectorielles et du travail qui en résulteront s'ajoutent à celles que génère l'évolution

13. Voir sur le site de la Commission européenne, « Socle européen des droits sociaux. Construire une Union européenne plus inclusive et plus équitable ».

14. Voir sur le site de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.

15. Bergeaud A., Cette G. et Lecat R. (2017), « Croissance de long terme et tendances de la productivité : stagnation séculaire ou simple trou d'air ? », *Revue de l'OFCE*, n° 153.



des modèles salariaux, des formes d'entreprises et des modèles d'affaires, sous l'influence d'innovations technologiques telles que la numérisation de l'économie, la robotisation, la génomique et l'intelligence artificielle.

La montée des inégalités, le coût des mutations économiques et sociales, le déclassement de certains territoires et classes sociales qui en résultent ne sont pas sans lien avec la montée des populismes, témoignant d'une grave perte de confiance dans le système<sup>16</sup>. Les inégalités de revenus ne sont pas partout en hausse, mais tous les pays sont confrontés au renforcement des inégalités dans une ou l'autre dimension, notamment face à l'emploi et à sa qualité<sup>17</sup>. L'Europe reste une des régions les plus prospères et la plus égalitaire au monde, mais dans plusieurs États membres, les divergences territoriales alimentent les forces centrifuges au point de menacer l'unité nationale.

Le projet européen ne peut plus ignorer les conséquences collatérales d'une intégration économique croissante. En effet, cette intégration a fortement progressé sans que les filets socio-fiscaux, gages de la solidarité et de la cohésion dans les États nations, aient pu limiter au même rythme les divergences territoriales, les inégalités sociales ou les distorsions de concurrence. C'est particulièrement le cas pour les pays qui partagent la monnaie unique car ils ont abandonné l'instrument principal d'ajustement des déséquilibres macroéconomiques : le taux de change.

La destruction créatrice liée à l'innovation est un moteur de la croissance et de l'amélioration des niveaux de vie, comme théorisé par Schumpeter. Mais les caractéristiques des emplois créés et détruits diffèrent, tant en termes de localisation que de compétences. Plutôt que de freiner le changement – au risque de perdre les bénéfices qui vont avec – il faut accompagner ceux qui en souffrent et qui n'ont pas seuls la capacité de rebondir<sup>18</sup>. Il s'agit de minimiser le coût social des mutations tout en maximisant les bénéfices attachés. La poursuite de la révolution numérique notamment – avec le développement des véhicules autonomes, de l'intelligence artificielle et de l'automatisation – illustre ces mutations d'ampleur qui pourraient affecter des millions de salariés<sup>19</sup>. Ce ne sont

pas là des conséquences des politiques européennes, mais l'UE est le cadre dont les États disposent pour y faire face de manière coordonnée et en tirer le meilleur parti.

Il faut agir sur trois fronts. En premier lieu, utiliser le levier du marché unique – deuxième marché mondial par la taille – pour mieux réguler ces nouvelles activités mais aussi pour leur offrir de meilleures conditions de développement et permettre ainsi l'émergence de « champions européens » capables de rivaliser avec leurs concurrents américains et chinois<sup>20</sup>. En second lieu, le cadre européen doit mieux prendre en compte l'essor de nouvelles formes d'emplois, en assurant aux actifs non salariés les mêmes protections et les mêmes avantages que les salariés. En troisième lieu, l'action européenne peut contribuer à lever un obstacle majeur à la croissance : faute de mesures d'accompagnement et de reconversion, les personnes et les entreprises qui redoutent une dégradation de leur situation cherchent logiquement à enrayer le progrès technologique, ce qui repousse le moment inéluctable de l'adaptation et le rend souvent plus douloureux. Sur le premier front, une note publiée en 2017 par le Conseil d'analyse économique formule des propositions concrètes<sup>21</sup>. Sur le deuxième front, on peut se référer à la proposition d'un Compte personnel d'activité développée plus loin. Sur le troisième front, deux mesures nouvelles peuvent être envisagées en mobilisant mieux les fonds européens existants.

### *Aide à la reconversion et la mobilité*

L'Union européenne devrait adapter la mise en œuvre du Fonds social européen, celle du Fonds d'ajustement à la mondialisation et une partie des fonds régionaux pour créer un instrument plus efficace d'accompagnement des mutations<sup>22</sup>. Un premier volet préventif serait activé lorsqu'une décision de politique publique nationale ou européenne aurait un impact prévisible important sur l'emploi et l'activité de certaines entreprises ou secteurs. Le deuxième volet, curatif, serait déclenché automatiquement en fonction de la dynamique du chômage de chaque zone d'emploi. L'ensemble peut être développé dans l'état actuel des textes mais le dispositif doit gagner en agilité et en réactivité, ce qui suppose une grande simplification des procédures.

16. Darvas Z. et Wolff G. (2016), « An anatomy of inclusive growth in Europe », Bruegel Blueprint n° 26. Darvas Z. (2016), « Brexit vote boosts case for inclusive growth », Bruegel Blog Post. Darvas Z. et K. Efstathiou (2016), « Income inequality boosted Trump vote », Bruegel Blog Post. Autor D., Dorn D., Hanson G. et Majlesi K. (2017), « A note on the effect of rising trade exposure on the 2016 presidential election », MIT Working Paper. Voss D. (2018), « The political economy of European populism: Labour market dualisation and protest voting in Germany and Spain », LEQS Paper n° 132.
17. Goos M., Manning A. et Salomons A. (2009), « Job polarization in Europe », *American Economic Review*, 99-2.
18. Andrews D. et Saia A. (2017), « Coping with creative destruction, reducing the cost of firm exit », OECD Economic Department Working Paper, n° 1353.
19. Le Ru N. (2016), « L'effet de l'automatisation sur l'emploi : ce qu'on sait et ce qu'on ignore », *La Note d'analyse*, n° 46, France Stratégie. Voir aussi France Stratégie (2018), *Intelligence artificielle et travail*, rapport à la ministre du Travail et au secrétaire d'État chargé du Numérique, mars.
20. À titre d'exemple, le règlement européen sur la protection des données personnelles, en application depuis le 25 mai 2018, permet d'offrir un cadre européen unifié qui facilite le développement des entreprises à l'échelle européenne. Compte tenu du caractère incontournable du marché européen, cette norme devrait s'imposer comme un standard mondial, comme c'est le cas dans le secteur automobile et dans de nombreux autres secteurs.
21. Aussilloux V., Bénassy-Quéré A., Fuest C. et Wolff G. (2017), « Tirer le meilleur du marché unique européen », *Note du CAE*, n° 38. Note conjointe CAE, France Stratégie, Institut Bruegel et Ifo Munich.
22. Le FSE et le FEDER font partie des fonds qui financent des actions structurelles : promotion de l'emploi, investissement dans les compétences, éducation tout au long de la vie, inclusion sociale et lutte contre la pauvreté, renforcement des capacités institutionnelles et de l'efficacité de l'administration publique.

### Le volet préventif

De nombreuses réformes de politiques publiques ne voient pas le jour en raison du coût politique qu'elles représentent lorsqu'elles entraînent la dégradation de la situation de certains individus ou entreprises<sup>23</sup>. À titre d'exemple, le relatif échec de la transition énergétique en Allemagne, avec l'abandon des objectifs de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> à 2020, s'explique notamment par le fait qu'environ 33 000 personnes travaillent outre-Rhin dans la filière charbon. De même, des considérations sociales bien compréhensibles ont jusqu'ici fait échec à un relèvement volontariste du prix de la tonne de CO<sub>2</sub> en Europe comme à la fermeture de certaines centrales nucléaires en France. Il serait souhaitable de mobiliser des fonds européens en cofinancement pour organiser une fermeture des sites concernés et accompagner la reconversion des personnes.

Il est relativement aisé d'identifier *ex ante* les personnes les plus directement affectées par une réforme et de les faire bénéficier d'un programme de formation, d'aide à la mobilité et de reconversion. Ces actions sont déjà financées par le Fonds social européen et par d'autres fonds structurels mais il convient de les mobiliser en amont de la réforme, sans attendre que les conséquences prévisibles se réalisent.

Une fois les sites et les personnes à risque identifiés, un programme de formation et d'aide à la mobilité devrait être mis en place. Chaque personne se verrait offrir une aide plafonnée par exemple à 15 000 euros pour financer des dépenses liées à la reconversion, en particulier les dépenses de formation mais aussi les frais annexes comme l'allocation de vie pendant la formation, les frais de déménagement et d'emménagement vers un nouveau lieu de résidence, le démarrage d'une petite entreprise ou d'une activité d'indépendant. Les conditions et les dépenses éligibles seraient définies au niveau communautaire. Cette aide serait pour moitié une subvention et pour moitié un prêt, avec un cofinancement par les fonds européens et nationaux. Le prêt serait remboursé graduellement par le bénéficiaire au cours de sa vie professionnelle, quand il disposerait d'un revenu supérieur à un certain seuil (le SMIC par exemple en France).

### Le volet curatif

Les mesures d'accompagnement *ex ante* peuvent ne pas suffire. Elles ne sont mobilisables que lorsqu'on peut anticiper les impacts négatifs d'une décision de politique publique. Mais ces impacts peuvent être mal appréciés ou survenir indépendamment de toute politique publique. Ne pas accompagner les individus et les territoires affectés dans leur reconversion, c'est réduire la croissance potentielle future en amputant le capital humain, c'est renforcer les résistances au changement et nuire à l'équité de nos sociétés.

Un principe général pourrait être établi dans l'Union européenne : lorsque le taux de chômage dans un bassin d'emploi augmente de plus de 1 % sur un an, un programme de formation, de soutien à la mobilité et à la recherche d'emploi – similaire à celui décrit dans le volet préventif ci-dessus – devrait être mis en place avec un cofinancement européen<sup>24</sup>. Pour cibler les zones d'emploi concernées, c'est la dynamique du taux de chômage qui prévaut sur le niveau structurel du chômage, ce dernier renvoyant plutôt à des dysfonctionnements du marché du travail et de la formation (qui appellent d'autres instruments d'intervention). À titre d'illustration, sur la période 2004-2017, on trouve six années où le chômage a augmenté d'au moins 1 % dans au moins une des 304 zones d'emploi de France métropolitaine (voir tableau 1).

L'instrument proposé serait activé, que la hausse du chômage affecte un petit nombre de bassins d'emploi ou bien la majeure partie d'un pays, voire de l'Union européenne. Dans ces deux derniers cas, cet instrument rejoint une des propositions formulées début 2018 par 14 économistes franco-allemands<sup>25</sup> ou en réponse par 14 personnalités politiques et économiques<sup>26</sup> : il s'agit d'exercer un effet de stabilisation du cycle économique via un mécanisme de complément des systèmes nationaux d'assurance chômage et de formation. Les conditions de mise en œuvre, de financement et de plafonnement seraient celles figurant dans la proposition des 14 économistes franco-allemands, qui envisagent un fonds équivalent à 0,1 % du PIB de l'Union européenne (environ un quart du montant actuel des fonds structurels).

**Tableau 1 – Zones d'emploi affectées par une hausse annuelle de plus de 1 point du taux de chômage, 2004-2017**

	2004	2006	2009	2013	2014	2015
<b>Nombre de zones d'emploi</b>	6	1	286	6	1	1
<b>Nombre de demandeurs d'emplois supplémentaires</b>	8 460	890	564 880	5 630	260	140

Lecture : en 2004, le chômage augmente d'au moins 1 % dans 6 zones d'emploi en France, pour un total de 8 460 demandeurs d'emploi supplémentaires dans ces zones.  
Source : Insee, taux de chômage localisés ; calculs France Stratégie

23. Cette G. (2018), « Pourquoi est-il si difficile de réformer ? », *Telos*, 26 avril.

24. On peut aussi retenir une baisse de 1 % du taux d'emploi ou de la masse salariale. Les bassins d'emploi seraient définis sur un principe équivalent à celui retenu par l'Insee pour les « zones d'emploi ».

25. Bénassy-Quéré A. *et al.* (2018), « Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform », *CEPR Policy Insight*, n° 91, janvier. L'instrument serait mis en œuvre dans le cadre d'une Union pour l'emploi, comme le propose Bénassy-Quéré A. (2017), « Les trois piliers d'une union pour l'emploi », *Telos*, mars.

26. Andor L. *et al.* (2018), « Blueprint for a democratic renewal of the Eurozone », *Politico*, 28 février.



En cofinancement avec les budgets nationaux, les fonds européens seraient mobilisés pour augmenter les crédits de formation à destination des chômeurs du bassin d'emploi et prendre en charge leurs dépenses courantes. L'action serait maintenue tant que le taux de chômage continuerait à augmenter, même à un taux inférieur à 1 %<sup>27</sup>. Parallèlement, les fonds régionaux interviendraient en cofinancement pour engager des actions de reconversion du bassin d'emploi vers de nouvelles activités économiques, par exemple en finançant des investissements ou en attirant des investisseurs étrangers, en favorisant la création d'entreprises ou la transition vers d'autres activités.

### *Un soutien au financement des dépenses publiques liées à la réforme*

De nombreuses réformes structurelles destinées à améliorer l'équité sociale se heurtent à leurs coûts de mise en œuvre immédiats, alors que les économies recherchées ne se matérialisent que dans la durée. Parmi les facteurs de hausse temporaire de la dépense publique figurent les besoins d'investissement dans la formation ou la reconversion des actifs concernés et dans de nouveaux moyens tant matériels qu'immatériels (systèmes d'information, par exemple). Ce décalage temporel – qui explique la terminologie d'« investissement social » souvent utilisée pour les politiques d'emploi et d'éducation – constitue une importante source de blocage, compte tenu du principe d'annualité des budgets et des contraintes budgétaires issues du Pacte de stabilité et de croissance.

En outre, un gouvernement n'est pas incité à engager des dépenses qui pèseront sur les finances publiques à court terme, quand les économies résultantes n'interviendront que plusieurs années plus tard... sous une autre mandature.

Une aide pourrait donc être accordée au pays qui s'engage dans une réforme, sous forme d'une avance en partie remboursable. Le prochain cadre financier pluriannuel de l'UE post-2020 pourrait prévoir un « Fonds pour l'investissement social » de 15 milliards d'euros (0,1 % du PIB de l'UE), prélevés sur les 25 milliards que la Commission propose d'allouer à un nouveau « Fonds de soutien à la réforme »<sup>28</sup>.

Une demande d'appui financier devrait reposer sur un chiffrage précis et étayé des coûts immédiats et des bénéfices à venir. Certes, ce type de calcul en termes « d'investissement social » ne bénéficie pas encore d'une méthodologie bien établie<sup>29</sup>. C'est pourquoi l'aide ne serait accordée qu'en cas de demande argumentée, avec analyse de rentabilité de l'investissement en matière de dépenses

publiques, réalisée par une autorité nationale indépendante. La Commission européenne et le réseau de ces autorités nationales devraient établir une méthode et les paramètres adaptés, renforçant par là-même les techniques développées dans les études d'impact accompagnant les projets de loi. Les fonds européens pour la recherche pourraient contribuer à financer des équipes académiques mobilisées sur ces enjeux méthodologiques.

À titre d'exemple, la France dépense chaque année 1,5 milliard d'euros en allocation logement pour 880 000 étudiants bénéficiaires, soit plus d'un étudiant sur trois. Pour faire passer le taux des étudiants logés en résidence à loyers modérés de 10 % à 20 % environ – plus proche des pays les plus avancés –, une dotation supplémentaire de 2,4 milliards au CROUS financerait la construction de 200 000 logements étudiants<sup>30</sup>. La réduction de loyer des étudiants bénéficiaires se traduirait par une baisse des allocations logement et donc par une économie pour la collectivité qui rembourserait l'investissement initial en 5 à 7 ans. La France vient de lancer le plan « 60 000 logements étudiants » mais pour aller plus loin, un appui financier européen pourrait être mobilisé.

Comme le montre cet exemple, les économies générées par la réforme doivent permettre de rembourser l'investissement initial et donc tout ou partie de l'aide européenne sans modifier l'équation budgétaire du pays. Seul l'État membre concerné supporterait le risque que la réforme ne délivre pas les économies attendues, ce qui supprimerait l'aléa moral dans l'effectivité de leur mise en œuvre ainsi que dans la quantification des gains attendus. Avec ce mécanisme, l'Union européenne pourrait adopter un véritable « Plan Juncker de l'investissement social » en l'inscrivant dans l'enveloppe budgétaire actuellement en discussion.

En conclusion, ces trois instruments rendraient une partie des fonds « structurels » européens plus réactifs à la conjoncture de chacun des États membres et aux besoins de réforme. En outre, une utilisation plus conjoncturelle des fonds européens assurerait une meilleure stabilité des pays dans le cycle économique. Ces changements ne préjugent pas du montant du budget européen qui serait alloué à ces instruments. Traditionnellement, en matière de finances européennes, le montant disponible est dérivé de l'enveloppe globale que les États membres décident d'allouer aux politiques européennes et du partage qu'ils établissent entre chacune d'entre elles. Ainsi, l'ambition des instruments sera adaptée au budget disponible et leur calibrage précis devra naturellement veiller à une répartition équitable entre États membres.

27. Dans la limite des fonds disponibles. Si nécessaire, un plus fort ciblage pourrait intervenir, selon l'ampleur des hausses constatées.

28. Le Fonds de soutien à la réforme qui est prévu comme un mécanisme de subvention serait complémentaire du Fonds pour l'investissement social qui fonctionnerait comme une avance remboursable. Voir Commission européenne (2018), *The EU Budget and the Economic and Monetary Union*.

29. Heim A. (2017), « Peut-on estimer le rendement de l'investissement social ? », *La Note d'analyse*, n° 52, France Stratégie, janvier.

30. L'ensemble des données sont issues de Paris H. (2017), « Logement des étudiants et politique publique », Focus du Conseil d'analyse économique, n° 020-2017.

## ENCOURAGER LA MOBILITÉ

Comme le montre la réussite du programme Erasmus +, l'Europe doit pouvoir agir directement auprès des citoyens lorsque son action est la plus efficace. C'est pourquoi un contrat social européen renouvelé devrait prévoir la mise en œuvre de certains instruments communautaires lorsqu'ils sont les plus à même de contribuer à l'égalité des droits puis des chances. Quatre propositions sont ici formulées pour illustrer ce que pourraient être ces initiatives communautaires dans le champ de la mobilité. Les trois premières se concentrent sur l'accroissement rapide des compétences du plus grand nombre, puisque c'est le meilleur vecteur de lutte contre les inégalités primaires<sup>31</sup>.

### *Généraliser la mobilité des étudiants et apprentis*

La mobilité des étudiants est un objectif phare pour l'Union européenne mais elle est encore loin de concerner la majorité des jeunes. Pour toucher la quasi-totalité d'une classe d'âge en formation supérieure, l'Union doit dépasser la seule politique incitative fondée sur une subvention financière<sup>32</sup>. Un principe universel devrait être instauré graduellement : pour être valide, tout diplôme du supérieur suppose une période de six mois passée dans un autre pays de l'Union européenne, sans exclure la possibilité d'un temps de formation dans un pays tiers<sup>33</sup>. Ainsi, à terme, l'ensemble des établissements de l'enseignement supérieur académique ou professionnalisant devraient s'organiser pour que leurs étudiants puissent effectuer ce séjour dans des établissements partenaires. C'est parfois déjà le cas aujourd'hui mais essentiellement pour les établissements les plus cotés qui concernent d'abord les étudiants issus des classes sociales les plus favorisées<sup>34</sup>. Les conditions d'une mobilité sans coût supplémentaire, notamment avec des échanges croisés de logements<sup>35</sup>, pourraient être mises en œuvre. La subvention européenne ne serait mobilisée que pour soutenir financièrement les étudiants les plus modestes et, dans la phase initiale, pour encourager ces partenariats croisés entre établissements et corps enseignants. La mobilité des apprentis pose des questions spécifiques qui ont fait l'objet de propositions dans le récent rapport de Jean Arthuis<sup>36</sup>.

### *Un programme pour la mobilité des 15-17 ans*

L'Union européenne devrait expérimenter un programme spécifique de mobilité à destination des jeunes entre 15 et 17 ans. Outre le développement du plurilinguisme, l'objec-

tif serait à terme de généraliser l'expérience d'une autre culture, pour renforcer l'esprit d'ouverture, la conscience de l'altérité et les liens personnels à l'échelle du continent.

Sur la période couvrant les classes de seconde et de première de l'enseignement général et professionnel, chaque élève serait encouragé à passer trois mois dans un établissement d'un autre pays de l'Union. Chaque établissement scolaire de l'UE serait jumelé avec plusieurs établissements d'autres pays, à commencer par les pays limitrophes. Ce jumelage est essentiel afin que les corps enseignants nouent des relations de confiance, ce qui contribuerait à fluidifier les échanges et à surmonter les appréhensions des parents comme des enfants. Tous les outils numériques du type MOOC seraient mobilisés et financés par l'UE pour que chaque élève puisse se familiariser avec la langue du pays de destination. Les jeunes seraient hébergés sur la base d'un échange croisé entre les familles, ce qui limiterait les coûts d'un tel programme aux frais de transport et de structure. Les programmes d'échanges existants montrent la capacité d'adaptation des jeunes de tous milieux dans une telle situation et la richesse de l'expérience qu'ils en tirent<sup>37</sup>. Après une phase d'expérimentation de cinq ans auprès d'établissements pilotes, l'objectif pourrait être que la moitié d'une classe d'âge bénéficie du programme à l'horizon de dix ans, et près de la totalité d'ici vingt ans.

### *Le Fonds Spinelli : des prêts contingents pour la formation*

Accroître les investissements dans le capital humain – et leur efficacité – est un impératif pour favoriser l'égalité des chances, quand un adulte sur cinq en Europe a de faibles compétences en calcul, en écriture et en lecture selon l'enquête PIAAC de l'OCDE. L'Europe devrait mettre en place un système de prêts contingents pour financer la formation à des métiers où la garantie d'employabilité et de rendement de l'investissement éducatif est forte et à court terme. Cet instrument – décrit dans une note récente de France Stratégie<sup>38</sup> – faciliterait la mobilité au niveau européen car les qualifications et leur validation seraient dès l'origine reconnues par l'ensemble des pays. Il pourrait également être déployé de manière plus intensive dans les pays affectés par un fort ralentissement économique et ainsi aider à la stabilisation macroéconomique en rendant concrète la solidarité européenne à un coût faible pour les finances publiques.

31. Atkinson A. (2008), *The Changing Distribution of Earnings in OECD Countries*, Oxford University Press.

32. Une expérience d'études à l'étranger bénéficie en particulier aux étudiants des milieux défavorisés, accroît ensuite la mobilité professionnelle et augmente l'employabilité. Voir une [liste de travaux sur le site de la Nafsa](#) (Association of International Educators).

33. Trois mois pour les diplômés dont la durée de formation est comprise entre 1 et 2 ans, aucune obligation pour une formation d'un an ou moins.

34. Brooks R. et Waters J. (2011), *Students Mobilities, Migration and the Internationalisation of Higher Education*, Palgrave Macmillan.

35. Y compris lorsque l'étudiant réside encore chez ses parents.

36. Arthuis J. (2018), *Erasmus Pro : lever les freins à la mobilité des apprentis en Europe*, rapport remis à la ministre du Travail, janvier.

37. Birkin G., Hugues T. et Brennan J. (2014), *Research and Analysis of the Benefits of International Education Opportunities*, British Council.

38. Aussilloux V., Le Hir B. et Leclerc H. (2017), « *Le Fonds Spinelli : un pacte européen pour les compétences* », *La Note d'analyse*, n° 63, France Stratégie, novembre.



### Un compte personnel d'activité européen

Aujourd'hui, les systèmes d'assurance sociale sont souvent construits sur la base du statut de la personne, selon qu'elle est salariée, indépendante, dans le secteur privé ou public. En outre, comme certains avantages dans l'entreprise sont croissants avec l'ancienneté, les personnes qui enchaînent les contrats courts ne peuvent jamais réellement bénéficier de ces avantages. Ces deux facteurs ont contribué à renforcer le dualisme du marché du travail dans de nombreux pays européens. Le Compte personnel d'activité instauré en France par la loi du 8 août 2016 cherche à protéger tous les actifs en leur octroyant des droits indépendamment de leur statut ou de leur contrat de travail. Chaque travailleur dispose d'un compte où s'accumulent les droits, quel que soit son statut professionnel. De cette manière est instaurée la portabilité des droits lors d'un changement d'employeur, du passage à un statut d'indépendant ou d'une interruption de carrière. Le compte permet également de regrouper l'ensemble de l'information pertinente pour chaque titulaire sur ses droits acquis, sur leur utilisation possible et sur les services et les aides disponibles pour construire un projet professionnel.

À terme, un compte d'activité à l'échelle européenne pourrait devenir un instrument privilégié d'action coordonnée de l'échelon national et européen en matière de droits sociaux et de portabilité afin de favoriser la mobilité. Il servirait à lutter contre les inégalités puisque des droits supplémentaires pourraient, par exemple, être attribués aux jeunes qui quittent le système éducatif précocement, afin de favoriser leur retour vers le système de formation lorsqu'ils en ressentiront le besoin. Une personne ayant perdu son emploi se verrait attribuer des droits à suivre une formation pour se rétablir pleinement dans ses capacités. L'aide de l'Union européenne aux individus deviendrait plus équitable car plus transparente, et plus directement perçue par les bénéficiaires sous la forme de droits versés sur un compte personnel. En incarnant une « Europe sociale » au plus près du citoyen, ce compte personnel d'activité européen coexisterait dans un premier temps avec les régimes nationaux existants. Il serait développé progressivement à l'échelle européenne, d'abord pour les citoyens qui changent de pays de résidence et les travailleurs frontaliers, puis pour les bénéficiaires d'un programme social européen. À terme, les pays pourraient adopter un tel système pour leur propre régime de protection sociale, en l'intégrant avec le niveau européen et ceux des autres États membres. Cela permettrait de moderniser les systèmes sociaux pour les adapter à l'évolution des formes d'emploi

et à des profils de carrière moins linéaires, conformément à la récente proposition de la Commission européenne pour améliorer l'accès à la protection sociale de tous les travailleurs<sup>39</sup>. Cela encouragerait la mobilité des personnes, en facilitant la portabilité des droits d'un pays à l'autre en matière de retraite, d'assurance maladie ou chômage, tout en renforçant l'information des citoyens sur les droits accumulés<sup>40</sup>.

### PRIVILÉGIER L'ACTION COMMUNE QUAND L'EFFICACITÉ L'IMPOSE

Lorsque l'action décentralisée conduit à une réponse manifestement inadaptée, il est légitime d'envisager une action au niveau communautaire en faisant jouer le principe de subsidiarité. Dans l'UE, les deux situations les plus insoutenables du point de vue des droits humains et sociaux sont certainement celles des Roms d'un côté et des réfugiés de l'autre. Si leurs statuts diffèrent, notamment au regard de la citoyenneté européenne, ils partagent l'indigence et l'errance, en raison du jeu de renvoi de responsabilités auquel se livrent les acteurs institutionnels<sup>41</sup>.

#### Une logique européenne pour l'appui aux Roms

Minorité ethnique la plus nombreuse en Europe avec 1,2 % de la population, les Roms sont très souvent marginalisés, victimes de discriminations, voire de persécutions<sup>42</sup>. Près de la moitié des enfants n'ont jamais été scolarisés et le taux d'analphabétisme chez les adultes dépasse souvent 50 %. Leur espérance de vie est inférieure de 8 à 15 ans à celle des populations majoritaires des pays où ils vivent et le taux de mortalité infantile est entre 2 et 6 fois plus élevé selon les pays. Pour ceux qui cherchent un avenir meilleur dans un autre pays de l'Union, l'offre de logement adaptée est insuffisante, ce qui les pousse vers des campements de fortune en marge des agglomérations. L'Union européenne a légitimement d'abord cherché à combattre les discriminations dont ils sont victimes dans leur pays d'origine mais avec un succès limité qui n'a pas enrayeré leur exode. Plus récemment, l'action européenne s'est concentrée sur l'encouragement et l'appui à des politiques d'accueil et d'intégration des pays de destination. Cependant, face à une population qui pose des problèmes d'intégration spécifiques, la crainte qu'une politique généreuse et volontariste se traduise par un afflux supplémentaire conduit à l'absence de réponse à la hauteur des besoins par les pouvoirs publics locaux. Tant que le coût de cette politique restera à la charge de chaque pays ou de chaque territoire, même avec un cofinancement européen, la situation inacceptable en termes de droits humains perdurera pour des centaines de milliers de personnes. Afin de

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

40. Voir les recommandations 8 et 9 de Aussilloux V., Bénassy-Quéré A., Fuest C. et Wolff G. (2017), *op. cit.*

41. Voir Damon J. (2016), « Migrants, ping-pong et vagabondage global », *Telos*, avril.

42. European Union Agency for Fundamental Rights (2018), *A persisting concern: anti-Gypsyism as a barrier to Roma inclusion*, avril.

concrétiser les principes 19 et 20 du socle européen des droits sociaux sur l'hébergement et l'accès aux services essentiels, l'ensemble des dépenses actuellement engagées par les États et l'échelon européen pour les populations roms pourrait être remplacé par un budget commun abondé en proportion du PIB de chaque État membre et redistribué aux territoires sur la base d'une somme forfaitaire pour chaque personne prise en charge.

Chaque territoire accueillant des Roms bénéficierait d'un financement communautaire, à condition d'offrir des conditions de vie décentes et l'accompagnement nécessaire pour améliorer leur employabilité et ainsi viser leur autonomie financière. En découplant la charge du financement de l'allocation de vie et de l'accompagnement de l'accueil des populations, un tel dispositif permettrait aux territoires qui souhaitent accueillir ces populations de le faire sans que cela pèse sur leurs finances publiques, comme c'est le cas aujourd'hui. Un tel financement communautarisé produirait un bien public européen : le traitement du problème d'exclusion et de relégation que cette population nomade subit aujourd'hui dans l'ensemble de l'Union.

### *Communautariser les dépenses pour l'accueil des réfugiés*

Avec la population rom, les demandeurs d'asile constituent la deuxième source principale d'alimentation des campements de fortune. Plutôt qu'une politique de quotas qui a échoué jusqu'ici ou un vain encouragement à la générosité

des États, il serait préférable que l'ensemble des dépenses actuellement engagées par les États et l'échelon européen pour ces populations soit également remplacé par un budget commun abondé en proportion du PIB de chaque État membre. Ce budget serait entièrement redistribué aux territoires qui acceptent de les accueillir pour financer la totalité des frais inhérents à leur accueil et leur intégration sur la base d'une somme forfaitaire par tête. Ainsi, l'Union européenne sortirait de la situation où chaque territoire tenté par une politique plus humaine redoute que celle-ci conduise à attirer d'autres populations nomades ou migrantes déjà sur le territoire européen<sup>43</sup>. Un tel système pourrait aussi inciter des territoires à s'engager dans une politique d'accueil des populations ayant déjà obtenu le statut de réfugié dans un pays de l'Union, afin de bénéficier des financements européens conditionnés à une véritable politique d'intégration et d'amélioration de leur employabilité. En se portant candidats à l'accueil, certains villages du Mezzogiorno ont réussi à inverser leur courbe démographique et à redynamiser l'économie locale<sup>44</sup>. Cette politique devra s'accompagner d'un renforcement de l'action de l'Union européenne dans les pays tiers, afin de traiter les abus des Droits de l'homme à la source, ainsi que d'une politique commune de l'asile et du contrôle des frontières extérieures de l'Union pour éviter à la fois les pertes humaines lors de la fuite du pays d'origine et les tentatives de détourner le droit d'asile au profit d'une immigration économique.

## CONCLUSION

**Dans les dernières enquêtes d'opinion de l'Eurobaromètre, les citoyens de l'Union européenne considèrent à 81 % les inégalités sociales comme un problème à traiter d'urgence. Ils sont également 64 % à considérer que la situation ne s'améliorera pas de ce point de vue dans un avenir proche. Si les défis auxquels sont confrontées les nations européennes dépassent de loin le seul champ des questions sociales, un tel sentiment d'inégalité nourri la défiance tant envers les systèmes politiques nationaux qu'envers le projet européen et ce malgré un soutien plus fort que jamais à l'appartenance à l'Union européenne. Si, au cours de la prochaine mandature, l'UE parvient à sécuriser les ressources des systèmes sociaux en mettant fin aux principales fuites fiscales tout en assurant la mise en œuvre effective du socle européen des droits sociaux, si elle met en place un véritable dispositif d'accompagnement et de soutien des personnes affectées par les mutations, si elle lance un Plan Juncker de l'investissement social, si elle change d'échelle en matière de mobilité des jeunes et des actifs et si enfin elle apporte une solution effective et humaine à la situation des populations les plus marginalisées, alors l'avenir du projet européen sera largement assuré. À défaut, les tentations de repli sur soi et de remise en cause d'un modèle de société qui embrasse le progrès et l'ouverture au monde pourraient l'emporter et signifier la fin de la construction européenne.**

Mots clés : Europe sociale, fiscalité, inégalités, mutations économiques, mobilité internationale

43. Voir notamment Damon J. (2017), *Exclusion : vers zéro SDF ?*, La Documentation française.

44. Perrone P. A. (2017), *Global Villages. Citizenship, asylum and hospitality in Southern Italy*, Wageningen University and Research.

Directeur de la publication : Gilles de Margerie, commissaire général ;

secrétaires de rédaction : Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup ; impression : France Stratégie ; dépôt légal : avril 2019 - N° ISSN 2556-6059 ;

contact presse : Jean-Michel Roullé, directeur du service Édition-Communication-Événements, 01 42 75 61 37, jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

## RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



France Stratégie est un organisme d'études et de prospective, d'évaluation des politiques publiques et de propositions placé auprès du Premier ministre. Lieu de débat et de concertation, France Stratégie s'attache à dialoguer avec les partenaires sociaux et la société civile pour enrichir ses analyses et affiner ses propositions. Elle donne à ses travaux une perspective européenne et internationale et prend en compte leur dimension territoriale.