

L'UNION EUROPÉENNE EST-ELLE SÉRIEUSE SUR LA QUESTION SOCIALE ?

Par Pervenche Berès,
Députée européenne de 1994 à 2019,
Administratrice de Confrontations Europe



La crise de la Covid-19 aggrave les inégalités sociales et met à mal de nombreux droits sociaux. En France, 54% des ouvriers et 36% des employés ont connu le chômage partiel entre mars et mai 2020, 81% des cadres ont travaillé à domicile¹. Le tableau suivant illustre la décomposition des heures par groupes professionnels au sein de l'OCDE.

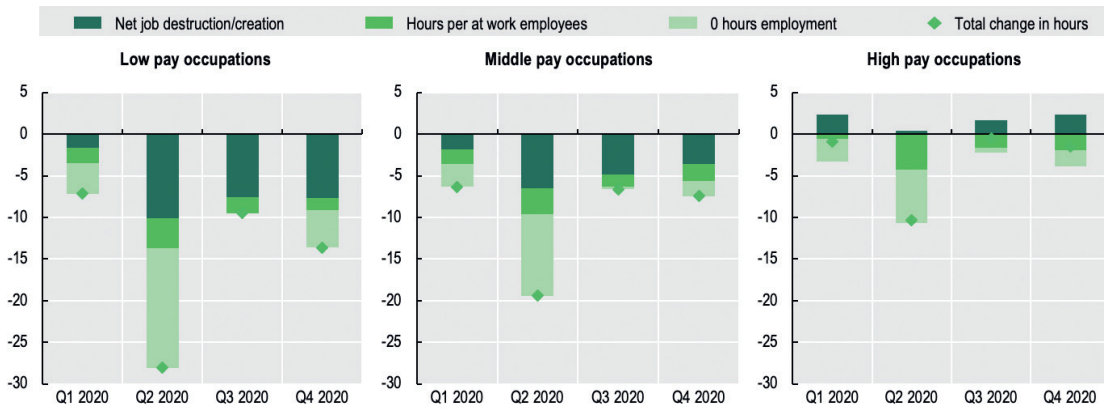
Et pourtant, la question sociale n'est, à nouveau, pas au cœur de la stratégie européenne. L'UE **sous-estime la priorité sociale ou l'ignore**. C'est vrai sur trois pans majeurs de son action :

Dans la réponse à la crise avec le **plan de relance Next generation EU** (NGEU). Ce plan de 806,9 milliards d'euros de soutien à l'économie - dont 723,8 pour la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) - prévoit que les plans nationaux doivent allouer 37% des dépenses aux objectifs environnementaux européens et 20% au numérique, aucun fléchage n'est prévu pour des d'objectif sociaux. Pourquoi ?

- Une majorité aurait été difficile à réunir. Mais, au-delà des rangs d'une partie de la gauche, l'urgence environnementale a surtout, à nouveau, été utilisée pour écarter le débat comme si l'urgence n'était pas là aussi alors que l'on prétend qu'il n'y aura pas de transition écologique, s'il n'y a pas de transition juste.
- La question sociale, avec le **socle européen**

des droits sociaux, est présente partout. Mais, la transversalité ne donne pas de dents ; elle n'a pas prise sur les autres politiques et d'abord sur la gouvernance économique.

- La question sociale ne serait pas une compétence de l'UE. La Commission, sans être désavouée par les États membres, a démontré dans la crise sanitaire et sur les vaccins que l'urgence pouvait imposer une réponse communautaire au-delà de la compétence.
- Le plan de relance serait un plan d'investissement qui ne saurait financer la dépense sociale. Cet argument, déjà utilisé lors de la négociation du Plan Juncker (FEIS), est paradoxal quand la Commission goûte tant le concept de « capital humain ».
- La réponse sociale serait apportée par **SURE** (Instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence) et la suspension du Pacte de stabilité qui permet l'abondance des liquidités distribuées par les États membres et le financement de l'amortisseur social par la dette. Qu'en sera-t-il lors de l'atterrissage en 2023 lorsque les règles budgétaires seront de nouveaux appliquées si aucune réforme n'est intervenue ?
- Les plans nationaux pour NGEU ne retiennent pas les objectifs sociaux permettant de garantir la trajectoire durable de l'UE.



Moyenne OCDE, pourcentage en glissement annuel²

Il n'y aura pas de véritable priorité sociale européenne sans **réforme des règles de la gouvernance économique**. « Nous devons commencer dès maintenant une réforme radicale des règles budgétaires et du semestre européen, pour s'assurer qu'une gouvernance sociale est pleinement intégrée dans la gouvernance économique »³, rappelle le président de la Confédération européenne des syndicats. Le commissaire Paolo Gentiloni démontre l'absurdité de garder des règles qu'il faut en permanence trafiquer pour en atténuer les impacts négatifs⁴. Mais beaucoup d'obstacles devront être surmontés. L'amélioration des prévisions économiques risque de faire baisser la pression rendant plus difficile une révision qui semblait presque aller de soi il y a quelques mois. Les « durs » diront que le Pacte a bien fonctionné puisqu'il a pu être suspendu. C'est faux. Avant la crise déjà, en l'absence d'outils pérennes d'investissement public et privé, l'inadéquation entre les règles et les défis auxquels doit répondre l'économie européenne était flagrante. Cette situation est d'autant plus critique que la flexibilité mine l'autorité et la crédibilité de la Commission européenne dans son pilotage de l'économie européenne et que la FRR introduit un dispositif de contrôle encore plus étroit des dépenses nationales, puisque contrairement au Pacte, elle dote la Commission du budget lui permettant de faire pression sur la réforme des États membres. Tout cela dans un contexte où,

à l'aune de la crise sanitaire et de la création de la FRR, le débat macro-économique européen et l'analyse agrégée ont disparu au profit d'une approche pays par pays et d'un raisonnement en silos au risque d'aggraver les déséquilibres préexistants et de mal calibrer les outils mis en place. Un risque existe aussi du fait de la cohabitation entre le Pacte de stabilité et la FRR. Certains voudraient s'en inspirer pour proposer un Fonds climat permettant d'émettre de la dette en fonction du respect des règles du Pacte. On voit l'intérêt politique d'une telle proposition pour contourner les opposants à toute réforme du Pacte. Elle paraît pourtant de courte vue.

La Commission européenne traite enfin marginalement la question sociale en lançant l'initiative législative la plus importante de son mandat. En dépit des mises en garde préalables, le paquet « **Fit for 55** » prévoit l'extension aux bâtiments et aux transports routiers du système d'échange de quotas d'émission (SEQE). Cette mesure touchera d'abord les plus modestes, déjà frappés par la pauvreté énergétique⁵. Elle est guidée par la volonté de ne pas faire trop peser le poids de l'ajustement carbone sur les industriels. L'impact social de l'extension du marché du carbone ne peut pas être considéré comme un simple dommage collatéral. En réponse, la Commission propose un « Mécanisme social d'action pour le climat » financé par 20% du produit de l'extension du SEQE sur la période 2025-2032. Ces fonds transiteront par des plans nationaux cofinancés jusqu'à 50%, avec des conditionnalités qui restent à définir. Plutôt que de faire de l'affichage, la Commission devrait prendre la pleine mesure du problème, renoncer à l'extension du SEQE ou proposer d'utiliser la totalité de l'enveloppe assise sur l'ensemble du SEQE en faveur des plus modestes, des outils fiscaux ou de financement innovant permettant la rénovation thermique des bâtiments et du parc automobile, et/ou prévoir des soutiens directs. ►

(1) Les inégalités sociales à l'épreuve de la crise sanitaire: un bilan du premier confinement – France, portrait social 2020 | Insee

(2) Labour market developments: The unfolding COVID-19 crisis | OECD Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery | OECD iLibrary

(3) <https://www.etuc.org/en/speech/luca-visentini-speech-informal-epsco-ljubljana-8-july-2021>

(4) <https://www.ft.com/content/f2d7fc03-aad9-4297-9443-129ada32b74e>

(5) <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210106-1?redirect=eurostat/en/news/whats-new>

► En parallèle de ce courant dominant, **des initiatives permettent pourtant de faire progresser l'Europe sociale**. Face à la crise de la Covid-19, c'est d'abord avec **l'initiative SURE** pour soutenir les régimes d'indemnité chômage des États membres et le recours massif au chômage partiel. Ce programme permet une aide à hauteur de 100 milliards d'euros. Il a remporté un succès immédiat et 19 États membres y ont fait appel. Cette initiative devrait pouvoir être pérennisée ; elle va dans le sens de l'instauration d'une indemnité chômage européenne sur laquelle la présidente de la Commission s'était engagée⁶. Mais cette promesse paraît renvoyée à un horizon indéfini en dépit du succès de SURE et de la conviction du commissaire Nicolas Schmit.

La détermination politique de la présidence portugaise a permis la tenue d'un **sommetsocial** à Porto (7-8 mai 2021) et l'adoption d'une déclaration. Elle affirme que : « le plan d'action (...) fournit des orientations utiles pour la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux » (§5) et salue « le fait que les partenaires sociaux européens aient élaboré une proposition conjointe relative à un ensemble alternatif d'indicateurs » (§13).

Mais, ni le plan d'action, ni les indicateurs alternatifs n'ont de valeur contraignante et ne s'imposent aux plans nationaux de relance de NGEU. La mise en œuvre du plan d'action impose, de fait, une réforme du semestre européen dont on a vu toute la difficulté et sur lequel la déclaration elle-même est bien timide (§6).

Sur le plan législatif, plusieurs initiatives scandent l'activité de ce mandat. D'abord le projet de directive sur le **salaire minimum** ; il faut espérer que la présidence française saura le faire aboutir. Une recommandation du Conseil établissant une **garantie européenne pour l'enfance** a été adoptée le 14 juin 2021 afin de lutter contre les risques d'exclusion et de pauvreté des jeunes en dessous de 18 ans. Le grand chantier est celui **d'une législation pour les travailleurs des plateformes**, et d'abord leur accès à la protection sociale. La proposition de la Commission est attendue à la fin de l'année donnant à la présidence française la responsabilité d'en lancer la négociation.

Ce tableau d'ensemble pose la question de **la place accordée aux objectifs sociaux par l'UE**. En dépit de la définition des objectifs de l'Union (article 3.3 du TUE), la question sociale est trop souvent définie horizontalement comme

un droit mou ; à force de dire qu'elle est partout, elle n'est nulle part. L'article 9 du TFUE⁸ qui devrait permettre une étude d'impact social avant l'adoption de toute mesure n'est pas utilisé. L'impératif environnemental est partagé par tous mais il est aussi utilisé par les libéraux pour phagocyter la question sociale qui est présentée comme « moins urgente » face à un choc systémique. La crise de la pandémie redémontre pourtant l'importance de la puissance publique dans la détermination des priorités collectives et la nécessité d'allier objectifs sociaux et écologiques.

À ce jeu-là, l'UE risque de perdre dans la compétition mondiale son ADN fait d'un équilibre entre liberté, efficacité économique et solidarité, alors que l'histoire démontre qu'une société plus juste est une société plus efficace. Pour y remédier, la Conférence sur l'avenir de l'UE devrait accepter d'ouvrir la révision des Traités afin de modifier la hiérarchie des normes et y intégrer le socle social européen comme partie de l'économie sociale de marché. La présidence française au premier semestre 2021 au-delà du travail législatif évoqué ci-dessus, devra aussi engager la révision du Pacte de stabilité et du semestre européen. C'est ce à quoi aspire la majorité des Européens lorsque 88% d'entre eux considèrent « important » que l'Europe s'engage davantage dans l'égalité des chances et de l'accès au marché du travail, des conditions de travail équitables et dans la protection et l'inclusion sociale⁹. ■

(6) [political-guidelines-next-commission_fr.pdf](#)

(7) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_820

(8) « Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine. »

(9) <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2266>