

N° 457

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 avril 2018

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la **convergence sociale dans l'Union européenne**,*

Par Mmes Pascale GRUNY et Laurence HARRIBEY,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Philippe Bonhecarrère, André Gattolin, Mmes Véronique Guillotin, Fabienne Keller, M. Didier Marie, Mme Colette Mélot, MM. Pierre Ouzoulias, Cyril Pellevat, André Reichardt, Simon Sutour, *vice-présidents* ; M. Benoît Huré, Mme Gisèle Jourda, MM. Pierre Médevielle, Jean-François Rapin, *secrétaires* ; MM. Pascal Allizard, Jacques Bigot, Yannick Botrel, Pierre Cuypers, René Danesi, Mme Nicole Duranton, MM. Thierry Foucaud, Christophe-André Frassa, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Daniel Gremillet, Mme Pascale Gruny, Laurence Harribey, MM. Claude Haut, Olivier Henno, Mmes Sophie Joissains, Claudine Kauffmann, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Jean-Yves Leconte, Jean-Pierre Leleux, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Franck Menonville, Georges Patient, Michel Raison, Claude Raynal, Mme Sylvie Robert.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| AVANT-PROPOS | 5 |
| I. LE SOCLE EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX | 7 |
| A. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX | 8 |
| B. LE CONTENU..... | 11 |
| 1. <i>L'égalité des chances et l'accès au marché du travail</i> | 11 |
| 2. <i>L'équité des conditions de travail</i> | 12 |
| 3. <i>Une protection sociale adéquate et viable</i> | 13 |
| C. QUELLES SUITES ?..... | 14 |
| 1. <i>L'absence de valeur juridique</i> | 14 |
| 2. <i>Une valeur politique ?</i> | 15 |
| 3. <i>Comment financer la mise en œuvre du socle ?</i> | 17 |
| II. L'AGENDA SOCIAL DE LA COMMISSION EUROPÉENNE | 21 |
| A. LA RÉFLEXION SUR LES CONTRATS DE TRAVAIL | 21 |
| 1. <i>Une consultation préalable</i> | 21 |
| 2. <i>Le choix de la révision de la directive</i> | 22 |
| B. L'ACCÈS À LA PROTECTION SOCIALE..... | 24 |
| C. L'ÉQUILIBRE VIE PRIVÉE - VIE PROFESSIONNELLE..... | 25 |
| D. LA CLARIFICATION DE LA DIRECTIVE « TEMPS DE TRAVAIL » | 27 |
| III. UN ACQUIS EN PLEINE MUTATION : LA COORDINATION DES RÉGIMES DE SÉCURITÉ SOCIALE | 31 |
| A. LE PRINCIPE DES RÉGLEMENTS | 31 |
| B. L'APPORT DE LA JURISPRUDENCE RÉCENTE..... | 32 |
| C. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE..... | 34 |
| 1. <i>Les prestations chômage</i> | 34 |
| 2. <i>L'accès aux prestations sociales des citoyens inactifs</i> | 35 |
| 3. <i>Les prestations de soins de longue durée</i> | 36 |
| 4. <i>L'individualisation des congés parentaux rémunérés</i> | 36 |
| 5. <i>La lutte contre la fraude au détachement</i> | 37 |
| D. LE TEXTE RÈGLE-T-IL LA QUESTION DU TOURISME SOCIAL ? | 38 |
| 1. <i>Un phénomène massif ?</i> | 38 |
| 2. <i>Le débat britannique et ses conséquences européennes</i> | 40 |
| 3. <i>Le retrait du mécanisme d'indexation des prestations familiales</i> | 42 |

| | |
|---|-----------|
| EXAMEN EN COMMISSION..... | 43 |
| PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE | 47 |
| LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES | 51 |
| LES 20 PRINCIPES DU SOCLE EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX..... | 53 |

AVANT-PROPOS

Le socle européen des droits sociaux a été proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne à l'occasion du sommet social de Göteborg qui réunissait, le 17 novembre 2017, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne. Annoncé dans le discours de l'Union prononcé par le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, le 19 septembre 2015, le socle doit participer d'une action en faveur d'un marché du travail équitable et véritablement paneuropéen. Ce nouveau dispositif doit permettre de combiner développement économique et renforcement des progrès sociaux et de la cohésion sociale.

Détaillant vingt principes, le socle s'apparente néanmoins plus à une grille de lecture qu'à un texte contraignant, conduisant à une véritable convergence sociale européenne. Il s'agit cependant d'un premier pas qu'il convient de saluer tout en envisageant les moyens de le rendre plus concret. Une telle ambition passe nécessairement par une réflexion sur le volet budgétaire, à la veille du lancement des négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel. Elle n'évite pas, en outre, une interrogation sur les moyens législatifs et institutionnels mis en œuvre. La convergence sociale européenne ne peut être le synonyme d'une harmonisation motivée par la seule fluidification du marché intérieur. Toute action dans ce domaine doit respecter le principe de subsidiarité et l'équilibre trouvé dans les traités en matière de répartition des compétences. La question sociale est par trop sensible au sein des opinions publiques pour susciter le moindre sentiment de dépossession chez nos concitoyens.

La Commission européenne a, de son côté, choisi de traduire dans le droit de l'Union les inflexions proposées par le socle en proposant plusieurs textes visant le temps de travail, les contrats de travail, l'accès à la protection sociale ou le congé parental. Ces dispositions font l'objet d'un examen détaillé dans le présent rapport. L'objectif affiché d'un renforcement de la convergence sociale, tout aussi louable qu'il soit, ne doit pas obérer une étude lucide des conséquences pour nos régimes sociaux.

La proclamation du socle s'est inscrite dans un agenda social déjà dense au niveau européen. La Commission européenne avait en effet lancé deux chantiers d'importance : la révision des règlements de coordination des régimes de sécurité sociale et celle de la directive de 1996 sur le détachement des travailleurs. Cette dernière fera l'objet d'un rapport spécifique de nos collègues Fabienne Keller et Didier Marie, au nom de la commission des affaires européennes, qui abordera également la création de l'Autorité européenne du travail, annoncée le 13 mars dernier par la Commission européenne. La révision des règlements de coordination est, quant à elle,

détaillée dans le présent rapport tant elle doit contribuer par son ampleur à favoriser une forme de convergence sociale tout en luttant contre les dérives. Parmi elles, le tourisme social – au cœur des débats britanniques au moment du référendum sur le maintien du Royaume-Uni au sein de l'Union européenne – mérite une analyse précise afin de mieux évaluer le phénomène.

I. LE SOCLE EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX

La Commission européenne a lancé, le 8 mars 2016, une consultation publique sur un socle européen des droits sociaux¹. Celle-ci s'inscrit dans le cadre de la réflexion de la Commission européenne en vue d'approfondir l'Union économique et monétaire, amorcée le 21 octobre 2015. Cette consultation s'est terminée le 31 décembre dernier. Elle a réuni les autres institutions de l'Union européenne, les autorités et les parlements nationaux, les syndicats, les associations professionnelles, les organisations non gouvernementales, les prestataires de services sociaux, les universitaires et le grand public.

Annoncé dans le discours de l'Union prononcé par le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, le 19 septembre 2015, le socle doit participer d'une action en faveur d'un marché du travail équitable et véritablement paneuropéen. Il s'agit, de la sorte, de rappeler l'ambition de l'Union européenne, qui entend corrélérer développement économique et renforcement des progrès sociaux et de la cohésion sociale. La politique sociale, et en particulier les systèmes de protection sociale, sont envisagés comme un facteur de production permettant une réduction des inégalités, la création d'emplois et le développement du capital humain.

Le socle a été présenté par la Commission européenne, le 26 avril 2017, sous deux formes juridiques au contenu identique : une recommandation, prenant effet dès à présent, et une proposition de proclamation commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Cette dernière a été adoptée officiellement lors du sommet social de Göteborg qui réunissait, le 17 novembre 2017, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne. Le Conseil européen du 14 décembre 2017 a approuvé les conclusions du sommet social et souligné que le socle devait désormais être mis en œuvre tant au niveau de l'Union qu'à celui des États membres.

Le socle a été présenté en même temps qu'un document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe². Celui-ci est censé tracer des perspectives dans le cadre d'une Union européenne post-Brexit. La Commission propose 3 pistes pour l'avenir :

- cantonner la dimension sociale à la libre circulation. Ne seraient alors maintenues que les règles visant à favoriser les mouvements transfrontières de personnes (coordination des régimes de sécurité sociale, détachement de travailleurs, soins de santé transfrontières et reconnaissance

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 (COM(2016) 127 final).*

² *Document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe (COM(2017) 206 final).*

des diplômes). Une telle option suppose l'abrogation des normes européennes en matière de protection des travailleurs, de conditions de santé et de sécurité au travail, de temps de travail et de repos, de congé de maternité et de paternité, de nombre minimal de jours de congés payés et d'égalité hommes/femmes. L'action sociale de l'Union européenne se limiterait à un échange de bonnes pratiques dans les domaines de l'aide sociale, de l'éducation, de la santé, de la culture et des sports. Les programmes sociaux cofinancés par l'Union dans les États seraient interrompus ;

- développer des coopérations renforcées. Les États qui le souhaitent peuvent continuer à approfondir leur coopération dans le domaine social, voire l'harmonisation de leurs droits sociaux ;

- continuer l'approfondissement.

La publication du socle européen des droits sociaux indique que cette dernière option semble aujourd'hui privilégiée par la Commission européenne.

A. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX

Agissant en complément des États membres, l'Union européenne a pu développer un véritable acquis juridique en matière sociale en même temps qu'était approfondi le marché intérieur¹. Les questions sociales et d'emploi ont, parallèlement, été intégrées au semestre européen. La Commission européenne entend désormais prolonger cette évolution en assignant une double mission au socle européen des droits sociaux : surmonter la crise et évoluer vers une Union économique et monétaire plus approfondie et plus équitable.

La Commission européenne rappelle que la crise s'est traduite par une augmentation du chômage. 22 millions d'Européens sont ainsi sans emploi (17 millions au sein de la zone euro), 10 millions l'étant depuis plus d'un an. La crise ne saurait cependant masquer l'évolution intrinsèque du monde du travail : diversification de la main-d'œuvre, prolongement de la vie active, diffusion de nouvelles formes de travail... Le rapport des cinq présidents « Compléter l'Union économique et monétaire », publié en juin 2015, insistait de son côté sur la nécessité pour l'Europe d'obtenir un « triple A social », tout en rappelant qu'il n'existe pas de modèle à taille unique en la matière. La réussite de la zone euro passe, en outre, aux yeux de la Commission

¹ La Commission européenne rappelle ainsi, dans un document de travail joint à la communication, les normes adoptées en matière d'égalité de traitement sur le même lieu de travail, les directives sur les femmes enceintes ou sur la durée du temps de travail (48 heures hebdomadaires), la protection de la santé et de la sécurité au travail, les règles entourant le détachement des travailleurs et les migrations des ressortissants des pays tiers, ou la coordination des régimes de sécurité sociale. Document de travail des services de la Commission, Acquis social de l'UE, SWD(2016) 50 final.

européenne, par la capacité, pour les économies nationales d'absorber les chocs et de s'y ajuster.

Dans ces conditions, les marchés du travail doivent combiner flexibilité et sécurité – la flexisécurité –, permettant de concilier vie personnelle et vie professionnelle, adaptation tout au long de la carrière et formation continue. Il s'agit aussi de rendre les systèmes de protection sociale plus performants dans un contexte marqué par une réduction des dépenses publiques. L'objectif du socle européen des droits sociaux est donc de garantir le bon fonctionnement et l'équité des marchés du travail et des systèmes sociaux. Il doit permettre d'évaluer les performances des États en la matière, d'accomplir les réformes structurelles à l'échelon national et de faciliter la convergence.

Le socle n'est pas envisagé comme une simple reproduction de l'acquis de l'Union européenne en la matière. La réflexion sur le socle doit, au contraire, permettre de vérifier la pertinence de l'acquis et de déterminer d'éventuels domaines d'action. Le socle ne modifie pas, pour autant, les droits existants, qui restent intacts. Le socle respecte, par ailleurs, les limites juridiques imposées par les traités ; l'article 153 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit ainsi qu'elle ne peut légiférer sur les questions relatives aux rémunérations, au droit d'association ou au droit de grève.

L'Union européenne et les droits sociaux

Article 151 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

L'Union et les États membres, 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, ont pour objectifs 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.

À cette fin, l'Union et les États membres mettent en œuvre des mesures qui tiennent compte de la diversité des pratiques nationales, en particulier dans le domaine des relations conventionnelles, ainsi que de la nécessité de maintenir la compétitivité de l'économie de l'Union.

Ils estiment qu'une telle évolution résultera tant du fonctionnement du marché intérieur, qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux, que des procédures prévues par les traités et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives.

Article 153 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne

1. En vue de réaliser les objectifs visés à l'article 151, l'Union soutient et complète l'action des États membres dans les domaines suivants :

a) l'amélioration, en particulier, du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs ;

b) les conditions de travail ;

c) la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs ;

d) la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail ;

e) l'information et la consultation des travailleurs ;

f) la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion, sous réserve du paragraphe 5 ;

g) les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de l'Union ;

h) l'intégration des personnes exclues du marché du travail, sans préjudice de l'article 166 ;

i) l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail ;

j) la lutte contre l'exclusion sociale ;

k) la modernisation des systèmes de protection sociale, sans préjudice du point c).

2. À cette fin, le Parlement européen et le Conseil :

a) peuvent adopter des mesures destinées à encourager la coopération entre États membres par le biais d'initiatives visant à améliorer les connaissances, à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, à promouvoir des approches novatrices et à évaluer les expériences, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres ;

b) peuvent arrêter, dans les domaines visés au paragraphe 1, points a) à i), par voie de directives, des prescriptions minimales applicables progressivement, compte tenu des conditions et des réglementations techniques existant dans chacun des États membres. Ces directives évitent d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles contrarieraient la création et le développement de petites et moyennes entreprises.

Le Parlement européen et le Conseil statuent conformément à la procédure législative ordinaire après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.

Dans les domaines visés au paragraphe 1, points c), d), f) et g), le Conseil statue, conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité, après consultation du Parlement européen et desdits Comités.

Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission après consultation du Parlement européen, peut décider de rendre la procédure législative ordinaire applicable au paragraphe 1, points d), f) et g).

3. Un État membre peut confier aux partenaires sociaux, à leur demande conjointe, la mise en œuvre des directives prises en application du paragraphe 2 ou, le cas échéant, la mise en œuvre d'une décision du Conseil adoptée conformément à l'article 155.

Dans ce cas, il s'assure que, au plus tard à la date à laquelle une directive ou une décision doit être transposée ou mise en œuvre, les partenaires sociaux ont mis en place les dispositions nécessaires par voie d'accord, l'État membre concerné devant prendre toute disposition nécessaire lui permettant d'être à tout moment en mesure de garantir les résultats imposés par ladite directive ou ladite décision.

4. Les dispositions arrêtées en vertu du présent article :

– ne portent pas atteinte à la faculté reconnue aux États membres de définir les principes fondamentaux de leur système de sécurité sociale et ne doivent pas en affecter sensiblement l'équilibre financier ;

– ne peuvent empêcher un État membre de maintenir ou d'établir des mesures de protection plus strictes compatibles avec les traités.

5. Les dispositions du présent article ne s'appliquent ni aux rémunérations, ni au droit d'association, ni au droit de grève, ni au droit de *lock-out*.

B. LE CONTENU

1. L'égalité des chances et l'accès au marché du travail

Aux termes du socle, qui s'appuie sur l'article 14 de la Charte des droits fondamentaux et la politique européenne de formation continue prévue aux articles 165 et 166 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), toute personne doit avoir accès à une formation de qualité tout au long de sa vie pour développer son niveau de compétences et ainsi accéder au marché de l'emploi.

Soulignant la différence de conditions de travail en fonction de la nature du contrat, le socle rappelle la nécessité d'empêcher le recours abusif aux relations de travail précaires et non permanentes. Il invite à la mise en place des conditions d'emploi flexibles, permettant d'ouvrir l'accès au marché du travail. Le socle insiste sur la nécessaire transition vers des contrats à durée indéterminée.

Une aide personnalisée à la recherche d'emploi, la préservation et la portabilité des droits sociaux et des droits de formation sont aussi considérées comme des droits. Reprenant les objectifs de l'Initiative pour

l'emploi des jeunes, lancée en 2013, le socle insiste sur le fait que tous les jeunes de moins de vingt-cinq ans doivent se voir proposer un emploi de qualité, une formation continue, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois qui suivent la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement. Des évaluations individuelles approfondies, des conseils personnalisés et un accord d'intégration professionnelle (offre de service individualisée et désignation d'un point de contact unique) doivent être proposés au chômeur de longue durée.

Le socle rappelle également le principe d'égalité entre les hommes et les femmes, notamment en matière de rémunération, inscrit à l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux. Il insiste sur la nécessité, pour les parents, de pouvoir accéder à des conditions de travail flexibles dans la mesure du possible, à des formules de congés adaptées ou à des services de garde. L'article 33 de la Charte des droits fondamentaux met pour l'heure en place un droit à être protégé contre tout licenciement pour un motif lié à la maternité et un droit au congé parental.

Le socle met enfin en avant le principe d'une participation accrue des « groupes sous-représentés » au marché du travail, en insistant sur la lutte contre les discriminations (article 21 de la Charte des droits fondamentaux).

2. L'équité des conditions de travail

Le socle étend la protection contre les licenciements injustifiés, prévue à l'article 30 de la Charte des droits fondamentaux. La période probatoire doit ainsi être d'une durée raisonnable. Le licenciement doit être précédé d'un préavis, lui aussi raisonnable, et assorti d'une compensation adéquate.

Tout emploi doit, par ailleurs, être justement rémunéré et assurer un niveau de vie décent. Dans ces conditions, le salaire minimum doit être fixé au moyen d'un mécanisme transparent et prévisible, préservant à la fois l'accès à l'emploi et la motivation à en chercher un. Les salaires doivent, de façon générale, être corrélés à la productivité, dans le cadre d'une consultation des partenaires sociaux et en accord avec les pratiques nationales.

Au-delà de la rémunération et de la protection contre le licenciement, le socle s'appuie sur l'article 31 de la Charte des droits fondamentaux pour insister sur le droit à la sécurité sur le lieu de travail, en particulier dans les micro et petites entreprises.

Le socle rappelle par ailleurs la nécessaire consultation des partenaires sociaux sur l'élaboration des politiques sociales et de l'emploi (articles 12, 27 et 28 de la Charte des droits fondamentaux), et le droit à l'information des salariés, quelles que soient leurs conditions de travail

(télétravail, travail transfrontalier), et en particulier dans le cas de fusion d'entreprises, de restructuration, de transfert ou de licenciement.

3. Une protection sociale adéquate et viable

Prenant appui sur le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux (article 34 de la Charte des droits fondamentaux), le socle préconise un droit à l'intégration des prestations sociales, censé permettre d'en accroître la cohérence et l'accès.

L'article 35 de la Charte des droits fondamentaux sur l'accès aux soins de santé sert de référence pour mettre en avant un droit d'accès aux soins de santé préventifs et curatifs, sans qu'ils n'entraînent de difficultés financières. Le socle prévoit également un droit à l'accès aux services de soins de longue durée, y compris à domicile, la fourniture et le financement de ceux-ci devant être améliorés. Le texte table également sur un droit d'accès aux services d'accueil à l'enfance, et déclinant l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux, insiste sur la protection des enfants contre la pauvreté.

Les systèmes de soins de santé doivent par ailleurs encourager la fourniture de soins de santé d'un bon rapport coût/efficacité. Tout travailleur, quel que soit le type de contrat (y compris les non-salariés), doit se voir garantir des congés maladie convenablement rémunérés et une réadaptation en vue d'un retour rapide au travail. Les handicapés ont, de leur côté, un droit à un revenu minimum garanti, les conditions d'accès à cette prestation ne pouvant constituer un obstacle à l'emploi.

La question des retraites est abordée *via* le droit à une pension offrant un niveau de vie décent, l'écart entre hommes et femmes devant être réduit en tenant compte des périodes de garde d'enfant ou de prise en charge de tiers. Garantir la viabilité financière des régimes de retraite apparaît également comme une obligation et implique de prévoir une large assiette de cotisations, de relier l'âge légal de la retraite à l'espérance de vie, et d'éviter les sorties prématurées du marché du travail.

Le droit aux prestations-chômage est également garanti dans le socle, mais doit être assorti d'une obligation de recherche active d'emploi. Les incitations nécessaires à un retour à l'emploi doivent également être maintenues. Le revenu minimum est également abordé, cette prestation devant être assortie d'exigences de participation au soutien actif pour les personnes en âge de travailler, afin de favoriser leur (ré)intégration au marché du travail.

Le socle met en avant un droit d'accès au logement social et à l'aide au logement, assorti d'une protection contre les expulsions pour les personnes vulnérables et une aide à l'accession à la propriété pour les ménages à faibles et moyens revenus. Le texte insiste, en outre, sur

l'hébergement des sans-abri. Ces droits vont de pair avec une garantie d'accès aux services essentiels : énergie, communications électroniques, transports et services financiers.

C. QUELLES SUITES ?

1. L'absence de valeur juridique

Le socle européen des droits sociaux apparaît ambitieux, et par moment novateur puisque s'affranchissant des limites des articles 151 et 153 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à l'instar de la question de la rémunération. Un certain nombre de dispositions visant le marché du travail ou la viabilité des régimes de protection sociale découlent, quant à elles, des recommandations adressées aux États membres dans le cadre du semestre européen. Elles sont donc déjà intégrées dans la grille de lecture de la Commission européenne de la situation économique et financière des États membres. Seule la question de la viabilité financière du régime d'assurance-chômage n'est pas esquissée dans le socle, alors qu'elle est envisagée pour les retraites et l'assurance-maladie. Il convient de rappeler que la piste d'un régime d'assurance chômage européen a souvent été reprise, dans le passé, par les institutions (Conseil européen, Commission européenne) dans le cadre des réflexions menées sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire. Il s'agissait d'alléger la contrainte financière pesant sur les États membres et de faciliter la stabilisation macro-économique.

Si le propos peut apparaître novateur et traduit une réelle inflexion sociale du discours européen – reprenant quasiment la métaphore des deux jambes sociales de l'Union, l'une économique et l'autre sociale, utilisée par Jacques Delors –, les termes du socle demeurent néanmoins généraux et s'efforcent de respecter dans la plupart des cas le principe de subsidiarité. Il semble difficile d'aller au-delà, compte-tenu notamment des difficultés rencontrées au Conseil pour faire progresser l'acquis social auquel la Commission fait référence dans son exposé des motifs : la révision de la directive sur le temps de travail, lancée en 2010, n'a ainsi jamais pu aboutir. **On peut, de fait, s'interroger sur la valeur juridique de ce socle. La proclamation interinstitutionnelle a été l'occasion d'affirmer qu'il ne disposerait pas d'une valeur contraignante comme peut l'avoir aujourd'hui la Charte des droits fondamentaux dont il décline, pourtant, un certain nombre de principes.** Sa valeur est donc aujourd'hui consultative, à l'instar de ladite Charte jusqu'au Traité de Lisbonne. Il pourrait donc rester une grille de lecture sans aucune valeur ajoutée. **Le service juridique du Conseil, saisi de cette question, a d'ores et déjà indiqué que l'Union européenne n'avait pas compétence pour créer des droits contraignants.** Les documents ultérieurs qui feraient référence au socle auront cependant des conséquences juridiques différentes. Par ailleurs, même si le socle est un

document politique, la Cour de Justice pourrait y trouver argument pour interpréter ces actes.

Le groupe de suivi du Sénat sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne a formulé, en février 2017, quelques observations sur la convergence sociale, en s'appuyant sur une première ébauche du socle rendue publique par la Commission¹. **Aux yeux du groupe, le socle devait être doté d'une valeur juridique. Il aurait pu alors faciliter une convergence des règles relatives aux marchés du travail et aux systèmes sociaux, dans le respect du principe de subsidiarité.** Il devait être accompagné d'une réflexion plus vaste sur les défis communs dans le domaine social : contrats de travail flexibles et sûrs, encadrement des plateformes numériques et de l'« uberisation », apprentissage, formation professionnelle et aide au retour à l'emploi. L'objectif affiché par le groupe de suivi consistait à tendre vers une forme d'harmonisation sociale.

2. Une valeur politique ?

Dans ces conditions, c'est la suite de l'activité de la Commission dans le domaine social qui déterminera *in fine* la valeur du socle. Il convient, à cet égard, de rappeler que la Charte européenne des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, mise en œuvre par la Commission en 1989, avait été immédiatement suivie d'un « agenda social ». **La Commission peut aujourd'hui dérouler un nouvel agenda social, en insistant sur le fait que tous les États membres avaient appuyé la proclamation interinstitutionnelle.**

Le groupe de suivi du Sénat insistait ainsi, dans son rapport, sur plusieurs mesures à décliner dans la lignée du socle, à l'instar de la portabilité effective des droits au chômage et à la retraite afin d'encourager la mobilité. **Le groupe envisageait également la mise en place d'un principe commun de salaire minimum, exprimé en pourcentage du salaire médian national.** Liberté serait laissée aux États de majorer le montant. La détermination du salaire minimum associe, dans la plupart des États membres, gouvernements et partenaires sociaux. **La question du véhicule juridique demeure néanmoins posée.** Les traités interdisent en effet, en l'espèce, tout recours au règlement ou à la directive. Le biais pourrait être celui de la méthode ouverte de coordination, outil non-contraignant fondé en partie sur la consultation des partenaires sociaux. Instituée en 2005, elle prévoit la définition d'un objectif commun à atteindre dans un délai donné. La progression vers celui-ci s'opère par l'intermédiaire d'instruments de mesure. Les résultats qui en découlent sont comparés entre États membres et doublés d'un échange d'informations et de bonnes pratiques. L'ensemble est

¹ Relancer l'Europe : Retrouver l'esprit de Rome - Rapport d'information n° 434 (2016-2017) de MM. Jean-Pierre Raffarin et Jean Bizet, fait au nom du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne, 22 février 2017.

censé créer une véritable dynamique. S'agissant de sa valeur, de nombreux acteurs tablent sur un taux de 60 % du salaire médian national, soit le taux retenu par Eurostat comme limite du seuil de pauvreté. Trois États respectent aujourd'hui ce seuil : la France, le Portugal et la Slovaquie.

En tout état de cause, une communication de la Commission, présentée le 13 mars dernier, s'attache à souligner que les objectifs sociaux apparaissent au cœur de la plupart des initiatives législatives adoptées dans tous les domaines, insistant sur la protection des plus pauvres et des plus vulnérables dans les textes qu'elle a présentés visant l'Union de l'énergie, le marché unique numérique, la politique commerciale ou celle des transports¹.

L'articulation avec le Semestre européen doit également être renforcée. Depuis 2015, celui-ci retient, en principe, des indicateurs sociaux pour apprécier la situation des États membres. Les principes définis dans le socle européen devront donc servir pleinement à l'élaboration des recommandations-pays. Un tableau de bord social a ainsi été élaboré par la Commission. Il doit permettre de suivre les évolutions et les résultats obtenus par les États membres dans douze domaines et d'évaluer les avancées réalisées vers un « triple A » social pour l'Union européenne dans son ensemble. Cette analyse étayera le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques. La Commission européenne relève déjà que 16 % des recommandations concernent l'accès à l'emploi. **Il s'agit aujourd'hui pour elle d'aller plus loin. Les principes du socle ont, ainsi, déjà été intégrés dans la communication annuelle sur la prévention et la correction des déséquilibres macro-économiques² et au sein de l'examen annuel de la croissance pour 2018³.**

Reste l'inconnue du Conseil, car celui-ci peut apparaître divisé sur les questions sociales. Il convient de se garder de toute appréciation manichéenne sur les positions des États membres tant les minorités de blocage varient en fonction des sujets. Si l'on observe une tendance des pays d'Europe centrale et orientale à s'opposer à toute disposition susceptible d'affaiblir leurs avantages comparatifs, ils ne forment pas néanmoins un bloc homogène comme l'ont montré les votes sur la révision de la directive sur le détachement des travailleurs, où la République tchèque et la Slovaquie se sont opposées au rejet du texte formulé par la Pologne. La prudence des pays du Nord de l'Europe est également à relever, ces États considérant généralement que les initiatives européennes pourraient remettre en cause leurs modèles sociaux, jugés plus protecteurs. Enfin, on observera une forme de réserve de l'Allemagne sur les questions familiales. La France n'est pas, non plus, toujours considérée comme un élément moteur sur toutes les

¹Communication 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).

²COM(2017) 90 final.

³COM(2017) 690 final.

dispositions d'ordre social, comme en témoignent ses observations sur le temps de travail ou les propositions récentes de la Commission européenne en matière de congé parental (cf *supra*).

Les obstacles observés au Conseil dans le domaine législatif peuvent conduire la Commission à inventer de nouveaux dispositifs, au risque de remettre l'équilibre des traités. La présentation, le 13 mars dernier, d'un projet de règlement portant création d'une Autorité européenne du travail traduit cette inflexion¹. Faute d'avoir pu adopter, par la voie législative, un dispositif garantissant une coopération efficace entre États membres pour lutter contre toute forme de contournement des principes régissant la liberté de circulation des travailleurs, la Commission européenne propose la mise en place d'une nouvelle agence dédiée à cette question, qu'elle pilotera. Si le principe et les motivations ne souffrent d'aucune contestation, ce nouvel outil méritera d'être observé de près. Ce type d'agence est souvent utilisé dans les domaines où l'Union européenne n'exerce qu'une compétence d'appui. **Si, à l'origine, leurs missions sont limitées, au risque d'interroger sur leur utilité, ces agences voient progressivement leur champ d'action se développer, grignotant les compétences des États membres, sans pour autant disposer de plus de visibilité. Il s'agit d'une tendance lourde au sein de l'Union, qu'il convient d'encadrer si l'on entend préserver le lien entre les peuples et la construction européenne et lutter contre un sentiment de dépossession.**

3. Comment financer la mise en œuvre du socle ?

La question du financement de nombreux aspects du socle doit par ailleurs être posée à l'aube des négociations à venir sur le prochain cadre financier pluriannuel (CFP). Dans sa communication d'avril 2017, la Commission indiquait que le socle constituerait, en effet, « *une référence pour la conception du CFP* ».

À l'occasion du sommet social de Göteborg, le Président de la République a préconisé de conditionner l'attribution des fonds structurels et d'investissements à des critères sociaux dans le cadre du prochain CFP. Un ou deux indicateurs pourraient être envisagés, à l'instar d'un corridor de salaires minimums que devraient respecter les États membres ou de la réduction des écarts salariaux entre hommes et femmes. Plus largement, la France souhaiterait rendre le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEAM) et le Fonds social européen plus efficaces, en renforçant leurs moyens mais aussi leur souplesse d'utilisation.

S'agissant du FEAM, il paraît en effet opportun de réfléchir à son utilisation en envisageant une révision de son champ d'intervention. Créé en 2006 et disposant d'un budget annuel de 150 millions d'euros pour la

¹ Proposition de règlement établissant une Autorité européenne du travail (COM(2018) 131 final).

période 2014-2020, il est destiné à aider les personnes ayant perdu leur emploi à la suite de changements structurels majeurs survenus dans le commerce international en raison de la mondialisation ou, depuis 2010, du fait de la crise économique et financière mondiale¹. Il n'intervient que lorsque plus de 500 travailleurs ont été licenciés par une seule entreprise (y compris ses fournisseurs et les producteurs en aval), ou si un grand nombre de travailleurs sont licenciés au sein d'un secteur particulier dans une ou plusieurs régions avoisinantes. Il cofinance alors à hauteur de 60 % les projets destinés à aider les personnes concernées à retrouver du travail ou à créer leur propre entreprise. Au cours de la période 2015-2016, 9 États membres ont pu ainsi bénéficier d'une aide (Allemagne, Belgique, Espagne, Estonie, Finlande, France, Irlande, Pays-Bas, Suède) pour un montant global de 51 171 249 euros². Ce chiffre tant à démontrer que ce Fonds apparaît clairement sous-utilisé. Dans ces conditions, il pourrait être envisagé deux modifications substantielles :

- réviser à la baisse le seuil de 500 salariés à partir duquel le FEAM peut être sollicité ;

- élargir ses missions en proposant qu'il puisse aider les salariés conduits à une nécessaire reconversion en raison de la transition énergétique ou de la digitalisation de l'économie.

Il s'agirait, de la sorte, de faire du FEAM un instrument destiné à mieux anticiper les mutations de l'économie.

La DG Emploi a, de son côté, proposé, en novembre 2017, la création d'un fonds « parapluie » qui regrouperait, à partir de 2020, le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEAM), le programme pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI), et Erasmus +. L'ensemble serait intégré dans une sous-rubrique au sein du cadre financier pluriannuel, consacrée à l'inclusion sociale et au développement du capital humain.

¹ Règlement (UE) n° 1309/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation pour la période 2014-2020 et abrogeant le règlement (CE) n° 1927/2006.

² Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant les activités du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation en 2015 et 2016 (COM(2017) 636 final), 31 octobre 2017.

Au-delà de la masse critique qui serait ainsi atteinte, la Commission propose de renforcer la conditionnalité pour l'accès à certains d'entre eux, ciblant principalement le FSE (80 milliards d'euros pour la période 2014-2020)¹ et l'EaSI (919,47 millions d'euros pour la période 2014-2020)². Les fonds seraient désormais utilisés *via* une approche contractuelle – le terme de « conditionnalité positive » a été avancé – reliant notamment leur versement effectif à la mise en œuvre des réformes prévues au sein des recommandations adressées aux pays dans le cadre du Semestre européen. Cette approche mérite d'être saluée car elle pourrait renforcer la valeur du socle européen des droits sociaux, puisque les recommandations du Conseil doivent en tenir compte.

Une telle position n'est pas sans rappeler le mécanisme d'incitation à la convergence sociale appelé de ses vœux par le groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne en février 2017. Ce dispositif devait être mis en place progressivement afin de permettre un rapprochement des règles relatives aux marchés du travail et aux systèmes sociaux afin de renforcer véritablement la dimension sociale de la zone euro.

Il convient d'insister sur le caractère progressif du rapprochement attendu et de nuancer la question de la conditionnalité. Il ne s'agit pas de bloquer les versements *ex ante*, au risque de créer une spirale négative dans les pays en attente d'investissement. **Les fonds doivent plutôt être orientés vers l'atteinte d'objectifs sociaux (*ex post*), définis préalablement, à l'aide du tableau de bord annexé au socle européen des droits sociaux. Des bilans d'étape seraient alors effectués tout au long du CFP pour évaluer la poursuite des financements. La notion de convergence prendrait alors tout son sens.**

Avec ce fonds « parapluie », la Commission s'inspire de l'expérience du Fonds Erasmus qui avait déjà agrégé les crédits liés à l'éducation. Elle entend ainsi lutter contre la fragmentation actuelle et parvenir à une meilleure complémentarité. Outre une réflexion sur la conditionnalité, elle souhaite également parvenir à une simplification importante de son mode d'utilisation. Il convient, là encore, de rappeler que le groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne s'est engagé en faveur d'une clarification et d'une stabilisation des règles d'utilisation des fonds européens et une réduction du volume du corpus réglementaire émis par la Commission. Il s'agira d'édicter, en début de programmation, une réglementation unique et stable pour tous les fonds structurels et de proscrire les modifications rétroactives en cours de période. Il faut ainsi

¹ Le taux de cofinancement européen peut varier, dans le cadre du FSE, de 50 à 85 % (95 % dans des cas exceptionnels) du coût total du projet, en fonction de la richesse relative de la région bénéficiaire.

² L'EaSI regroupe depuis 2014 trois fonds européens : PROGRESS dédié à la modernisation des politiques sociales et de l'emploi (61 % du budget), EURES consacré à la mobilité professionnelle (18 % du budget), et Microfinance et entrepreneuriat social visant l'accès au microfinancement et à l'entrepreneuriat social (21 % du budget).

aboutir à une harmonisation des règles entre l'ensemble des fonds européens.

II. L'AGENDA SOCIAL DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Depuis la présentation du socle européen des droits sociaux, la Commission européenne a lancé plusieurs initiatives dans le domaine social. Ces textes sont censés illustrer la mise en application dudit socle. Avant de les aborder plus en détail, il convient de s'interroger sur les motivations qui les entourent. La mise en avant salutaire d'un socle européen des droits sociaux ne doit pas conduire à une harmonisation sur tous les sujets, à rebours des traditions sociales des États membres et à l'aune du seul objectif d'une plus grande intégration du marché intérieur. Le respect du principe de subsidiarité fait, dans ce domaine comme dans d'autres, figure de fil rouge pour une appréciation raisonnée des initiatives de la Commission européenne et dépasser l'attrait que peut revêtir leur valeur symbolique.

A. LA RÉFLEXION SUR LES CONTRATS DE TRAVAIL

1. Une consultation préalable

La Commission a lancé une consultation des partenaires sociaux sur la modernisation de la réglementation des contrats de travail¹. Le droit européen prévoit, pour l'heure, la possibilité pour les travailleurs de se voir communiquer par écrit les aspects essentiels de leur relation au travail dans les deux mois qui suivent le début du contrat².

La Commission considère aujourd'hui que la directive protège un groupe restreint de personnes (généralement, les travailleurs ayant un contrat « classique » à durée indéterminée ou un contrat de longue durée), alors que son application diverge dans la pratique ou est incertaine pour de nombreuses autres catégories de travailleurs. Elle souhaite donc aller plus loin et prendre en compte les formes atypiques d'emploi, à l'image de l'entreprenariat individuel ou du phénomène d'« ubérisation ». Elle entend ainsi garantir à tous les travailleurs de recevoir, en temps utile et par écrit, les informations adéquates sur leurs conditions de travail.

Elle veut également contribuer à assurer une convergence vers le haut favorisant l'égalité d'accès de tous les travailleurs à un certain nombre de droits importants. La Commission n'entend pas pour autant entraver le développement de nouvelles formes de travail. Elle estime en effet que celles-ci offrent des possibilités d'organisation flexible du travail et

¹ Première phase d'une consultation des partenaires sociaux, organisée en vertu de l'article 154 du TFUE, sur l'éventualité d'une révision de la directive relative à la déclaration écrite (directive 91/533/CEE) dans le cadre du socle européen des droits sociaux (C(2017) 2611). Une seconde phase de consultation a été lancée le 26 septembre 2017.

² Directive 91/533/CEE du Conseil 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.

d'intégration dans le marché du travail de personnes qui, sans elles, auraient pu en être exclues.

2. Le choix de la révision de la directive

La consultation n'a pas débouché sur un processus de dialogue en vue d'établir des relations conventionnelles, y compris des accords, sur ce sujet, comme prévu par l'article 155 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La Commission a, dans ces conditions, présenté, le 21 décembre dernier, une proposition de directive relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles¹. Le texte se veut une première mise en œuvre du socle européen des droits sociaux. Il vise à prendre en compte de nouvelles formes d'emploi : travail domestique, travail à temps partiel marginal ou contrats de très courte durée, travail à la demande, travail basé sur des « chèques » ou travail *via* une plateforme.

Il prévoit, en premier lieu, l'alignement de la notion de travailleur sur la jurisprudence de la Cour de justice : aux termes de celle-ci, un travailleur est une personne qui fournit un service pour une certaine période pour et sous la direction d'une autre personne qui, en retour, la rétribue². Les organisations patronales estiment que cette définition risque de coexister avec celles existantes au niveau national.

La Commission propose, par ailleurs, la mise à disposition de tous les travailleurs d'un jeu d'informations actualisées et détaillées sur leurs conditions de travail dès leur premier jour de travail, et non dans un délai de deux mois comme le prévoit le droit aujourd'hui. Ces informations concernent la durée et les conditions de la période d'essai, le droit à la formation, les modalités portant sur les heures supplémentaires, l'affiliation à la sécurité sociale et les plannings de travail. Ces informations peuvent être transmises par voie électronique. Toute modification du contrat doit également être transmise dès le premier jour de la mise en œuvre du nouveau dispositif. Les États membres sont incités à veiller à ce que les modifications nécessaires soient apportées aux accords individuels, conventions collectives, règlements intérieurs d'entreprises et autres dispositifs afin de les aligner sur les dispositions de la directive proposée.

La proposition de révision intègre, en outre, la mise en place de nouveaux droits minimaux, comme le droit à une plus grande prévisibilité du travail pour les personnes dont le planning de travail est majoritairement variable. L'employeur doit informer ces travailleurs des périodes (heures et jours) durant lesquelles ils peuvent être appelés à travailler. Les travailleurs peuvent accepter de travailler en dehors des heures et jours de référence, mais ne peuvent être contraints de le faire, et ne

¹ COM (2017) 797 final.

² Arrêt du 3 juillet 1986 *Lawrie-Blum* et Arrêt du 17 novembre 2016 *Ruhrlandklinik*.

doivent pas subir de préjudice en cas de refus. Ils ne peuvent pas être obligés de travailler si leur employeur ne leur donne pas un délai de prévenance suffisamment raisonnable, fixé à l'avance dans la déclaration écrite. Ils peuvent accepter ces tâches, mais ne doivent pas subir de préjudice en cas de refus. Le délai de prévenance raisonnable peut varier d'un secteur à l'autre. Le texte prévoit également la possibilité de demander à passer à une forme d'emploi plus stable et de recevoir une réponse par écrit à cette demande. Il garantit également le droit à la formation obligatoire sans retenue sur salaire. **Le texte fixe une durée maximale de six mois pour toute période d'essai, à moins qu'une durée plus longue soit justifiée par la nature de l'activité, comme l'exercice d'une fonction managériale, ou qu'elle soit dans l'intérêt du travailleur, par exemple dans le cas d'une prolongation à la suite d'une longue maladie. Cette disposition n'est pas sans susciter d'interrogations, la durée maximale de la période d'essai étant de deux mois en droit français.** Aucun travailleur ne peut, en outre, être empêché par son employeur d'exercer un autre emploi (clauses dites « d'exclusivité » ou « d'incompatibilité »), sauf motifs légitimes tels que la protection de secrets d'affaires ou la prévention de conflits d'intérêts. Ces nouvelles normes minimales peuvent être modifiées par des conventions collectives conclues entre les partenaires sociaux en vertu du droit national ou de la pratique nationale. Le niveau global de protection des travailleurs ne doit pas être inférieur à celui prévu par le texte. **Il convient néanmoins de s'interroger sur cette disposition au regard du recours de plus en plus marqué aux accords d'entreprises.**

Le dispositif prévoit, enfin, le renforcement des moyens permettant l'application effective de ces règles en consolidant notamment les voies de recours pour garantir, en dernier ressort, le règlement d'éventuels litiges lorsque le dialogue ne suffit pas. La proposition de la Commission prévoit notamment que si un travailleur estime qu'il a été licencié ou a subi un préjudice équivalent (travailleur à la demande à qui l'on cesse de confier des tâches, par exemple) au motif qu'il demande l'application de ces droits ou en jouit, et s'il est en mesure d'établir les faits qui étayaient cette affirmation, il revient à l'employeur la charge de prouver que le licenciement ou le traitement préjudiciable allégué était fondé sur d'autres raisons objectives. **Les États membres sont par ailleurs tenus de fournir aux travailleurs se plaignant de violations des dispositions adoptées en application du nouveau texte une protection judiciaire adéquate contre tout traitement ou toute conséquence défavorable de la part de l'employeur. Cette mesure devra être précisée lors des négociations au Conseil afin qu'elle puisse être conforme au principe de subsidiarité.**

Il en va de même pour les procédures visées par le texte pour manque d'informations. Les États membres doivent, en effet, veiller à ce que, lorsqu'un travailleur n'a pas reçu dans le délai prescrit tout ou partie des informations et que l'employeur n'a pas remédié à cette omission dans un délai de 15 jours à compter de sa notification, deux solutions lui soient

offertes. Soit le travailleur bénéficie des présomptions favorables définies par l'État membre. Ainsi, lorsque les informations fournies ne comportaient pas les éléments sur la durée du contrat, planning et volume des heures rémunérées, les présomptions favorables incluent les présomptions, respectivement, que le travailleur se trouve dans une relation de travail à durée indéterminée, qu'il n'y a pas de période d'essai et que le travailleur occupe un poste à temps plein. L'employeur a la possibilité de réfuter ces présomptions. Soit le travailleur peut introduire une plainte auprès d'une autorité compétente en temps utile. Si l'autorité compétente estime que la plainte est justifiée, elle enjoint à l'employeur ou aux employeurs concernés de fournir les informations manquantes. Si l'employeur ne fournit pas les informations manquantes dans un délai de 15 jours suivant la réception de l'injonction, l'autorité peut infliger une sanction administrative appropriée, même si la relation de travail a pris fin. Les employeurs ont la possibilité de former un recours administratif contre la décision infligeant la sanction. Les États membres peuvent désigner des organismes existants comme autorités compétentes.

B. L'ACCÈS À LA PROTECTION SOCIALE

La Commission a également lancé une consultation sur l'accès à la protection sociale pour tout travailleur¹. La Commission a, en effet, relevé une disparité grandissante de l'accès à la protection sociale et aux services de l'emploi, notamment pour les travailleurs ayant un emploi atypique ou indépendant. 40 % des personnes occupant un emploi sont en situation de travail atypique, ce qui signifie qu'elles ne travaillent pas à plein temps, dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée, ou qu'elles sont en situation de travail non salarié. La Commission note également un manque de transférabilité des droits à la protection sociale lorsque les personnes quittent l'emploi dans lequel ces droits ont été acquis. Elle souligne enfin un manque de transparence de ces droits et insiste sur la complexité réglementaire. L'ensemble conduit à générer des risques pour la viabilité sociale et économique des régimes nationaux. Dans ces conditions, la Commission souhaite notamment promouvoir un compte personnel d'activité, sur le modèle français, destiné à faciliter la portabilité et la transférabilité des droits au gré des mobilités professionnelles.

La consultation devait déboucher sur une initiative de la Commission. Celle-ci a présenté, le 13 mars dernier, une proposition de recommandation du Conseil². Conformément au socle européen des droits

¹ Première phase d'une consultation des partenaires sociaux, organisée en vertu de l'article 154 du TFUE, sur l'éventualité d'une action visant à relever les défis de l'accès à la protection sociale pour tout travailleur, quelle que soit la forme de l'emploi occupé, dans le cadre du socle européen des droits sociaux (C(2017) 2610).

² Proposition de recommandation du Conseil relative à l'accès à la protection sociale pour les travailleurs salariés et non-salariés (COM (2018) 132 final).

sociaux, la proposition vise à fixer un cap aux États membres afin de favoriser l'accès à la protection sociale pour tous les travailleurs salariés et non-salariés, en particulier ceux qui, en raison de leur statut professionnel, n'ont pas de couverture sociale suffisante. Le texte invite les États membres :

- à combler les lacunes systémiques en matière de couverture sociale, en veillant à ce que les travailleurs salariés et non-salariés exerçant leur activité dans des conditions comparables puissent être affiliés à des systèmes de sécurité sociale correspondants ;

- à proposer une couverture sociale réellement efficace, de sorte que tous les travailleurs puissent accumuler des droits et les faire valoir ;

- faciliter le transfert des droits accumulés en matière de sécurité sociale d'un emploi à l'autre ;

- fournir aux travailleurs salariés et non-salariés des informations transparentes sur leurs droits et leurs obligations dans le domaine de la sécurité sociale.

Le choix de la recommandation rappelle les limites du socle européen des droits sociaux. La démarche de la Commission ne pouvait être de nature législative. La définition des principes fondamentaux de leur système de sécurité sociale demeure en effet du ressort des États membres, conformément à l'article 153 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Il convient de relever que le principe d'un compte personnel d'activité ne fait finalement pas partie du texte publié.

C. L'ÉQUILIBRE VIE PRIVÉE - VIE PROFESSIONNELLE

La Commission a également présenté une proposition de directive relative à l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée¹. Le texte entend notamment faciliter le retour à l'emploi des mères à l'issue du congé maternité en incitant les pères à disposer d'un congé justement rémunéré. Le texte établit ainsi des normes minimales concernant le congé parental, le congé de paternité et le congé d'aidant :

- le congé de paternité d'au moins 10 jours est ainsi introduit au niveau européen ;

- le congé parental, d'une durée minimale de 4 mois, devient un droit individuel pour les pères et les mères, sans transfert possible à l'autre parent, afin d'inciter les pères à utiliser ce dispositif. Il est à prendre avant que l'enfant n'atteigne un âge déterminé, qui ne peut être supérieur à douze ans ;

¹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil 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).

- le congé d'aidant, qui permet d'apporter une aide ou des soins personnels en cas de maladie grave ou de dépendance d'un proche, doit *a minima* comprendre cinq jours par an et par travailleur.

Ces congés sont tous assortis d'une allocation d'un niveau au moins équivalent à celui d'une prestation-maladie. Les parents d'enfants âgés jusqu'à 12 ans ou les aidants peuvent également demander des formules de travail flexibles, qu'il s'agisse du lieu ou des horaires. **Afin de tenir compte de la situation des petites et moyennes entreprises, les États membres peuvent limiter la durée de ces formules souples.**

Une directive de 2010 avait déjà introduit le principe du congé parental d'au moins quatre mois en raison de la naissance ou de l'adoption d'un enfant dans le droit européen¹. Le texte n'imposait aucune règle concernant la rémunération durant le congé parental et renvoyait aux États et aux partenaires sociaux les modalités d'application. Il prévoyait une protection contre le licenciement ou un traitement moins favorable en raison de la prise d'un congé parental, sans en préciser les contours.

Le texte de 2010 prévoyait que l'âge de l'enfant concerné ne pouvait dépasser 8 ans. La Commission propose aujourd'hui 12 ans, soit plus du double de l'âge obligatoire de scolarité constaté de part et d'autre de l'Union européenne. Dans ces conditions, on peut s'interroger sur le sens même du congé parental. La Commission devrait présenter au Conseil une nouvelle proposition revenant sur cet âge maximal.

La question de la rémunération peut également apparaître délicate. La référence à une indemnité journalière peut sembler coûteuse pour un certain nombre d'États membres, à l'instar de la France. Les autorités françaises rappellent ainsi que le droit national propose une formule souple du congé parental pouvant aller jusqu'à 24 mois et que sa rémunération est envisagée de façon forfaitaire : 392 euros par mois en cas de cessation d'activité. L'indemnité journalière s'élève, quant à elle, à 43,80 euros, soit environ 1 100 euros mensuels. 477 000 familles ont bénéficié du dispositif du congé parental rémunéré en France en 2014. **L'application du dispositif pour le seul congé parental conduirait à une augmentation du coût annuel de celui-ci de 1,7 milliard d'euros.**

Ce montant pourrait atteindre 2 milliards d'euros si l'on intègre les congés d'aidants. La loi française ne fixe pas en effet de rémunération pour ce type de congé. L'aidant peut être salarié si son proche est bénéficiaire d'une aide personnalisée d'autonomie ou de la prestation de compensation du handicap. 4,62 millions d'aidants sur les 11 millions sont ainsi rémunérés chaque année. L'octroi d'une indemnité journalière ne serait donc pas sans incidence, d'autant que, d'après le ministère des solidarités et de la santé, le

¹ Directive 2010/18 du Conseil du 8 mars 2010 portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental conclu par BusinessEurope, l'UEAPME, la CEEP et la CES et abrogeant la directive 96/34/CE.

nombre d'aidants est appelé à croître de près de 50 % d'ici 2020. **Dans ces conditions, le projet proposé par la Commission européenne n'apparaît pas soutenable pour les finances publiques.**

La Commission européenne semble avoir pris la mesure de cet écueil et devrait proposer un compromis, insistant notamment sur le caractère progressif des mesures envisagées sans remettre en cause l'objectif poursuivi. Elle rappelle ainsi que la mise à l'écart des femmes du marché de l'emploi en raison du mode actuel de prise du congé parental reste, *in fine*, plus coûteuse pour les finances publiques que la majoration envisagée des indemnités versées. On peut cependant s'interroger, au regard du montant qui serait effectivement versé si le projet de la Commission était adopté en l'état, sur le risque de trappe à inactivité qu'il comporte : le congé parental pourrait en effet s'avérer plus attractif que la reprise d'activité.

D. LA CLARIFICATION DE LA DIRECTIVE « TEMPS DE TRAVAIL »

La révision de la directive de 2003 relative au temps de travail a échoué par deux fois. Face à cet échec, la Commission ne paraît plus encline à proposer une nouvelle initiative législative sur ce sujet. L'évolution des formes d'activité, comme celle de la jurisprudence, l'a néanmoins conduite à publier une communication interprétative de la directive¹.

La directive établit la durée hebdomadaire maximale de travail de 48 heures. La communication interprétative précise que la totalité du temps de travail doit être comptabilisée et qu'il s'agit d'une moyenne qui peut être calculée sur une période de référence pouvant aller jusqu'à quatre mois. Il existe une possibilité de renoncer individuellement (*opt-out*) à la limite hebdomadaire de 48 heures. Ce consentement doit être individuel et ne peut pas être remplacé par le celui exprimé par des représentants syndicaux. Les travailleurs qui ne sont pas ou plus d'accord d'appliquer cet *opt-out* doivent également être protégés contre tout préjudice. La directive prévoit, par ailleurs, un repos journalier de 11 heures consécutives au moins par tranche de 24 heures ainsi qu'un repos hebdomadaire de 24 heures au cours de chaque période de 7 jours. La fin de la transposition de ce texte doit intervenir d'ici la fin 2017.

La Commission rappelle que le texte de 2003 couvre toute personne soumise à une forme de relation contractuelle, visant notamment les prestataires indépendants. Dans le cas de contrats de travail simultanés, les limites fixées par la directive devraient s'appliquer dans la mesure du possible à chaque travailleur. La communication insiste sur le fait que la directive concerne tous les secteurs d'activité, y compris ceux qui doivent

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 (C(2017) 2601).

faire face à des événements qui, par définition, ne sont pas prévisibles, tels que les services de lutte contre les incendies ou de protection civile. L'article 2 prévoit une exemption lorsque des particularités inhérentes à certaines activités spécifiques dans la fonction publique, par exemple dans les forces armées ou la police, ou à certaines activités spécifiques dans les services de protection civile, s'y opposent de manière contraignante.

La Cour de justice a jugé, dès 2006, que l'exception au champ d'application de la directive était strictement limitée à des événements exceptionnels comme les catastrophes naturelles ou technologiques, les attentats, les accidents majeurs ou d'autres événements de même nature¹. Le personnel ayant à faire face à un événement de ce type accorde alors une priorité absolue à l'objectif poursuivi. De fait, les dérogations ne sont pas applicables à des corps ou à des secteurs dans leur globalité, comme l'armée ou la police, mais seulement à certaines missions qu'ils assument. Un avis motivé a été adressé en ce sens à la France par la Commission européenne le 25 septembre 2014, visant spécifiquement le cas de la police et des pompiers volontaires. Les autorités françaises ont alors indiqué leur souhait de transposer la directive aux forces de sécurité d'ici à la fin 2017.

Le Président de la République a, dans son discours aux forces de sécurité intérieure du 18 octobre dernier, remis en cause le principe de l'application du dispositif. Une instruction provisoire adoptée en septembre 2016 accorde déjà à chaque gendarme 11 heures de repos par période de 24 heures². Des négociations étaient en cours pour parvenir à une telle solution dans la police. Le directeur général de la gendarmerie a estimé, en octobre 2016, que la transposition de la directive s'était traduite par une dégradation de la capacité opérationnelle de 3 à 5 %, ce qui, pour 100 000 personnels, représente 3 000 à 5 000 équivalents temps plein (ETP)³. Ce chiffre a été réévalué à 6 000 ETP en janvier 2017, soit une dégradation de la capacité opérationnelle de 6 %⁴. La transposition totale de la directive pourrait conduire à une dégradation de 9 %.

Des négociations sont actuellement menées entre la Commission européenne et le Gouvernement en vue de trouver une solution satisfaisante. **Ces négociations doivent être appuyées en vue de permettre une meilleure prise en compte des conditions particulières dans lesquelles se déroulent**

¹ *Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 12 janvier 2016, Commission européenne c/ Espagne (C-132/04).*

² *Dans le cadre de l'instruction temporaire, si un gendarme est rappelé au bout de huit heures de repos consécutives pour travailler une heure, il bénéficie de nouveau d'un repos de onze heures. À l'inverse, si le seuil de neuf heures a été atteint, le « compteur » ne repart pas à zéro et le gendarme ne bénéficie que d'un nombre d'heures de repos complémentaires correspondant à la différence entre les heures de repos déjà effectuées et le seuil de onze heures.*

³ *Audition du Général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, 18 octobre 2016.*

⁴ *Réponse du ministère de l'Intérieur, en date du 2 mars 2017, à la question écrite n° 24689 du sénateur Yannick Botrel.*

actuellement les missions des forces armées, en prenant notamment en compte l'impact de la menace terroriste.

S'agissant du temps de garde, la communication rappelle que celui-ci doit être considéré dans sa totalité comme du temps de travail si le travailleur doit être présent sur le lieu de travail. La Commission rappelle que dans le cadre d'une « permanence », soit lorsque le travailleur doit être joignable à tout moment sans pour autant être obligé de rester à un endroit déterminé, seul le temps lié à la prestation effective de services doit être considéré comme du temps de travail. Cette question prend un tour particulier dans le domaine hospitalier. La Commission européenne avait ainsi adressé, le 28 mars 2014, un avis motivé à la France l'enjoignant de respecter le droit des internes à des périodes minimales de repos et à une durée de travail limitée, telles que prévues par la directive sur le temps de travail. Un décret est entré en vigueur le 1^{er} mars 2015 répondant à cette demande.

La communication interprétative relaie par ailleurs la jurisprudence ayant trait au congé annuel. L'employeur doit accorder aux travailleurs un droit au report d'un congé annuel non pris lorsqu'ils n'ont pas eu l'occasion d'exercer ce droit (par exemple, à cause d'un congé de maladie). Les périodes supplémentaires de congé annuel payé accordées par les États membres au-delà des quatre semaines requises par la directive peuvent, de leur côté, être soumises à des conditions fixées par le droit national.

III. UN ACQUIS EN PLEINE MUTATION : LA COORDINATION DES RÉGIMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

La Commission européenne a présenté, en décembre 2016, une proposition de révision des règlements de coordination des régimes de sécurité sociale de 2004 et 2009¹. Le texte est destiné à faciliter la mobilité des travailleurs, assurer un traitement équitable entre contribuables et travailleurs mobiles, et améliorer la coopération entre les autorités administratives des États membres.

A. LE PRINCIPE DES RÉGLEMENTS

Conformément à l'article 48 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la coordination des systèmes de sécurité sociale ne détermine pas qui peut bénéficier de l'assurance prévue par la législation nationale ni le type de prestations à accorder, ces questions relevant des États membres. L'intervention de l'Union permet uniquement d'établir des critères pour définir le système dont relève tout citoyen mobile. Quatre principes ont ainsi été retenus :

- « Un seul pays » : tout citoyen relève du système de sécurité sociale d'un seul État membre à la fois, de façon à ce qu'il ne doive verser des cotisations que dans un seul pays. Lorsque la personne a le droit de bénéficier de prestations, c'est dans l'État membre dans lequel elle verse ses cotisations ;

- Égalité de traitement ou non-discrimination : tout citoyen bénéficie des mêmes droits et est tenu aux mêmes obligations que les ressortissants de l'État membre dans lequel il est assuré ;

- Totalisation : lorsqu'une personne demande à bénéficier d'une prestation, les périodes antérieures pendant lesquelles elle a été assurée, a travaillé ou a résidé dans un autre État membre sont prises en compte si nécessaire afin notamment d'établir que la personne a été assurée pendant la période minimale requise par le droit national pour pouvoir toucher une prestation ;

- Exportation : lorsqu'une personne est en droit de percevoir une prestation en espèces d'un État membre, elle peut en général l'obtenir même si elle vit dans un autre État membre.

Les règles de coordination s'appliquent aux législations nationales qui concernent :

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).

- les prestations de maladie, de maternité et de paternité assimilées ;
- les pensions de vieillesse et les prestations de préretraite ainsi que les prestations d'invalidité ;
- les prestations de survie et les allocations de décès ;
- les prestations de chômage ;
- les prestations familiales ;
- les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles.

B. L'APPORT DE LA JURISPRUDENCE RÉCENTE

Les arrêts Dano et Alimanovic, rendus par la Cour de justice de l'Union européenne en 2014 et 2015, ont mis en lumière le phénomène dénoncé par plusieurs pays de « tourisme social », des ressortissants d'États membres s'installant dans d'autres États membres pour y bénéficier des prestations sociales¹.

Les règlements de coordination ne visent en principe que les prestations de sécurité sociale et les prestations sociales à caractère non contributif (PSNC). Les prestations d'assistance sociale, non-contributives, sont, quant à elles, couvertes par la directive de 2004 dite « Égalité de traitement »². Aux termes de celle-ci, les travailleurs de l'Union européenne, qu'ils soient salariés ou indépendants, ont le droit aux prestations sociales dans les mêmes conditions que les ressortissants du pays d'accueil. L'article 7 rappelle que le droit de séjour de plus de trois mois est accordé à tout citoyen de l'Union européenne s'il est travailleur salarié ou non salarié au sein de l'État membre d'accueil ou s'il dispose des ressources suffisantes, afin qu'il ne devienne pas une charge pour le système d'assistance sociale de l'État d'accueil. Il doit également être couvert par une assurance maladie complète au sein de l'État d'accueil.

Ce droit de séjour est valable tant que les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État d'accueil. Le bénéfice de ce droit s'étend aux membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui bénéficient du droit de séjour ou du droit de séjour permanent. L'État membre d'accueil n'est pas obligé d'accorder ce droit pendant les trois premiers mois de séjour ou tant que les citoyens de l'Union ne sont pas en mesure de faire la preuve qu'ils continuent à chercher un

¹ Arrêt de la Cour du 11 novembre 2014 *Elisabeta Dano et Florin Dano contre Jobcenter Leipzig* et Arrêt de la Cour du 15 septembre 2015 *Jobcenter Berlin Neukölln contre Nazifa Alimanovic e.a.*

² Directive 2004/38/CE 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.

emploi et qu'ils ont des chances réelles d'être engagés. Il n'est pas non plus tenu, avant l'acquisition du droit de séjour permanent – soit au bout de cinq ans –, d'octroyer des aides d'entretien aux études, y compris pour la formation professionnelle, sous la forme de bourses d'études ou de prêts, à des personnes autres que les travailleurs salariés et indépendants ou les membres de leur famille.

Dans l'arrêt Dano du 11 novembre 2014, la Cour de justice rappelle que la liberté de circulation n'apparaît pas comme un droit inconditionnel. Elle reprend la logique du législateur qui, au moment de l'élaboration de la directive « Égalité de traitement », a insisté pour que les citoyens de l'Union économiquement inactifs ne puissent utiliser le système de protection sociale de l'État membre d'accueil pour financer leurs moyens d'existence. **Le juge précise également le champ d'application de l'article 4 du règlement 2004/883 du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Aux termes de celui-ci, les ressortissants d'un État membre résidant dans un autre État membre bénéficient des mêmes prestations que les citoyens de celui-ci. Pour la Cour, le règlement de 2004 s'applique à l'ensemble des prestations sociales, y compris les prestations non contributives, à l'image du RSA. Rien n'interdit par contre de conditionner l'octroi de celles-ci pour les citoyens de l'Union non actifs qui ne rempliraient pas les conditions pour disposer d'un droit de séjour.**

L'arrêt Alimanovic confirme, dix mois plus tard, l'arrêt Dano en rappelant que, en matière d'accès à des prestations d'assistance sociale, un citoyen de l'Union ne peut réclamer une égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil que si son séjour sur le territoire de l'État membre d'accueil respecte les conditions de la directive « Égalité de traitement » et que le citoyen ne devienne pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil. L'applicabilité du principe d'égalité de traitement dépend donc de la légalité du séjour du citoyen de l'Union, au sens de la directive de 2004 et, notamment, l'exigence de ressources suffisantes. **Ce faisant, la Cour revient à la conception originelle de la libre circulation des personnes qui favorisait principalement les citoyens économiquement actifs. Il s'agit d'une rupture par rapport à la jurisprudence antérieure. La Cour ne met plus en avant le lien d'intégration pour garantir l'accès à l'égalité de traitement en matière d'avantages sociaux.** Elle refuse même l'idée d'un examen personnalisé, tenant compte des circonstances individuelles caractérisant la situation de l'intéressé, pour évaluer la charge que représenterait concrètement l'octroi d'une prestation sur l'ensemble du système d'assistance sociale. Le principe d'un examen personnalisé était pourtant au cœur d'un arrêt rendu en 2013¹.

¹ Arrêt de la Cour du 19 septembre 2013, *Pensionsversicherungsanstalt contre Peter Brey*.

C. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

La proposition de la Commission vise quatre domaines : l'assurance-chômage, les prestations pour les soins de longue durée, l'accès des citoyens non actifs à des prestations sociales, et la coordination des régimes de sécurité sociale pour les travailleurs détachés. L'initiative de la Commission doit être encouragée au nom de la lutte contre le tourisme social et la fraude au détachement. Elle gagnerait cependant à être précisée.

1. Les prestations chômage

S'agissant des prestations chômage, la Commission souhaite que les demandeurs d'emploi puissent désormais exporter leurs prestations de chômage durant 6 mois, contre 3 actuellement. La Commission européenne estime que cette prolongation augmentera leurs chances de trouver un emploi et contribuera à la lutte contre le chômage et l'inadéquation des compétences à l'échelle de l'Union. **Le Gouvernement français a d'ores et déjà indiqué qu'une telle disposition devrait être assortie d'un renforcement de la coopération sur les contrôles, voire d'un durcissement des obligations d'échanges d'informations entre États. Cette position doit être appuyée.** La coopération administrative peut apparaître, pour l'heure, longue et inefficace si l'État sollicité ne répond pas dans les temps. La saisine de la Commission administrative pour la coordination des régimes de sécurité sociale aboutit à un avis non-contraignant. La seule autre voie de recours est celle de la Cour de justice de l'Union européenne, *via* le recours en manquement. La longueur d'une telle procédure la rend inadaptée. **La Commission ne proposait qu'une réduction de la durée de la procédure de conciliation. Les négociations au Conseil ont permis d'imposer le respect des conclusions de la Commission administrative pour la coordination des régimes de sécurité sociale.**

Le rapporteur de la commission Emploi et Affaires sociales du Parlement européen, M. Guillaume Balas (France - S&D), milite, quant à lui, en faveur d'une suppression de la limite de 6 mois. Cette option pourrait pénaliser les États disposant de longues périodes d'indemnisation - à l'instar de la France, 36 mois - et ne favoriserait pas le retour à l'emploi.

Un État membre pourra également exiger qu'une personne perdant son emploi ait travaillé au moins 3 mois sur son territoire avant de pouvoir invoquer une expérience antérieure dans un autre État membre pour demander des prestations de chômage. Le rapporteur du Parlement européen souhaite abaisser ce seuil à un mois. À défaut, c'est l'État dans lequel a été antérieurement accomplie cette période minimale qui est compétent pour ouvrir les droits à prestation chômage. La volonté du rapporteur du Parlement européen de réduire le seuil à un mois risque de rompre la perspective d'un meilleur équilibre financier entre les charges des États membres en matière de chômage. La réduction à un seul mois d'activité

pose, par ailleurs, la question de la non-représentativité de la rémunération perçue durant cette période. Ce salaire détermine ensuite l'indemnisation. Le délai d'un mois pourrait, par ailleurs, conduire à des pratiques abusives : fraudes ou contrats de complaisance.

En ce qui concerne les travailleurs frontaliers, l'État membre où ils ont travaillé pendant les 12 derniers mois devrait être chargé du paiement des prestations de chômage. La Commission estime logique que l'État membre qui a perçu les cotisations verse les prestations. **Pour les périodes inférieures à cette durée, l'État de résidence reste compétent. Les autorités françaises souhaitent, à l'inverse, que soit pleinement appliqué le principe de la loi de « l'État d'activité ».** D'autant plus que la procédure de remboursement par l'État de dernière activité des indemnités versées par l'État de résidence est supprimée. Le dispositif n'était déjà pas très efficace car il ne remboursait qu'entre 3 à 5 mois de prestations. En France, il ne couvrait au total qu'un cinquième du total des prestations versées aux travailleurs frontaliers. Il convient, par ailleurs, de rappeler qu'un travailleur installé dans un autre pays que son pays de naissance qui perdrait son emploi et souhaiterait retourner dans son pays de naissance est, quant à lui, indemnisé par le pays où il a exercé sa dernière activité. Dans ces conditions, il apparaît logique que les travailleurs frontaliers soient régis par les mêmes dispositions que les autres travailleurs et que l'État de dernière activité soit le seul État compétent, même si cette activité n'a pas duré plus d'un an. Une telle option ne couvre pas, en effet, les nombreux cas de saisonniers. **Au regard des équilibres en présence au Conseil - le Luxembourg et les Pays-Bas sont favorables au dispositif de la Commission, l'Allemagne promeut le *statu quo* et les pays d'Europe orientale sont favorable à une suppression de toute durée minimale -, ramener la durée minimale d'activité à 3 mois constitue une option raisonnable et soutenable.**

Enfin, la Commission souhaite limiter les cas de double affiliation concernant les personnes qui bénéficient de prestations de chômage dans un État membre et qui exercent une activité, souvent réduite, dans un autre État membre. Aux termes de sa proposition, la personne serait affiliée dans l'État membre dans lequel elle aurait, pour la dernière fois, exercé une activité de plus de trois mois, ou pour les frontaliers, dans l'État de résidence, s'ils ont exercé moins de 12 mois dans l'État d'activité. **L'ensemble peut paraître complexe et peut fragiliser l'application du principe de la primauté de l'État d'activité.**

2. L'accès aux prestations sociales des citoyens inactifs

Reprenant la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, la proposition de la Commission précise que les États membres peuvent décider de ne pas accorder de prestations sociales aux citoyens mobiles qui sont économiquement non actifs. Par non actifs, la

Commission entend ceux qui ne travaillent pas ou qui ne recherchent pas activement un emploi, et qui ne disposent pas d'un droit de séjour légal sur leur territoire.

La Commission rappelle que les citoyens économiquement non actifs n'ont un droit de séjour légal dans un autre État membre que s'ils possèdent des moyens de subsistance et une couverture santé complète. La Commission admet que les demandeurs d'emploi non indemnisés puissent être exclus des prestations d'assistance sociale.

3. Les prestations de soins de longue durée

La proposition précise en quoi consistent les prestations pour des soins de longue durée et à quel endroit les citoyens mobiles peuvent prétendre à ces prestations. Par conséquent, c'est l'État membre où la personne concernée est assurée qui sera chargé de servir les prestations pour des soins de longue durée et de rembourser les dépenses liées aux prestations en nature servies par l'État membre de résidence. La Commission entend, de la sorte, éviter le cumul de prestations.

4. L'individualisation des congés parentaux rémunérés

La législation actuelle prévoit qu'à l'instar de toutes les autres prestations familiales, les congés parentaux rémunérés sont considérés comme bénéficiant à la famille dans son ensemble et sont soumises aux règles anti-cumul.

La Commission souhaite aujourd'hui autoriser les États membres à ne verser le congé parental qu'au seul parent qui exerce une activité dans l'État membre. L'État qui n'est pas prioritairement compétent pourrait reconnaître un droit dérivé au conjoint, consistant au versement intégral du congé parental. Cette solution est appuyée par les autorités françaises.

Les négociations au Conseil ont, par ailleurs, permis de revenir sur la question du complément différentiel de prestations familiales. Le droit de l'Union prévoit en effet une interdiction de cumul de prestations familiales auxquelles un travailleur a droit à la fois dans son État de résidence et dans son État d'emploi. Le droit aux allocations dans le pays de résidence est suspendu à concurrence du montant des allocations de même nature effectivement versées par le pays d'emploi. Dans un arrêt rendu en 2014, la Cour de justice de l'Union européenne a précisé les modalités de calcul du complément différentiel versé, le cas échéant, par l'État de résidence. Le texte élaboré au Conseil prévoit deux paniers de comparaison des prestations :

l'un contenant les prestations à caractère individuel et l'autre les prestations familiales¹.

5. La lutte contre la fraude au détachement

La Commission souhaite enfin que les autorités nationales disposent des outils nécessaires pour vérifier le statut des travailleurs détachés au regard de la sécurité sociale. Elle établit des procédures plus claires en matière de coopération entre ces autorités afin de faire face aux pratiques potentiellement déloyales ou abusives. Elle renforce ainsi les obligations incombant aux institutions qui délivrent le document portable A1, qui atteste la législation en matière de sécurité sociale applicable au travailleur détaché, pour ce qui est de l'appréciation des informations pertinentes, afin de garantir l'exactitude des éléments qui sont consignés dans cette attestation. Elle prévoit en outre des délais clairs pour les échanges d'informations entre les autorités nationales. La proposition vise également à faciliter les échanges d'informations d'un pays à l'autre entre les institutions de sécurité sociale et les services de l'inspection du travail, les services de l'immigration ou de l'administration fiscale des États membres, afin de faire en sorte que toutes les obligations juridiques en matière d'emploi, de santé, de sécurité, d'immigration et de taxation soient respectées.

Le texte prévoit un recours aux actes d'exécution pour mettre en place une procédure-type assortie de délai pour la délivrance, le format, le contenu du document - le formulaire A1 - attestant la législation en matière de sécurité sociale qui s'applique. Les actes porteront également sur la détermination des situations dans lesquelles le document est délivré, ainsi que les éléments à vérifier avant la délivrance du document. Ils aborderont la question du retrait du document lorsque son exactitude et sa validité sont contestées par l'institution compétente de l'État membre d'emploi. Le Sénat a déjà transmis à la Commission ses réserves quant à la compatibilité du projet de règlement avec le principe de subsidiarité, en soulignant que les actes d'exécution ne seront pourtant pas soumis aux parlements nationaux au titre du contrôle du respect du principe de subsidiarité².

¹ Arrêt de la Cour du 8 mai 2014, Caisse nationale des prestations familiales contre Ulrike Wiering et Markus Wiering.

² Résolution européenne n° 102 (2016-2017) portant avis sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement 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), 8 mars 2017.

D. LE TEXTE RÈGLE-T-IL LA QUESTION DU TOURISME SOCIAL ?

1. Un phénomène massif ?

Seuls 2,8 % des citoyens européens résideraient de façon stable dans un autre État membre que celui d'origine. Ce taux est inférieur à celui constaté pour les ressortissants des pays tiers : 3,9 %. Dans ces conditions, le phénomène de « tourisme social » peut être relativisé.

L'association *European citizen action service* a également émis des réserves sur la réalité de ce phénomène dans un rapport rendu public en novembre 2014¹. Le document s'intéresse particulièrement aux cas allemand, autrichien, britannique et néerlandais. Le Royaume-Uni était alors l'État membre qui comptait le plus grand nombre de citoyens européens présents sur son sol : 2,4 millions en 2013. Il a connu, comme l'Autriche, l'Allemagne et les Pays-Bas, une forte hausse de cette population entre 2005 et 2013. Reste que ces populations affichent un meilleur niveau scolaire, un taux d'emploi plus élevé – à l'exception notable de l'Allemagne et des Pays-Bas –, et contribuent à une augmentation des taxes perçues par les pays hôtes : 31 % en ce qui concerne les taxes directes entre 2009 et 2013, et 44 % en matière de taxes indirectes sur la même période. Si elles perçoivent des allocations au sein des quatre pays concernés, ces populations restent néanmoins contributrices nettes, à hauteur de 0,2 à 0,9 % du PIB, selon l'étude. Sans prendre en compte les retraites, les migrants européens perçoivent des prestations sociales minorées de 14 à 31 % par rapport aux citoyens des pays où ils sont installés.

L'Institut Jacques Delors – Notre Europe relève cependant une intensification de la mobilité interne à la suite des élargissements de 2004 et 2007². La part dans la population totale de citoyens mobiles résidant durablement dans un autre État membre est ainsi passée de 1,6 % en 2004 à 2,4 % en 2008. La crise économique semble néanmoins avoir freiné le phénomène : + 0,4 % entre 2009 et 2014 ; la baisse est particulièrement sensible en provenance de Pologne et de Roumanie. À partir de 2012, la mobilité intra-européenne a enregistré une reprise, cette fois-ci en provenance du Sud de l'Europe. L'Allemagne et le Royaume-Uni sont les deux principaux pays de destination puisqu'ils accueillent environ 40 % des citoyens mobiles (soit 4 % de leurs populations respectives). D'autres pays subissent également de tels phénomènes : les travailleurs mobiles représentent ainsi plus de 7 % des populations belge, chypriote et irlandaise. Dans ces pays, à l'inverse des autres pays de l'Union européenne, parmi les

¹ *Fiscal Impact of EU Migrants in Austria, Germany, the Netherlands and UK*, 17 novembre 2014.

² *Sofia Fernandes, L'accès aux prestations sociales pour les citoyens mobiles de l'Union européenne : « tourisme » ou fantasme ?*, *Notre Europe – Institut Jacques Delors, Policy paper, n° 168*, 20 juin 2016.

résidents non nationaux, les citoyens issus d'un autre État membre sont beaucoup plus nombreux que les citoyens d'État tiers.

Le travail constitue la principale motivation de la mobilité interne. Ainsi en 2012, 78 % des citoyens de l'Union européenne résidant dans un autre État membre étaient en âge de travailler, contre 66 % des ressortissants nationaux. On relève ainsi une surreprésentation des 25-34 ans parmi les citoyens mobiles.

La Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail – Eurofund, une agence de l'Union européenne chargée de fournir des informations dans le domaine des politiques sociales et liées au travail –, a publié, en 2015, une étude sur la situation des pays des dix États membres d'Europe centrale et orientale au sein de neuf pays d'accueil : Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède¹. L'étude relève que les citoyens mobiles ont beaucoup moins recours aux prestations de maladie, d'invalidité et de retraite, ainsi qu'aux soins de santé. À l'inverse, compte-tenu de leur position moins favorable sur le marché du travail – taux de chômage plus élevé, emploi plus précaire –, les citoyens mobiles bénéficient davantage des indemnités chômage et des prestations liées à l'emploi. Le taux de chômage des citoyens mobiles est ainsi supérieur à celui des ressortissants nationaux : 10,4 % contre 9,1 %, mais reste inférieur à celui des ressortissants des pays tiers : 19,2 %.

L'âge – l'âge moyen des citoyens mobiles est ainsi de 30 ans contre 40 aux Pays-Bas et au Royaume-Uni – et la structure familiale (0,77 enfant par citoyen mobile contre 0,5 pour les ressortissants nationaux) expliquent également un recours croissant aux services d'éducation et aux allocations familiales (le recours à celles-ci est 28 % supérieur à la moyenne des citoyens britanniques).

Aux termes d'une étude commandée par la Commission européenne en 2013, le poids des citoyens mobiles non-actifs diverge d'un pays à l'autre². Ils constituaient moins de 1 % des bénéficiaires des prestations sociales dans six pays : Autriche, Bulgarie, Estonie, Grèce, Malte et Portugal. Le taux était compris entre 1 et 5 % dans cinq autres pays : Allemagne, Finlande, France (1,7 %, essentiellement constitués d'allocations adultes handicapés), Pays-Bas et Suède. Il dépassait 5 % en Belgique et en Irlande. Les citoyens non-actifs incluent 30 % de retraités, 28 % de demandeurs d'emploi et 13 % d'étudiants, le solde étant constitué de parents au foyer ou de citoyens handicapés. Le taux de demandeurs d'emploi varie cependant d'un pays à l'autre : 45 % en Italie, 36 % en Espagne et en Grèce, 15 % en France et 7 % aux Pays-Bas. En France, 55 % des citoyens mobiles

¹ *Social dimension on intra-EU mobility : Impact on public services, 2015.*

² *ICF GHK / Milieu, A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non active intra-EU migrants to special contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence, octobre 2013.*

non-actifs sont des retraités, 21 % ne sont ni étudiants ni en recherche d'emploi.

2. Le débat britannique et ses conséquences européennes

La question du tourisme social a pris un relief particulier au Royaume-Uni avec la levée des dernières restrictions à la liberté de circulation des travailleurs bulgares et roumains le 1^{er} janvier 2014. Lors des nouvelles adhésions, les États membres disposent en effet d'une période de transition, divisée en trois phases distinctes – 2 ans puis 3 ans puis 2 ans – avant de devoir ouvrir totalement leurs frontières¹. Le gouvernement britannique a ainsi exprimé deux vœux en décembre 2013 à l'occasion du Conseil européen de Bruxelles :

- la volonté de conditionner l'ouverture des marchés du travail au sein des futurs traités d'adhésion. La possibilité pour les ressortissants d'un nouvel État membre d'accéder au marché du travail d'un autre État membre devrait dépendre de la richesse du pays d'origine, analysée au travers de son produit intérieur brut ou de son niveau de salaire moyen ;

- l'accès des travailleurs migrants aux prestations sociales devrait, dans le même temps, être limité.

Le problème du tourisme social a également été soulevé en Allemagne, quand bien même celle-ci avait déjà partiellement ouvert son marché du travail. Au printemps 2013, l'Allemagne avait cosigné avec le Royaume-Uni, mais aussi le Luxembourg et les Pays-Bas, une lettre adressée à la Commission demandant l'ouverture d'un débat sur des abus éventuellement commis par des migrants issus des États membres situés à l'Est du continent. Aucune évaluation statistique de ces abus n'avait cependant été fournie. L'Autriche et la Belgique ont également mis un certain nombre de réserves sur ce sujet. Bruxelles a ainsi déjà procédé à des expulsions de certains immigrés demandeurs d'emploi, considérés comme une « charge déraisonnable » pour le pays.

Le 25 novembre 2013, la Commission européenne a présenté, en réponse au courrier des 4 États membres, une communication relative à la libre circulation des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles². Celle-ci souligne qu'il n'existe pas de relation statistique entre la générosité des régimes de protection sociale et les arrivées des citoyens mobiles de

¹ 14 États membres avaient déjà totalement ouvert le marché du travail aux ressortissants bulgares et roumains avant le 1^{er} janvier 2014. La France, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, l'Italie et les Pays-Bas avaient, quant à eux, partiellement ouvert leurs marchés. Seuls l'Irlande, Malte et le Royaume-Uni limitaient totalement l'accès.

² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée « Libre circulation des citoyens de l'Union et des membres de leur famille : cinq actions pour faire la différence » (COM (2013) 837 final), 25 novembre 2013.

l'Union européenne. Pour contourner ce phénomène, fut-il résiduel, la Commission européenne envisageait, par ailleurs, de prolonger la période d'exportation des allocations chômage des personnes sans emploi qui se rendent dans un autre pays, proposition que l'on retrouve dans le projet de règlement.

La lettre de la Commission n'a pas eu l'effet escompté au Royaume-Uni puisque cette question a constitué un des enjeux des négociations entre ce pays et le Conseil européen avant le référendum de juin 2016.

L'accord trouvé entre les deux parties le 19 février 2016, aujourd'hui caduc, prévoyait ainsi la mise en place d'un mécanisme d'alerte et de sauvegarde qui permettait à un État membre de limiter les aides sociales non contributives des travailleurs de l'Union nouvellement arrivés dans le pays, pendant quatre ans maximum à partir du début de leur emploi. Ce mécanisme ne devait être utilisé qu'en cas d'afflux d'une ampleur exceptionnelle et pendant une période prolongée de travailleurs en provenance d'autres États membres. L'accord mettait également en place une indexation des allocations familiales accordées aux parents dont les enfants sont restés dans leur pays d'origine sur les conditions qui prévalent dans cet État. Ce dispositif ne devait s'appliquer qu'aux nouvelles demandes formulées par des travailleurs de l'Union dans l'État membre d'accueil. Toutefois, à partir du 1^{er} janvier 2020, tous les États membres auraient pu également étendre l'indexation aux demandes d'allocations familiales existantes déjà exportées par les travailleurs de l'Union. L'accord stipulait que ce mécanisme ne pourrait être étendu à d'autres types de prestations exportables telles que les pensions de vieillesse.

La Commission européenne s'était engagée à mettre en œuvre ces deux dispositifs en cas de maintien du Royaume-Uni¹. L'indexation des allocations familiales impliquait notamment une révision du règlement de 2004 sur la coordination des régimes de sécurité sociale². La Commission avait même précisé que ces conditions comprenaient le niveau de vie et le niveau des allocations familiales applicable dans l'État membre en question.

¹ Annexes V et VI aux conclusions du Conseil européen des 18 et 19 février 2016 « Un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne » (2016/C 69 I/01).

² Le considérant 16 énonce ainsi qu'il « n'est en principe pas justifié de faire dépendre des droits de sécurité sociale du lieu de résidence de l'intéressé » et l'article 7 prévoit que les « prestations en espèce dues en vertu de la législation d'un ou de plusieurs États membres ou du présent règlement ne peuvent faire l'objet d'aucune réduction, modification, suspension, suppression ou confiscation du fait que le bénéficiaire ou les membres de sa famille résident dans un État membre autre que celui où se trouve l'institution débitrice ».

3. Le retrait du mécanisme d'indexation des prestations familiales

Compte-tenu de la décision de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, la Commission n'a finalement pas retenu le mécanisme d'indexation dans le projet de règlement. Elle juge, en effet, que moins de 1 % des prestations familiales sont exportées d'un État membre à l'autre dans l'Union. Le dispositif serait à ses yeux contre-productif financièrement au regard de la charge administrative qu'il induirait. Par ailleurs, la Commission estime qu'elle ne peut défendre le principe d'un salaire égal à travail égal dans le cadre de la révision de la directive de 1996 sur le détachement des travailleurs et introduire, en matière de sécurité sociale, une distinction entre deux travailleurs en fonction de la nationalité dès lors que le niveau de cotisation est identique. Il est possible de s'interroger sur un tel argument puisque les allocations familiales constituent des prestations non contributives. Par ailleurs, la révision de la directive de 1996 est motivée par la volonté de mieux lutter contre la fraude au détachement. Le tourisme social mérite d'être combattu au même titre que la fraude au détachement tant ils participent d'un objectif commun : la préservation de la liberté de circulation. Or, comme l'a relevé à plusieurs reprises la Cour de justice de l'Union européenne, la liberté de circulation n'apparaît pas comme un droit inconditionnel ouvrant droit à toutes les prestations du pays d'accueil.

À l'occasion du premier débat au Conseil sur le projet de la Commission, le 3 mars 2017, l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark et l'Irlande ont demandé que soit réétudiée la possibilité d'instaurer un tel mécanisme, l'Autriche précisant qu'elle souhaitait une application au cas par cas. Les Pays-Bas se sont également associés à cette démarche. L'Allemagne a, en outre, adressé une lettre sur ce sujet à la Commission européenne. L'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et la République tchèque ont manifesté leur opposition à l'introduction du mécanisme, en soulignant qu'il remettait en cause l'objectif poursuivi par ailleurs d'affirmation du principe de primauté de la règle du lieu de travail, qui s'impose notamment en matière de détachement des travailleurs (à travail égal, salaire égal sur un même lieu de travail).

Les cinq pays cités plus haut ne disposant pas de minorité de blocage, le Conseil a finalement écarté le dispositif le 7 décembre dernier. Le rapporteur de la commission de l'Emploi et des Affaires sociales du Parlement européen avait également repoussé ce mécanisme, le jugeant trop complexe et coûteux au regard de l'ampleur du phénomène.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie, le jeudi 19 avril 2018, pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par Mmes Pascales Gruny et Laurence Harribey, le débat suivant s'est engagé :

M. Claude Haut. – Je partage l'analyse de nos rapporteuses. Je m'interroge néanmoins sur le point 23 de la proposition de résolution européenne, qui s'oppose, sous l'argument du coût de la mesure pour les finances publiques, à la rémunération des congés des parents et aidants sur la base de l'indemnité journalière versée dans le cadre d'une prestation-maladie. Il me semblerait opportun de distinguer les parents des aidants pour autoriser la rémunération de ces derniers et favoriser ainsi l'équilibre entre leur vie professionnelle et leur vie privée.

M. René Danesi. – J'ai particulièrement apprécié la qualité et la précision de votre rapport ! Il y a vingt-cinq ans, Jacques Delors prônait déjà une convergence sociale européenne, mais elle progresse si lentement... Je n'ose évoquer à son égard l'injustement nommé pas de sénateur, car nous courons d'une réunion à l'autre... L'Union européenne est avant tout libérale, raison pour laquelle la convergence sociale peine autant. Elle favorise ainsi la concurrence entre salariés, qui a pour corollaire les délocalisations. Je n'y suis pas opposé lorsqu'elles permettent le développement de l'Europe centrale et orientale et non celui d'un pays tiers. Elle permet également le travail détaché – ne doutons pas à cet égard que la présence de nombreux travailleurs détachés polonais ait représenté l'une des causes du Brexit – et la concurrence des travailleurs immigrés. Elle accueille favorablement, en somme, la mondialisation, dont les effets ne sont bénéfiques que pour les populations aisées. Ne nous étonnons pas alors des succès du populisme en Europe ! Même en France, la candidate de cette mouvance a conquis 35 % des électeurs lors des élections présidentielles du printemps dernier et je ne doute pas que son score aurait pu atteindre 45 % si elle s'était d'aventure montrée moins mauvaise... Il me semble urgent d'accélérer la convergence sociale pour contrer le populisme, même si cela ne sera pas suffisant à enrayer le phénomène.

M. Claude Raynal. – Il convient toujours de se montrer patient en matière de politique européenne, et plus encore dans le domaine social... À grand slogan, petite cause, pourrait-on déplorer ! Je souhaiterais quelques éclaircissements sur le fonds dit parapluie. Dans une lecture optimiste, sa création permet de rassembler, pour plus de visibilité, des dispositifs actuellement éclatés. De façon plus pessimiste, nous pourrions craindre qu'elle ne conduise à une diminution du montant des aides allouées. Quelle est, selon vous, la juste vision ? Existe-il un dispositif de sécurisation du

niveau des aides ? Il me semble, en effet, difficile de construire une Europe sociale en les réduisant...

Mme Laurence Harribey. - Monsieur Haut, sur la rémunération des parents et des aidants, les auditions que nous avons menées ont montré que le coût de la disposition s'établirait à 300 millions d'euros pour les aidants, dont le nombre devrait largement croître d'ici 2020, et à 1,7 milliard d'euros pour les parents. Sur onze millions d'aidants, un peu plus de quatre millions et demi seulement sont actuellement rémunérés. Il s'agit à nouveau d'une injonction contradictoire entre politique sociale et diminution des dépenses publiques !

Je ne puis, monsieur Raynal, vous rassurer sur les moyens du fonds dit parapluie car ils dépendent du cadre financier pluriannuel, non encore fixé. Autrefois, un fonds était créé pour accompagner chaque nouvelle politique avec les conséquences que vous connaissez sur la lisibilité des actions européennes, d'autant que l'on admet rarement, sur les territoires, le recours aux fonds européens. Il convient donc de rationaliser les fonds pour améliorer leur visibilité. La création du fonds parapluie doit, en outre, être envisagée à l'aune de la réforme de la politique de cohésion, qui va accroître le ciblage des actions menées. Je ne pense pas que les crédits qui y seront consacrés augmenteront, mais peut-être leur montant sera-t-il sécurisé et les critères d'attribution des aides modifiés. Dans ce dernier point réside effectivement un risque de diminution des aides pour certains postes.

Mme Pascale Gruny. - Nous ignorons effectivement la réponse à votre interrogation, monsieur Raynal, car, comme pour la politique agricole commune, les négociations sont en cours. Nous espérons seulement que le niveau d'aide ne sera pas réduit.

J'entends, monsieur Haut, votre remarque sur la rémunération des aidants car les besoins dans ce domaine sont considérables. Mais l'indemnité envisagée serait versée sous forme de l'indemnité journalière, qui, en France, s'élève à 43,82 euros, soit 1 100 euros par mois. Le dispositif serait dès lors extrêmement coûteux ! Je reconnais toutefois qu'une réflexion est nécessaire, même si son résultat n'a rien d'évident. Je fus par le passé *shadow* rapporteur au Parlement européen sur le dossier du congé maternité ; imaginez que la rapporteure, de nationalité portugaise, souhaitait le porter à vingt-quatre mois rémunérés !

Mais pour les représentants permanents comme les Anglais, les Allemands, ce n'est tout simplement pas possible. Nous sommes donc véritablement confrontés à des niveaux différents entre les États membres.

L'Union européenne peut fixer des principes, mais elle ne peut pas les imposer si elle n'a pas les moyens de soutenir financièrement les pays.

En ce qui concerne les travailleurs détachés, le plombier polonais est un mythe hérité du passé. La révision de la directive va permettre d'imposer la même rémunération pour tout le monde. Quant aux cotisations sociales,

en tenant compte des réductions dont ne bénéficient pas les travailleurs détachés, les écarts sont faibles. Le problème vient de la fraude, car des personnes non déclarées sont payées 400 euros. Cela se pratique, je l'ai encore vu il y a 18 mois.

Mme Laurence Harribey. - L'Europe sociale a été conçue comme un moyen d'harmonisation pour parvenir au marché unique. Si l'on veut répondre aux enjeux sur le populisme et l'envie d'Europe, nous ne pouvons pas continuer ainsi. L'Europe sociale est pour moi un des piliers du modèle européen. Le problème, c'est que le droit européen est un droit dérivé : 80 % du droit européen vise à intégrer dans les législations nationales des dispositions européennes. Si nous continuons à nous acharner sur des petits secteurs, en réaction à certains problèmes, nous ne serons pas audibles. À en croire les professionnels, une politique publique ne cherche pas à résoudre un problème : elle est révélatrice de la manière dont on pose un problème ! Cela doit nous donner à réfléchir. Nous sommes à un moment charnière. Vous avez trouvé Pascale Gruny pessimiste : pour avoir travaillé pendant trente ans dans les milieux européens, je ne suis guère plus optimiste qu'elle !

M. Pascal Allizard. - Gardons confiance !

*

À l'issue de ce débat, la proposition de résolution européenne est adoptée, à l'unanimité, dans le texte suivant :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu les articles 151 et 153 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ④ Vu le socle européen des droits sociaux,
- ⑤ Vu le règlement (UE) n° 1309/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation pour la période 2014-2020 et abrogeant le règlement (CE) n° 1927/2006,
- ⑥ Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne (COM(2017) 797 final),
- ⑦ Vu la proposition de recommandation du Conseil relative à l'accès à la protection sociale pour les travailleurs salariés et non salariés (COM(2018) 132 final),
- ⑧ Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil 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),
- ⑨ Vu la communication interprétative de la Commission 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 (C(2017) 2601),
- ⑩ Vu la 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),
- ⑪ Salue la proclamation du socle européen des droits sociaux qui doit contribuer à relier développement économique et cohésion sociale au niveau européen ;
- ⑫ Relevant que le socle européen ne dispose pas d'une valeur juridique, souhaite qu'une suite politique lui soit donnée afin de faciliter un rapprochement des règles relatives aux marchés du travail et aux systèmes sociaux, dans le respect du principe de subsidiarité ; appelle à une réflexion

européenne sur les défis communs aux États membres : contrats de travail, allègement de la fiscalité du travail, apprentissage, formation professionnelle et aide au retour à l'emploi ; appuie toute initiative en vue de faire émerger le principe d'un salaire minimum commun à l'ensemble des États membres, exprimé en pourcentage du salaire médian national ;

⑬ Rappelle que l'Union européenne ne dispose que d'une compétence d'appui en matière sociale et doit privilégier des actions en faveur de la convergence sociale et non une harmonisation des législations nationales ;

⑭ Invite à la création d'un mécanisme financier d'incitation à la convergence sociale ; salue, dans cette optique, la proposition de la Commission de rassembler les fonds européens à vocation sociale dans un fonds unique dédié au capital humain, aux règles d'utilisation simplifiée ; appuie le renforcement du lien entre versement des crédits européens et satisfaction progressive d'objectifs sociaux, préalablement définis ;

⑮ Demande une révision du champ d'intervention du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation afin qu'il puisse accompagner la reconversion des salariés faisant face aux défis de la transition énergétique ou de la digitalisation de l'économie :

⑯ *Sur la révision de la directive « Déclaration écrite »*

⑰ Appuie l'orientation générale du texte en faveur d'un renforcement du droit à l'information des salariés et la prise en compte des nouvelles formes de travail ;

⑱ S'interroge sur la fixation à six mois au niveau européen de la durée maximale de la période d'essai ;

⑲ Demande que soient précisées les conditions dans lesquelles les États membres doivent fournir une protection judiciaire adéquate aux travailleurs et garantir l'accès à l'information afin que celles-ci soient compatibles avec le droit national du travail, dont la définition relève de la compétence des États membres ;

⑳ *Sur la proposition de directive « équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants »*

㉑ Approuve la généralisation du congé de paternité à l'échelle européenne ;

㉒ Se montre très réservé sur la possibilité d'utiliser le congé parental jusqu'à ce que l'enfant atteigne 12 ans ;

㉓ S'oppose à une rémunération des congés des parents et aidants sur la base de l'indemnité journalière versée dans le cadre d'une prestation-maladie ; estime que cette mesure pèsera sur les finances publiques et pourrait constituer une incitation à ne pas revenir sur le marché du travail, ce qui serait contraire à l'objectif poursuivi par la Commission européenne ;

- ②④ *Sur la communication interprétative relative à la directive « temps de travail »*
- ②⑤ Souhaite que soit rappelé que l'exception au champ d'application de la directive prenne mieux en compte l'impact de la menace terroriste et le bouleversement des missions des forces de sécurité qu'elle induit ;
- ②⑥ *Sur la révision des règlements de coordination des régimes de sécurité sociale*
- ②⑦ Insiste sur la nécessité d'une mise en œuvre effective d'une coopération loyale entre Etats membres afin de mieux lutter contre les phénomènes de fraude et de tourisme social ; souhaite que soit mis en place une véritable obligation d'échange d'informations entre Etats membres ;
- ②⑧ Souhaite qu'en matière de versement des prestations chômage soit pleinement appliqué le principe de la loi de l'Etat d'activité ; s'oppose à une durée minimale de cotisation à l'assurance-chômage de 12 mois dans l'Etat d'activité pour que les travailleurs frontaliers soient indemnisés par celui-ci ; propose de ramener ce délai à 3 mois ;
- ②⑨ Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

A Paris :

- Mmes Garance Pineau, conseillère diplomatique, et Fanny Forrest, conseillère parlementaire au cabinet de Mme Muriel Penicaud, ministre du travail ;
- Mme Nathalie Nikitenko, déléguée aux affaires européennes et internationales auprès des ministères du travail et des solidarités ;
- Mme Marie Daudé, adjointe de la directrice de la Sécurité sociale, et M. François Brillanceau, chef de la Division des Affaires communautaires et internationales (DACI) au sein de la Direction de la sécurité sociale ;
- M. Alexandre de La Volpilière, chef du secteur Travail, Emploi, Politique sociale au sein du Secrétariat général aux affaires européennes, et Mme Lucie Saint Genez, adjointe au chef de secteur ;
- Mme Sofia Fernandes, chercheuse à l'Institut Jacques Delors.

À Bruxelles :

- M. Baudoin Baudru, conseiller au cabinet de Mme Marianne Thyssen, commissaire européenne à l'Emploi, aux Affaires sociales, aux Compétences et à la Mobilité du travail - Commission européenne ;
- Mme Amandine Giraud, conseillère Santé, Protection sociale, Inclusion sociale - Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne ;
- Mme Mireille Jarry, conseillère Travail, Emploi, Santé et Sécurité au travail, Semestre européen - Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.

LES 20 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 18^e 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 minimum 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

Quel que soit 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

a) Un accès au logement social ou à une aide à un logement de qualité doit être fourni aux personnes dans le besoin.

b) Les personnes vulnérables ont droit à une assistance et une protection appropriées contre les expulsions forcées.

c) 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.