

Pas d'Europe sans Europe sociale, une expérimentation frontalière

1) Le révélateur des territoires frontaliers

Qui peut mieux que les territoires frontaliers révéler les impacts des divergences des politiques publiques nationales sur l'économie et la société des différents Etats membres ? Sentinelles avancées, les régions frontalières mettent aujourd'hui en évidence aussi bien les résultats de l'incohérence des politiques intra-européennes, que les solutions pour les surmonter. Le département du Haut-Rhin occupe la première ligne du front de la nouvelle guerre économique et sociale européenne certes larvée mais guerre quand même que se livre les Etats Membres.

La lente dégradation de la situation économique haut-rhinoise entre 2000 et 2015, passée inaperçue à l'échelle nationale parce que partant d'une situation de quasi plein emploi, n'a pas été pour rien dans l'échec du référendum sur la fusion de la région Alsace et de ses deux départements. Si elle s'est opérée sans catastrophe majeure elle a touché presque tous les moteurs économiques du département :

- Alors qu'avant 2000, la Suisse du Nord-Ouest comptait nettement plus de frontaliers français (30 000) que de frontaliers allemands (15 000), la quasi-totalité des 20 000 nouveaux postes de travail de la Suisse alémanique du Nord-Ouest offerts aux frontaliers de 2000 à 2015 a été occupée par des allemands soulignant l'inadaptation du système de formation français aux nouveaux besoins des entreprises à très haute technologie du Nord-Ouest de la Suisse.

- Très orientées sur les marchés internationaux, les entreprises industrielles alsaciennes qui n'étaient pas correctement placées dans la chaîne de la valeur ajoutée ont souffert de la dégradation relative des conditions cadres de la compétitivité française. Les délocalisations d'établissements industriels n'ont pas été rares et surtout, de nombreux investissements qui se seraient probablement localisés en Alsace dans le contexte compétitif antérieur l'ont été dans les nouveaux pays entrants ou encore plus prosaïquement en Suisse du Nord-Ouest ou dans le Pays de Bade, même s'il y a des exceptions intéressantes.

Confrontées à l'Est du Rhin aux effets des divergences des politiques socio-économiques françaises et allemandes, confrontées au sud à la « métronomie » accélérée de Bâle et à la politique de compétitivité totale de la Suisse, les entreprises haut-rhinoises et la main d'œuvre alsacienne ont subi les effets directs de la collision entre trois plaques tectoniques porteuses de logiques budgétaires, de cultures sociales, de structures démographiques et de politiques migratoires contrastées. Le Haut-Rhin se situe à la fois sur le front de cette guerre économique et sur une des lignes de faille majeure de ce continent économique et social.

Ce naufrage silencieux a conduit le Conseil Général du Haut-Rhin à engager un examen approfondi de la situation et des perspectives économiques et sociales transfrontalières.

Si les résultats ont confirmé un grand nombre de diagnostics nationaux, pour l'essentiel déjà contenus dans le rapport Gallois et que l'on peut résumer à l'échelle du Rhin Supérieur par le leitmotiv du « Mittelstand » badois et bâlois : « Don't invest in France », ils ont aussi révélé quelques facteurs plus profonds de l'élargissement de la fracture économique et sociale entre l'Alsace d'un côté, le Bade Wurtemberg et la Suisse du Nord-Ouest de l'autre, en lieu et place d'une situation excellente au début des années 2000 et de la convergence que tous les acteurs attendaient après l'Acte Unique et l'adoption de l'Euro.

2) Un Europe sociale de fait mais qui met paradoxalement les systèmes sociaux des pays européens en concurrence

Une convergence a pourtant eu lieu, sous tendue par un système de valeurs sociales partagées par la quasi-totalité des Etats membres, mais sans être pour autant portée par une politique spécifique et dont les impacts n'ont pas été anticipés. Cette Europe sociale de fait se traduit par le système d'Etat providence généralisé, lui-même matérialisé dans les chiffres par le lien entre prélèvements

obligatoires et dépendance démographique de chaque pays à l'échelle européenne. Mais cette Europe sociale de fait met les systèmes sociaux de chaque pays en concurrence les uns avec les autres.

Contrairement à ce que laisse supposer nombre de commentaires centrés exclusivement sur le niveau excessif de la dépense publique et à la nécessité de la diminuer, le niveau de prélèvements obligatoire dans la plupart des pays européens dépend d'abord du niveau de la dépendance démographique de chaque pays¹. Dans le contexte européen actuel, quand le nombre de moins de 20 ans et de plus de 65 ans rapporté aux 20-64 ans augmente de 1%, le taux de prélèvements obligatoires augmente de 0,8%². Le niveau soi-disant excessif des prélèvements obligatoires français tient aujourd'hui en grande partie à sa dépendance démographique bien plus forte que celle des autres pays européens. Les besoins en transfert adressés par les jeunes (éducation) et les retraités (poids des retraites, santé) sur ses différents budgets sont bien plus élevés parce que la France fait plus d'enfants et l'espérance de vie est très bonne. Mais aucun mécanisme n'a été mis en place pour réguler, harmoniser les différences entre les structures démographiques des pays européens et la règle des 3% de déficit s'applique indépendamment de ce facteur. Si certains petits pays avaient pris de longue date les mesures économiques et budgétaires nécessaires à la viabilité de leur système social, ce n'est pas le cas de certains autres qui financent cette dépendance par le recours à la dette. Ces facteurs démographiques pénalisent le retour à la compétitivité de tous les pays dont le faible taux d'emploi ne permet pas de répartir la charge démographique sur un nombre suffisants de contributeurs, que soient des personnes morales ou physiques. La Grèce, l'Italie, le Portugal, l'Espagne, la France en particulier.

Compte tenu des évolutions démographiques inscrites dans la structure par âge de chaque pays, et sans réforme, la fin de ce système à l'échelle européenne est déjà programmée car il va faire peser un poids de plus en plus lourd et différencié sur la structure productive d'un grand nombre de pays, en particulier mais pas seulement de la France.

Après avoir atteint son point le plus bas vers 2010³ le taux de dépendance démographique de tous les pays européens va augmenter rapidement. Les pays dont l'espérance de vie est la plus forte et dont les politiques familiales favorisent la natalité seront encore plus concernés pour au moins une trentaine d'années⁴ en particulier la France et les pays nordiques. Mais si les pays nordiques ont anticipé cette évolution pour asseoir cette croissance sur une base économique puissante, ce n'est pas le cas de la France. Dans vingt ans ce groupe sera aussi rejoint par l'Allemagne sauf à ce que sa politique migratoire favorise l'arrivée de jeunes actifs formés, comme le fait la Suisse depuis très longtemps.

Dans cette perspective, les tensions budgétaires⁵ déjà très dangereuses pour l'équilibre européen actuel vont encore s'accroître sous l'effet conjoint de la croissance du taux de dépendance démographique, de la divergence des priorités économiques et sociales des différents groupes de pays européens et de l'absence de politique européenne spécifique.

Et comme le signale France Stratégie, l'UE peut être vue aujourd'hui depuis certaines régions frontalières comme le **vecteur d'une mise en concurrence des modèles sociaux** dans laquelle elles ne sont pour rien.

¹ Voir l'illustration graphique de la dépendance démographique dans l'annexe graphique 4. 1

² Voir graphique 4.2 et cartes 4.5 et 4.6 en annexe

³ Depuis le milieu des années 60

⁴ Voir graphique 4.3 et cartes 4.7 et 4.8 en annexe

⁵ Tensions accentuées par le résultat des lois Harz d'un côté du Rhin, des 35 heures de l'autre, par le grand écart entre les politiques familiales au sein de l'Europe, et pour résumer, par les priorités données en France à la protection et à la sécurité des salariés, confrontées de l'autre côté des frontières à la compétitivité internationale des entreprises, sur des fonds de dialogues sociaux très différents.

Pour restaurer la compétitivité de la France et l'équilibrer avec celle des autres pays européens, la question reste de savoir comment on peut diminuer ses prélèvements obligatoires tout en répondant en harmonie et dans la cohérence aux besoins sociaux de chaque pays. Comment garantir un maximum de solidarité intra européenne pour limiter, voire supprimer la concurrence entre systèmes sociaux ... déterminée en partie par des facteurs qui n'ont rien d'économique ? Comment trouver un équilibre européen entre protection et sécurité de ses salariés d'une part, compétitivité de ses entreprises d'autre part ?

3) Quelles solutions

Confrontée à ces questions, la France cherche seule des solutions qui tournent toutes toujours autour du même objectif : il faut baisser les prélèvements obligatoires de la France, beaucoup plus élevés que ceux de ses voisins. Certes, mais comment compte tenu de tous ces paradoxes... ? La démarche haut-rhinoise a visé six impératifs :

- Changer d'indicateurs
- Faire converger la répartition des prélèvements
- Harmoniser les politiques familiales
- Faire converger les taux d'emploi
- Expérimenter puis créer un pacte social européen par le biais d'un dialogue social élargi à l'échelle de tous les partenaires sociaux européens.
- Transformer l'Europe sociale de fait, en une Europe sociale de droit.

3.1) Adopter des indicateurs pertinents

Le taux de prélèvements obligatoires mesure la charge qui pèse sur les appareils productifs. Il rapporte un numérateur, le montant des prélèvements obligatoires de toutes les administrations publiques, à un dénominateur, le PIB. A ce titre la comparaison entre ces taux à l'échelle européenne donne une indication de la pression que subissent les différents appareils productifs. Mais il focalise la réflexion sur le numérateur qu'il suffirait de baisser pour diminuer le taux de prélèvement et améliorer la compétitivité du pays. Mathématiquement c'est exact, économiquement c'est réducteur, sur le long terme, c'est socialement inacceptable sauf à sacrifier une génération entière ou à spolier les retraités.

S'agissant du rapport entre deux variables, on peut aussi abaisser le taux en augmentant le dénominateur, c'est-à-dire le PIB. C'est encore exact sur le plan mathématique, mais c'est toujours insuffisant sur le plan économique, même si cela permet de mieux appréhender le paradoxe dans lequel se débat la France. Comment augmenter le PIB avec un taux de prélèvement élevé ? C'est-à-dire comment sortir du cercle vicieux dans lequel l'hexagone et certains pays sont entraînés, à savoir comment augmenter la production avec un appareil productif « plombé » par taux de dépendance démographique très important, limitant par là même la compétitivité du pays. Equation en apparence insoluble (sauf à remettre radicalement en question ce que l'on appelle l'Etat Providence en France) dans le contexte européen actuel. Il faut donc élargir le spectre des variables pour trouver d'autres leviers à d'autres échelles :

- prendre en compte la **demande** en prélèvements qui diffère d'un pays à l'autre. Ne pas intégrer les différences démographiques en compte dans la recherche de la compétitivité optimale pour chaque pays et l'Europe reviendrait à moyen-long terme pour des pays

comme la France qui disposent à la fois d'une très bonne espérance de vie et d'une natalité élevée :

- soit à rendre de plus en plus difficile le maintien et *a fortiori* le développement de leur base économique en particulier industrielle en raison de leur faible compétitivité,
- soit à diminuer la qualité des prestations de secteurs comme la politique familiale, les retraites ou surtout la santé et l'éducation, c'est-à-dire **affecter leur capital humain actuel et futur, pour diminuer la pression qui pèse sur les entreprises et reconquérir ainsi une partie de leur compétitivité.**
- Comment faire converger ou mutualiser ces demandes en prélèvements pour équilibrer la concurrence ?

- Rechercher l'harmonisation de la **répartition** des prélèvements entre les différents types de contributeurs à l'intérieur de chaque pays.

3.2) Faire converger les politiques familiales pour équilibrer les niveaux de dépendance démographique entre tous les pays membres de l'Union. Le lien entre les politiques familiales et la demande en prélèvements est clair. Seuls la France et les pays nordiques assurent à peu près le renouvellement des générations sans recourir à l'immigration. Mais si le coût engendré par ces politiques est supportable dans les pays nordiques parce que leur taux d'emploi est élevé et le taux de dépendance économique résultant est faible, il ne l'est pas en France, handicapé par un nombre d'emplois très insuffisant. Peut-on mutualiser les politiques familiales sur le modèle de celles qui fonctionnent, et en particulier les appliquer en Allemagne et dans le sud de l'Europe ? Tout en admettant que cette mutualisation ne produirait ses fruits que sur le moyen long terme compte tenu de la pyramide des âges actuelle de notre pays et de celle de nos voisins.

3.3) Faire converger les taux d'emploi. Le lien avéré entre le taux d'emploi de chaque pays, le taux de prélèvement, et le niveau de la dette révèle la propension des pays à faible taux d'emploi (dont l'Italie, l'Espagne, la France et la Grèce) à recourir à l'emprunt pour compenser le déficit budgétaire provoqué par l'insuffisance de l'activité économique tout en maintenant le modèle en fonctionnement⁶. A titre d'exemple, il suffirait à la France de disposer d'un taux d'emploi équivalent à celui de l'Allemagne (à la condition de conserver le même PIB par emploi) pour équilibrer son budget sans augmenter la pression fiscale. C'est le projet d'Europe 2020. Mais comment augmenter ce taux d'emploi... alors que les conditions-cadres du développement rendent cette augmentation difficile au moins à court terme ?

Pour résumer, les débats sur la compétitivité nationale focalisés sur un indicateur unique (le taux de prélèvements) et la baisse de sa valeur (certes nécessaire) ne permettent pas de saisir des enjeux bien plus déterminants et d'échelle spatiale et temporelle autrement plus larges que ceux auxquels on assiste aujourd'hui et qui concerne la mise en place toujours différée de l'Europe sociale.

3.4) Expérimenter un pacte social européen.

Si une certaine Europe sociale existe de fait, le dialogue social européen « de base » reste très limité... sauf dans les territoires frontaliers.

Les solutions aux problèmes posés par la mise en œuvre d'un pacte économique et social européen sont facilement expérimentables dans les régions frontalières et en particulier dans le Haut-Rhin parce qu'elles sont en quelque sorte déjà partiellement vécues au quotidien par ses habitants, ses travailleurs frontaliers ou par les entreprises, qui,

⁶ Voir graphique 4 et cartes en annexe

nombreuses, sont implantées de part et d'autre du Rhin et de la frontière franco-suisse. Au contact d'autres systèmes sociaux, d'autres législations du travail, d'autres fiscalités, ces régions sont à l'évidence les plus à même d'**élargir le spectre des solutions** envisagées jusque-là en Europe pour améliorer la compétitivité de l'Europe, de chaque pays et harmoniser leur politique sociale, ne serait-ce que pour préserver l'avenir à long terme de l'Europe, sachant que dans ce domaine, les compétences de l'Union restent pour l'essentiel limitées à la détermination de prescriptions minimales. **Enfin parce qu'au-delà de ces enjeux socio-économiques haut-rhinois, c'est l'Europe sociale, c'est la politique de convergence des politiques sociales européennes, qui est en jeu et que l'on doit tout faire pour éviter qu'elles ne convergent vers le bas.**

Ces régions peuvent exploiter leurs proximités géographiques et sociales tout comme l'expérience des structures ou des organisations internationales ou transfrontalières qu'elles abritent pour tester une convergence, puis une harmonisation des conditions-cadres du développement tout en visant à valoriser leur capital humain multiculturel et multilingue. C'était le projet de « zone économique européenne » qui était porté par le Conseil Général du Haut-Rhin avant que les départements ne soient dessaisis de leurs compétences économiques dans l'objectif de préfigurer l'Europe sociale.

3.5) Transformer l'Europe sociale de fait, en une Europe sociale de droit

3.5.1) Des solutions strictement nationales contre productives

Cette Europe sociale de fait voit son avenir obéré par son impact différent sur la compétitivité des entreprises de chaque pays et par l'évolution projetée de la dépendance démographique des différents pays européens. Dans ce contexte les solutions exclusivement françaises pour réintégrer le pays dans le concert des pays compétitifs ne sont pas très nombreuses, et qui plus est très lourdes de conséquences politiques et sociales, et sans garantie de réussite.

- un changement du pacte social français à l'image de celui des pays nordiques, de façon à faire supporter par les personnes morales une part moins importante des prélèvements obligatoires ;
- une diminution substantielle des « prestations sociales » nationales (retraite, éducation, santé) avec une accentuation de la concurrence entre les systèmes sociaux de chaque pays.
- une sortie de l'Euro pour gérer, via la dévaluation, la particularité démographique française, ce qui reviendrait à renier tout le chemin parcouru et à faire courir d'autres dangers au pays.

Et en admettant que la France fasse les mêmes efforts de productivité de ses services publics (centraux et locaux) et de l'ensemble de ses régimes sociaux que ses voisins, et que les politiques de défense européennes soient mutualisées, elle se retrouverait toujours au bout du compte limitée dans ses efforts de compétitivité par sa structure démographique spécifique et le poids élevé de sa population dépendante. Ce qui ne l'affranchit certes pas de faire ces efforts, ne serait-ce que pour des questions de compétitivité européenne.

Les solutions strictement nationales semblent sans issues et en tous les cas contre productives.

3.5.2) La convergence et la cohérence dans une Europe sociale de droit

Reste la solution d'échelle européenne, celle que le département du Haut-Rhin souhaitait expérimenter :

- Un droit du travail européen reposant sur un pacte social partagé entre tous les partenaires sociaux.

- Une fiscalité européenne sur les entreprises reposant sur des principes identiques de part et d'autres des frontières.
- Un système de contributions sociales (santé, vieillesse, chômage, formation professionnelle) ne mettant pas les systèmes sociaux en concurrence en fonction de leur démographie mais en complémentarité solidaire au niveau européen, un système permettant aux salariés de disposer des mêmes droits quelles que soient leurs origines nationales, sachant que le niveau de prélèvement obligatoire sur les entreprises devrait se situer au niveau de la moyenne européenne.
- Un système de gestion du marché de l'emploi qui permette la mise à niveau identique du taux de chômage structurel des différents pays, une indemnisation du chômage et de gestion de la formation professionnelle identique, assurant à chaque chômeur des droits à la formation et l'indemnisation identiques, et permettant le cas échéant un retour à l'emploi beaucoup plus rapide.
- Une lisibilité et une stabilité du système social et entrepreneurial.

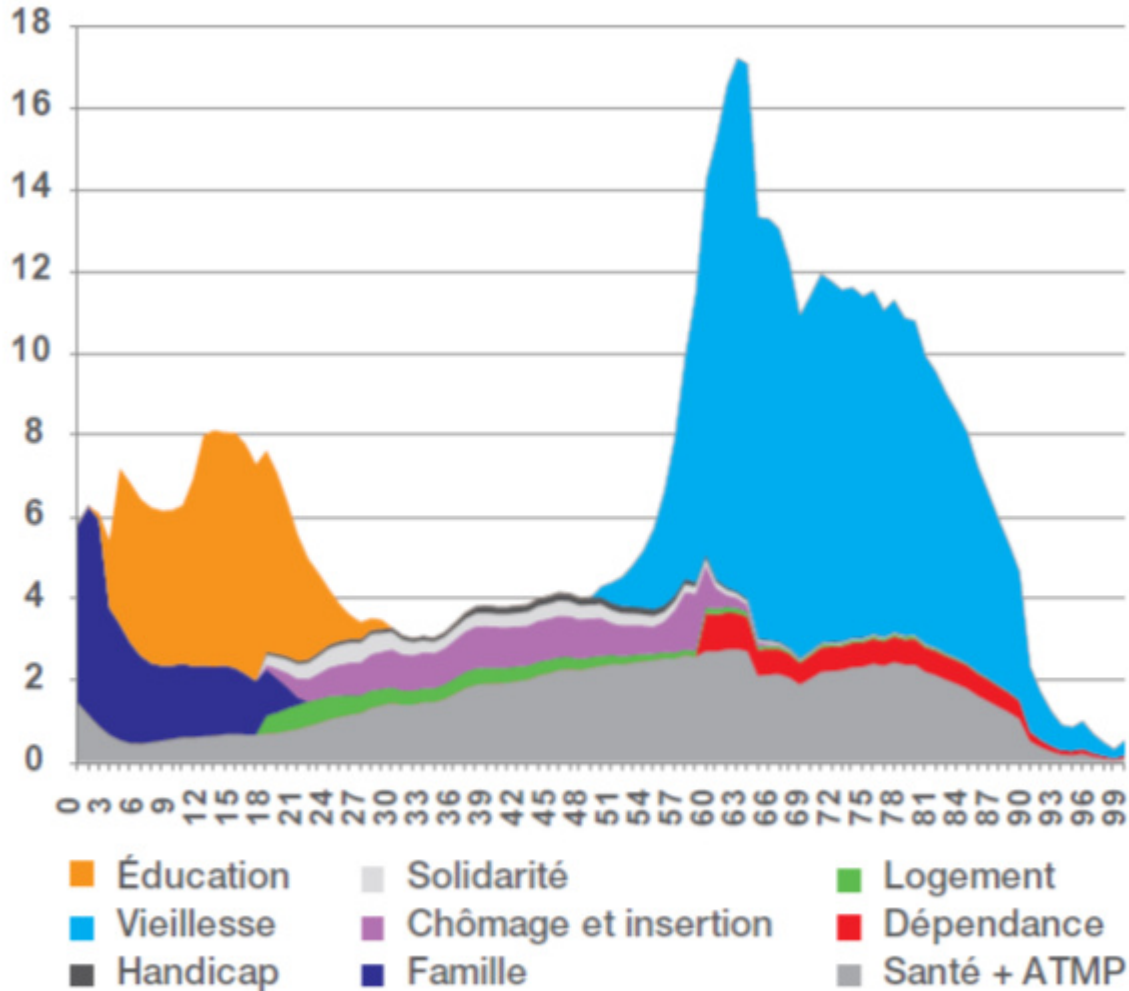
A l'échelle européenne, sur le plan démographique, « les dés sont jetés » pour les 20 prochaines années... et probablement plus. Mais, les marges de manœuvre politique et économique de l'Europe et des Etats membres sont réelles. La situation et l'évolution de régions frontalières comme l'Alsace et du Haut-Rhin dans le contexte européen de ces 20 dernières années prennent valeur d'exemple.

Si nous voulons simplement vivre tous ensemble en Europe avec un niveau de vie, une espérance de vie, une qualité de vie, aussi proches que possible, mais aussi avec un maximum de diversité, l'Europe sociale est indispensable. Et si l'on veut une Europe solidaire et des économies compétitives, alors, il faut un droit du travail, une fiscalité, un système de retraites, un système de santé qui rapprochent les Européens au lieu de les séparer et non un système dans lequel, précisément, la concurrence n'est ni libre ni non faussée.

4) Annexes graphiques et cartographiques

4.1) Illustration graphique de la dépendance démographique

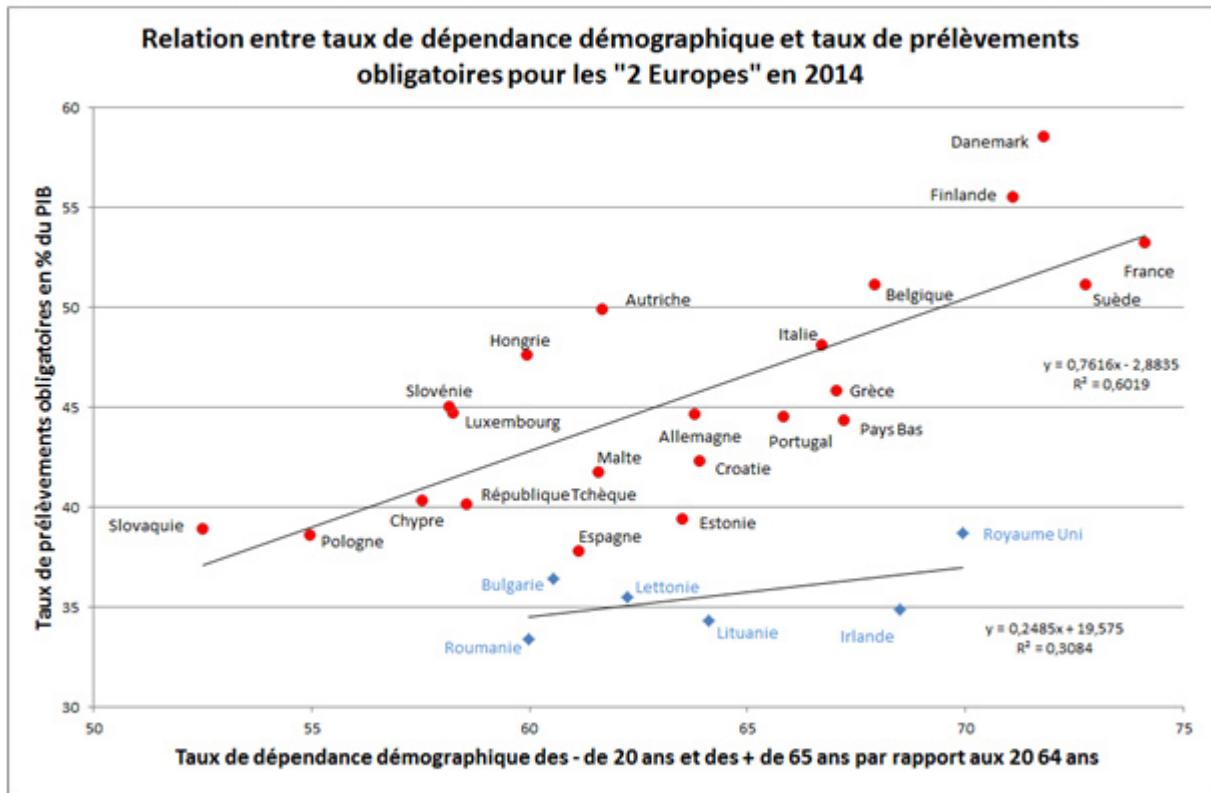
Profil par âge des dépenses agrégées de protection sociale en milliards d'Euros en France en 2011



Source : Compte des transferts nationaux dans l'étude de France Stratégie « **Les jeunes sont-ils sacrifiés par la protection sociale ?** » du 12/1/2016

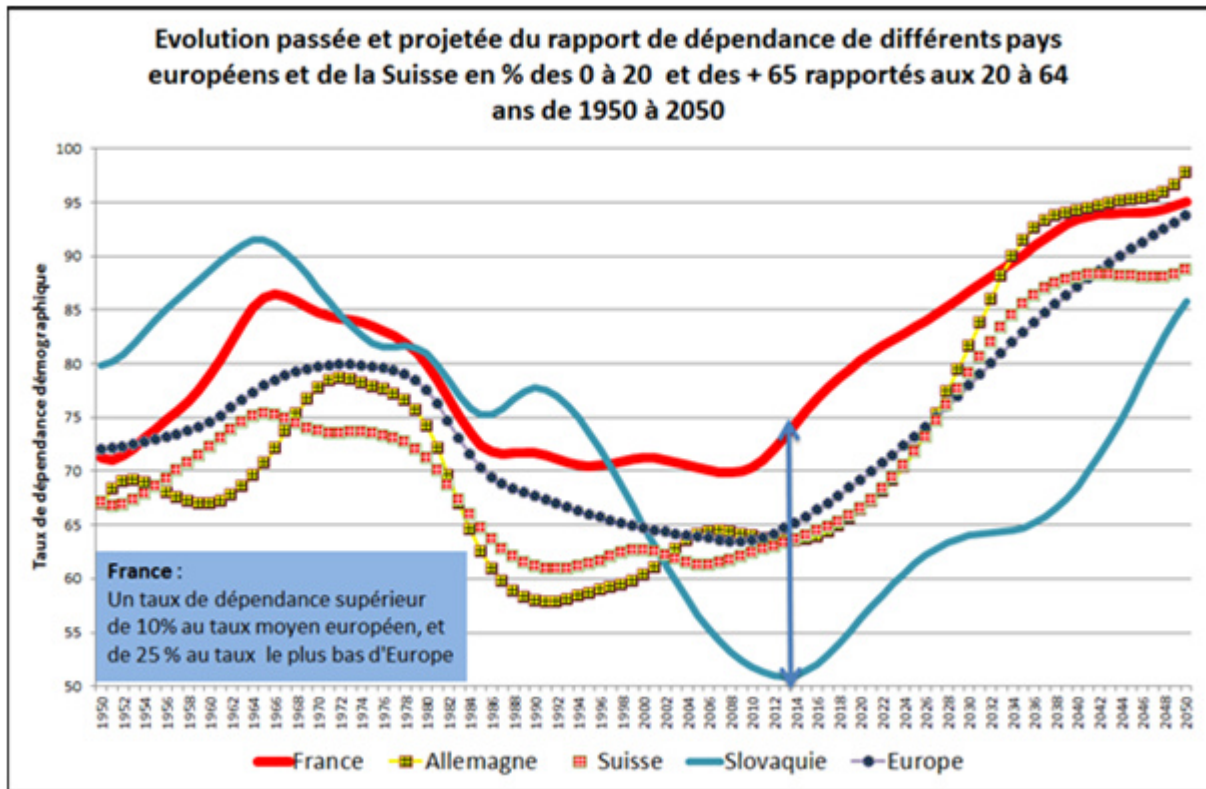
4.2) Dépendance démographique et taux de prélèvements obligatoires en 2014 en Europe

L'augmentation de 1 % du taux de la population dépendante d'un pays entraîne une augmentation de 0,8 % du taux de prélèvements obligatoires / PIB de ce pays, et ce depuis 2005 environ.



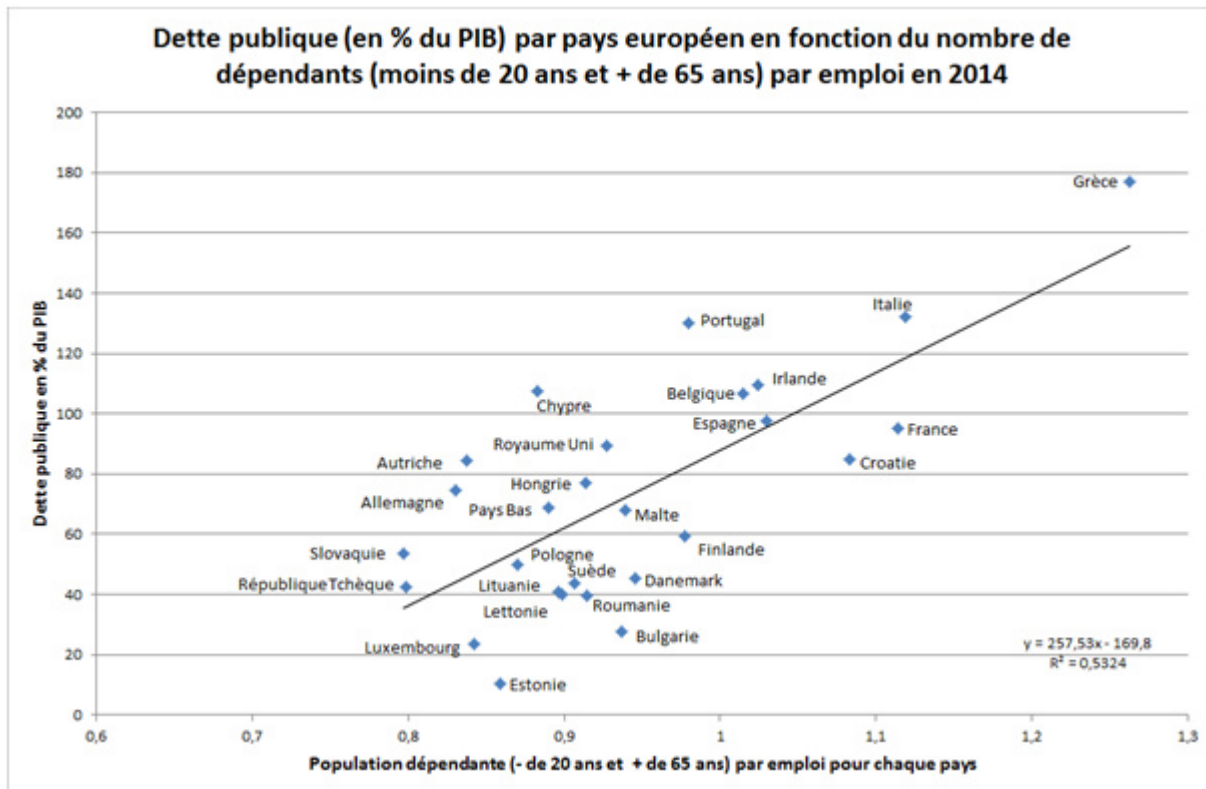
Ce graphique (régression linéaire) montre que le taux de prélèvements obligatoires des pays européens est étroitement corrélé au taux de dépendance économique. Source des données : OCDE, EUROSTAT

4.3) Projection du rapport de dépendance démographique en Europe jusqu'en 2050



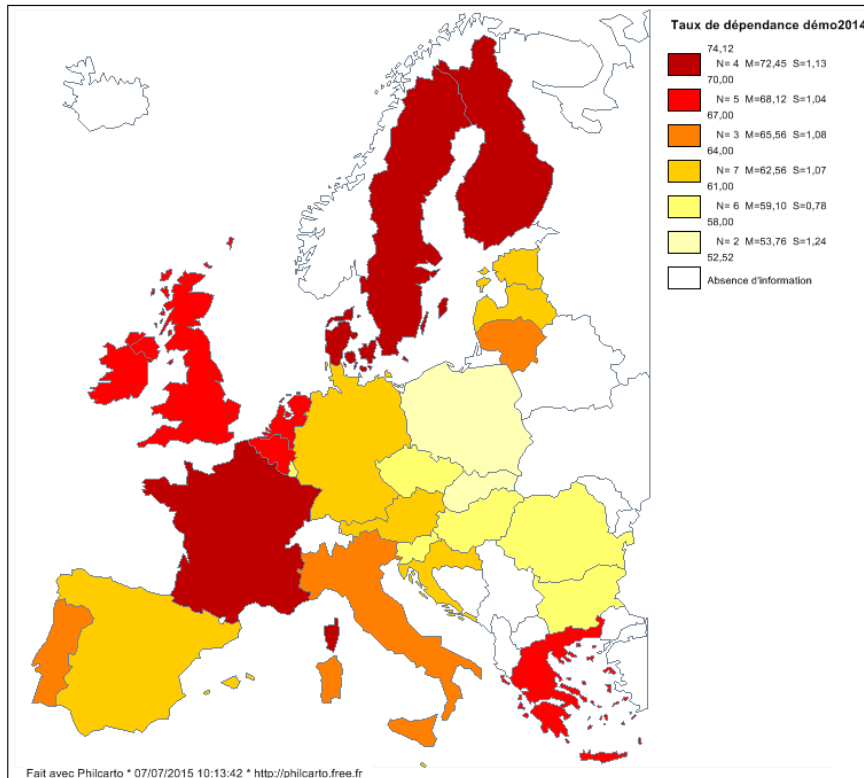
Source : OCDE

4.4) Dette publique et dépendance par emploi

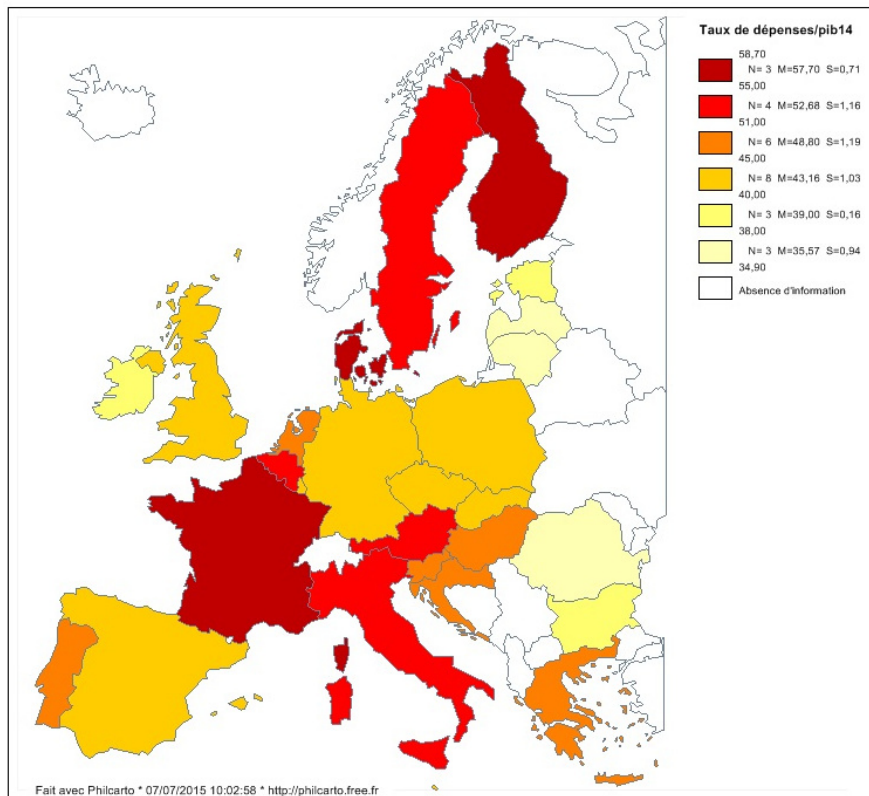


Source : OCDE Eurostat

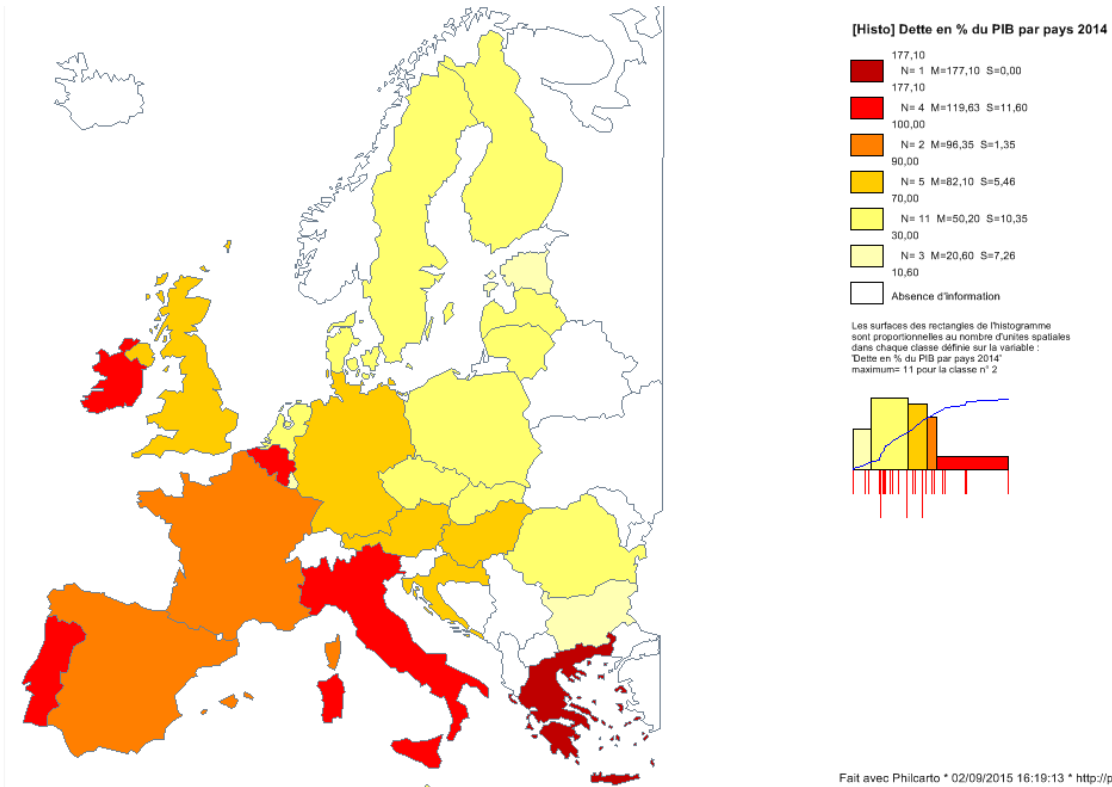
4.5) Taux de dépendance démographique des moins de 20 ans et des plus de 65 ans rapportés à la classe d'âge des 20 64 ans en 2014 en Europe (source Eurostat)



4.6) Part des dépenses des administrations centrales, locales et sociales rapportée au PIB des différents pays d'Europe en 2014 (source Eurostat)



4.7) Dettes publiques en % du PIB par pays en 2014 (source Eurostat)



4.8) Nombre « d'habitants dépendant » par emploi par pays en 2014

