

Introduction

L'UE et l'héritage social de la crise : ajustement à la marge ou potentiel changement de paradigme ?

David Natali, Bart Vanhercke et Riley Johnson

Il ne faut pas se leurrer : si une prudente reprise de l'économie européenne semble en cours en 2014/2015, la robustesse de cette reprise est loin d'être garantie. Beaucoup de travail reste encore à effectuer au niveau de l'UE dans des domaines tels que la politique macro-économique, la réglementation du marché financier, la supervision bancaire et, surtout, la fiscalité et les politiques sociales. D'aucuns peuvent craindre que, du fait de la reprise économique (au moins dans certains États membres), le sentiment d'urgence qui avait motivé les dirigeants européens au cours de la crise ne s'évapore. Les décideurs pourraient en arriver à penser, une fois de plus, que des changements progressifs dans tel ou tel domaine feront l'affaire, négligeant ainsi l'héritage social laissé par la crise économique.

Cet héritage social de la crise financière est très inquiétant. Le taux de chômage global se situait à 10,3% en 2014 (11,6% dans la zone euro) et les projections concernant les prochaines années sont loin d'être encourageantes : au sein de la zone euro, il devrait atteindre en moyenne 10,6% en 2016 et 9,3% pour l'UE dans son ensemble : ce chiffre est nettement au-dessus des niveaux d'avant la crise (respectivement 7,5% et 7,2%) (Diamond *et al.* 2015)¹. Les jeunes ont été touchés de manière particulièrement dure par la récession. Dans l'ensemble, ils sont en moyenne 2,6 fois plus susceptibles d'être au chômage que les adultes. Les grandes différences de performance entre

1. Les taux de chômage allaient de 26,8% en Grèce et 24,8% en Espagne à seulement 5,1% en Allemagne et 5,3% en Autriche (ETUI 2015).

les membres de l'UE perdurent même si, en 2014, un certain nombre de pays à hauts revenus ont enregistré de mauvais résultats, tandis que certains pays à faibles revenus connaissaient une amélioration relative (ETUI 2015 : 33).

La situation n'est guère meilleure lorsque d'autres facteurs sont pris en compte. Par exemple, la réduction globale de l'investissement public au sein de l'UE aggrave encore les choses. En 2014, le niveau de l'investissement total (public et privé) était de 15% inférieur à son sommet de 2007. Le total des investissements en capital fixe est passé de 22% du produit intérieur brut (PIB) au cours de la période 2004-2008 à 19,4% en 2014. Certains pays n'ont connu qu'un faible changement net au cours de cette période, tandis que dans d'autres, les investissements se sont effondrés : Chypre, l'Irlande, la Grèce, la Lettonie et l'Espagne ont subi une baisse de l'investissement équivalant à 10% de leur PIB. La majorité de la baisse concerne l'investissement privé, mais l'investissement public fixe a également chuté de plus de 50% en Europe du Sud (ETUI 2015 : 13). Il n'est donc pas surprenant qu'au sein de l'UE un nombre croissant de personnes se retrouvent dans une situation de manque d'accès aux biens et services de base. La part de la population dépourvue de biens essentiels comme le logement, la nourriture et les vêtements a augmenté pour atteindre près de 16% en 2012. En outre, un peu plus de 24% de la population européenne est exposée au risque de pauvreté et d'exclusion sociale². Une baisse importante du revenu réel des ménages par habitant s'est produite entre 2008 et 2014 (parallèlement à la baisse du PIB par habitant et des taux d'emploi). En d'autres termes, une part de plus en plus grande de la classe moyenne européenne risque désormais de devenir pauvre à un moment ou l'autre de sa vie.

Ces tendances devraient inquiéter les responsables politiques : ne rien faire ou adopter des changements uniquement incrémentaux ne devrait pas figurer parmi les options à encourager. Pourtant, malgré ces statistiques inquiétantes, les institutions politiques de l'UE ne se sont pas attaquées efficacement aux problèmes. Si les décideurs européens

2. Si on regarde l'évolution de l'indicateur de risque de pauvreté calculé sur la base du revenu médian des ménages, la part de la population exposée au risque de pauvreté dans l'UE²⁷ a augmenté, entre 2008 – avant le déclenchement de la crise – et 2012 en moyenne de 10,8% (1,8 pp). Dans la zone euro (ZE17), elle a augmenté de 18% (2,9 pp) (ETUI 2015).

ont pris des mesures allant dans le bon sens, beaucoup reste à faire. Les chapitres suivants montrent que l'année 2014 et le début de 2015 n'ont pas constitué un tournant pour l'UE. Bien que la stratégie politique et les contextes institutionnels aient connu quelques changements par rapport aux années antérieures, ceux-ci pourraient s'avérer trop tardifs et insuffisants : ils ne constitueraient alors qu'un ajustement à la marge, incapable de traiter les problèmes fondamentaux de l'UE.

La présente introduction est organisée comme suit : la première section présente les principales facettes de la situation actuelle de l'UE. Nous évoquerons les événements qui ont marqué l'UE au cours des derniers mois de 2014 : le Parlement européen et sa forte composante eurosceptique ; la nouvelle stratégie poursuivie par la Commission Juncker en vue de retrouver un rôle central ; son programme plus favorable à la relance, qui s'appuie sur le Fonds européen d'investissement et vise à stimuler la croissance économique ; les initiatives de la Banque centrale européenne (BCE) visant à réduire les taux d'intérêt et accroître la liquidité. Ces initiatives ont ensuite été complétées par l'introduction d'un programme d'assouplissement quantitatif en 2015.

Les sections 2 et 3 proposent un examen critique de l'état de l'UE et de sa dimension sociale, qui rend compte de deux visions opposées mais complémentaires. La deuxième section, conformément à une lecture plus pessimiste, rapporte les éléments très préoccupants de cet état. Il existe un risque d'effondrement, tant de l'UE (sortie potentielle du Royaume-Uni) que de l'Union économique et monétaire (UEM) (crise grecque sans fin), avec, en parallèle, l'absence totale d'amélioration en termes de capacité budgétaire de l'UE. En 2013, le Paquet d'investissement social était présenté comme une chance de créer et mettre en œuvre un nouveau paradigme axé sur la croissance, mais il s'est avéré avoir des effets limités. Les tensions en matière de migration et la faiblesse de la position de l'UE dans la crise ukrainienne constituent également une menace inquiétante à l'encontre du sentiment de solidarité, déjà faible, entre les membres de l'UE.

La section 3 adopte une attitude plus optimiste vis-à-vis de l'UE et des progrès de sa dimension sociale. La nouvelle Commission a en effet insisté, de manière souple, sur la nécessité d'une dimension sociale plus forte pour l'Europe (dialogue social compris). Dans ce contexte, la BCE a tenté de mener des politiques plus favorables à la croissance et une

« socialisation » prudente du Semestre européen a eu lieu. La Commission Juncker a souligné la nécessité de renforcer la dimension sociale de l'UE. Dans le même temps, la gouvernance révisée des Fonds structurels offre une occasion de penser la croissance de manière plus équilibrée et plus efficace. La quatrième section présente les principaux thèmes abordés dans le livre et souligne que, au-delà de l'optimisme ou du pessimisme, les modifications incrémentales apportées à la gouvernance de l'UE sont insuffisantes pour répondre aux grands problèmes socio-économiques et politiques du moment. L'UE doit relever des défis essentiels qui mettent en péril son existence alors même que sa dimension sociale risque de subir de nouveaux dégâts.

1. Nouvelles caractéristiques du paysage institutionnel de l'UE depuis les élections européennes

En termes politiques, l'élection du Parlement européen a constitué un moment clé de l'année 2014. Ses conséquences institutionnelles et politiques ont marqué les derniers mois de 2014 et le début de 2015.

1.1 Élections du Parlement européen : pas de tremblement de terre, mais des tensions croissantes

Entre le 22 et le 25 mai 2014, des élections au Parlement européen (PE) se sont déroulées dans l'Union européenne : 500 millions d'électeurs vivant dans les 28 États souverains ont élu 751 parlementaires pour un mandat de cinq ans.

Si le Parti populaire européen a perdu du terrain face à l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates, il est demeuré le groupe le plus important du nouveau Parlement. Mais la grande nouveauté vient de l'augmentation des votes en faveur des partis *anti-establishment* : leur représentation a plus que doublé pour atteindre environ 24% des sièges au Parlement. Ces forces ne se situent pas exclusivement à la droite du spectre politique. Elles forment un large éventail de partis et groupes de droite (le Front national, par exemple) et de gauche (par exemple, Syriza) (Emmanouilidis et Stratulat 2014 ; Reguly 2014).

Si le centre droit et le centre gauche détiennent toujours la majorité (ils occupent actuellement plus de la moitié des 751 sièges du Parlement), ils auront à affronter le défi majeur que représente l'opposition anti-UE (Taylor et Emmott 2014). Les mouvements anti-européens ont souffert de leur propre hétérogénéité et de leur fragmentation lors des premiers mois de la législature. Mais fin 2014 et début 2015, ils ont commencé à se regrouper. La formation de deux groupes parlementaires en est l'illustration : l'ELDD (Europe de la liberté et de la démocratie directe) rassemble le Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (UKIP) et le Mouvement Cinq Étoiles italien ; Europe des nations et des libertés (ENL) est quant à lui dirigé par le Front National de Marine Le Pen et le *Partij Voor de Vrijheid* (PVV) néerlandais – et compte également des représentants du *Freiheitliche Partei Österreichs* (FPÖ) autrichien, du *Vlaams Belang* belge et de la *Lega Nord* italienne. Ces deux groupes ont comme priorité de dissoudre la zone euro. Ils pourraient se retrouver en position d'influencer les discussions au Parlement sur des questions très controversées comme l'immigration. Le succès de ces partis constitue une menace énorme pour l'UE (voir le chapitre de conclusion).

1.2 Des candidats têtes de liste à la présidence de la Commission

Une des nouveautés principales du traité de Lisbonne a été mise en œuvre pour la première fois en 2014 : l'identification des principaux candidats pour le poste de président de la Commission. Conformément à l'art. 17.7 de la version consolidée du traité sur l'Union européenne (TUE), « en tenant compte des élections au Parlement européen et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la présidence de la Commission ». Ce candidat est élu à la majorité par le PE (Körfer 2014).

Les « principaux candidats » (*Spitzenkandidaten*) à la présidence de la Commission ont en fait été désignés pour représenter leurs groupes politiques respectifs lors des élections européennes de mai 2014. Une

campagne électorale législative a donc eu lieu. Les partis politiques et leurs candidats y ont concouru sur la base de programmes différents³ (*ibid.*).

Cette compétition a introduit un élément nouveau en terme d'opposition politique au niveau européen et devrait modifier l'équilibre institutionnel de l'UE. Deux questions doivent être soulevées à propos de cette évolution. Tout d'abord, l'application de cette disposition du traité n'a pas été soutenue par tout le monde. De nombreux dirigeants nationaux n'étaient en effet pas convaincus par l'idée d'organiser la campagne électorale sur la base des principaux candidats. Plus important encore, Angela Merkel, la chancelière allemande, y était fortement opposée. Ensuite, le traité de Lisbonne a de fait modifié l'équilibre du pouvoir en faveur du Parlement européen. Il stipule effectivement que les dirigeants nationaux doivent consulter le Parlement à propos de la nomination de la Commission, que le choix doit tenir compte des résultats des élections au Parlement et que ce dernier doit approuver la nomination à la majorité simple (voir Schmidt dans ce volume).

1.3 De Barroso à Juncker : quoi de neuf ?

Après avoir été présenté comme candidat à la présidence de la Commission par le Conseil européen, Jean-Claude Juncker a été élu à ce poste lors de la session plénière du Parlement européen de juillet 2014, par une forte majorité de 422 voix.

Dans les premiers mois, le nouveau président a essayé de s'attaquer aux principales difficultés éprouvées par la Commission Barroso : la perte de poids politique de la Commission dans la dynamique institutionnelle de l'UE (qui est une conséquence du tournant intergouvernemental de l'UE), la méfiance accrue de l'opinion publique européenne vis-à-vis de la Commission et un ordre du jour très large, mais inefficace (Gostyńska-Jakubowska 2015).

3. Six candidats ont été soutenus par les principales forces politiques : Jean-Claude Juncker pour le Parti populaire européen, Martin Schulz pour les socialistes et démocrates, Guy Verhofstadt pour le groupe libéral, Ska Keller et José Bové pour les Verts, et Alexis Tsipras pour le Parti de la gauche européenne.

Afin de restaurer le rôle politique de la Commission, Juncker a tout d'abord procédé à une réorganisation structurelle. La nouvelle structure centralise le pouvoir dans les mains du président et de ses sept vice-présidents. Le pouvoir d'initiative législative qui, conformément aux traités, est la prérogative de la Commission, peut désormais être repris aux commissaires « juniors » et exercé par les huit « seniors ». Tous les projets législatifs initiés par les commissaires « ordinaires » devront être approuvés par leurs vice-présidents avant de pouvoir être poursuivis. Plusieurs raisons président à la mise en place de cette nouvelle organisation : d'une part elle renforce la Commission pour en faire un véritable gouvernement et, de l'autre, elle empêche de légiférer à l'excès (Emmanoulidis 2014). Pourtant, comme l'ont souligné de nombreux observateurs, le processus est en fait devenu plus compliqué : les initiatives doivent désormais être validées par le commissaire et le vice-président compétent avant d'être présentées au Collège des commissaires (Robert 2014a).

L'application susmentionnée du traité pour la désignation des *Spitzenkandidaten* et les nouvelles règles de sélection des membres de la Commission sont conçues pour la transformer en un organe plus politique et moins technocratique et dès lors pour améliorer l'image de la Commission (Gostyńska-Jakubowska 2015).

La nouvelle Commission a ensuite essayé d'être plus ciblée. Son plan d'action proposé à la fin 2014 se composait d'environ 20 propositions législatives (au lieu d'une moyenne de 130 propositions par an lors la Commission Barroso).

1.4 De nouvelles étapes dans le train de mesures politiques de l'UE

En plus de ces changements politiques et institutionnels, de nouvelles mesures ont été prises pour lutter contre la crise. En 2014, l'étape clé vers une stratégie favorable à la croissance a été une proposition lancée par le nouveau président de la Commission, Jean-Claude Juncker, de mettre sur pied un Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) (voir Myant dans ce volume). Le fonds, proposé en novembre 2014, est composé d'environ 315 milliards d'euros : 5 milliards en provenance de la Banque européenne d'investissement,

une garantie de 8 milliards des fonds européens existants, pour assurer une contribution totale de 16 milliards d'euros de la part des institutions. L'EFSI totalise alors 21 milliards d'euros destinés à générer (sur la période 2015-2017) 240 milliards d'euros pour des investissements à long terme et 75 milliards pour les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de moyenne capitalisation (Euractiv 2014a).

Pendant ce temps, la BCE a mené des actions pour relancer l'économie tout en s'attaquant au risque de déflation (Claeys 2014 ; Claeys *et al.* 2015). Entre juin et août 2014, elle a lancé des mesures pour lutter contre le faible taux d'inflation et stimuler l'économie de la zone euro. Pour ce faire, elle a baissé les taux d'intérêt sur les dépôts afin d'accroître la liquidité à disposition des banques et, par là, des entreprises et des ménages. Elle a ramené les taux sur les dépôts à -0,1%, ce qui signifie qu'elle prélève des frais aux banques pour garder leur argent d'un jour à l'autre. Son principal taux de refinancement a, lui, été ramené à 0,15%, et le taux de sa facilité de prêt marginal à 0,40% (Euractiv 2014b). Parmi les autres mesures, figurent : le prolongement de l'accès illimité à une liquidité bon marché pour les banques de la zone euro ; l'injection d'environ 170 milliards d'euros par l'arrêt des adjudications qui avaient pour effet de retirer de la liquidité du fait de l'achat d'obligations d'État sur le marché secondaire ; et la préparation de futurs achats potentiels de titres adossés à des actifs afin de soutenir les petites entreprises.

On peut s'attendre à ce que les banques fassent usage de cet argent en le prêtant aux ménages et aux entreprises. De cette manière, elles pourraient contribuer directement à la relance de l'économie, à moins qu'elles ne s'en servent pour acheter elles-mêmes des actifs, ou encore pour remplacer l'émission de leur propre dette. Toutes ces mesures visent à rendre l'argent moins cher et plus facilement accessible (Euractiv 2014c). En janvier 2015, la BCE a annoncé le lancement d'un programme d'assouplissement quantitatif d'un montant de 1,1 milliard d'euros destiné à stimuler la croissance et à lutter contre la déflation dans la zone euro. En mars 2015, la BCE et les banques centrales des pays de la zone euro ont entamé un programme de rachat d'obligations publiques et privées à hauteur de 60 milliards d'euros chaque mois jusqu'en septembre 2016.

Bien que ces changements aient partiellement altéré le paradigme de l'austérité, les analystes se sont montrés divisés quant à l'évaluation de leur efficacité. Les deux sections suivantes résument ces points de vue particulièrement contrastés. Nous évoquons d'abord l'interprétation pessimiste pour passer ensuite à une évaluation plus optimiste de l'état dans lequel se trouve l'Union européenne.

2. Quatre raisons d'être pessimiste : les crises existentielles de l'UE doivent toujours être gérées

Premièrement, malgré toutes les réformes précitées, il existe un risque de déstabilisation radicale de l'UE. Les récents événements le montrent : la crise grecque a déstabilisé l'UEM et la zone euro est toujours à risque. Anke Hassel, professeure de Politiques publiques à la Hertie School of Governance, a comparé la relation entre la Grèce et l'Allemagne à un jeu de « poule mouillée » entre adolescents. Le jeu compte deux camps – dans ce cas métaphorique, la Grèce et l'Allemagne – qui conduisent chacun une voiture dans le but d'entrer en collision l'un avec l'autre. L'objectif du jeu est de forcer la voiture adverse à dévier de la piste en premier, le perdant étant traité de lâche. Les parallèles avec le climat économique au sein de l'UE, ou pour le moins celui qui prévalait lors du premier semestre 2015, sont saisissants : tant la Grèce que l'Allemagne essayaient de se contraindre mutuellement à accepter leurs demandes respectives, l'équivalent budgétaire de la déviation. Si aucun des deux ne modifiait sa trajectoire, la zone euro aurait eu à en subir les conséquences fatales. Le problème avec ce jeu est que le gouvernement Syriza a choisi, dans le chef de l'Allemagne, le mauvais opposant (Hassel 2015). De fait, dans un jeu de « poule mouillée » classique, les parties adverses sont égales, ce qui n'est en l'occurrence pas le cas aux yeux de l'Allemagne. Le ministre des Finances Wolfgang Schäuble s'imagine, au sens figuré, conduisant un camion Mercedes pour affronter son homologue grec Yanis Varoufakis, ce dernier conduisant un simple scooter. Si les deux entrent en collision, dans le pire des cas, l'Allemagne verra ses pare-chocs égratignés. La Grèce, quant à elle, ne survivra pas à l'accident. Si la focalisation aveugle de l'UE sur l'austérité n'a certainement pas aidé la Grèce, il faut également reconnaître honnêtement que le nouveau gouvernement grec a mal géré la crise et perdu la majorité de ses alliés.

Ce jeu de « poule mouillée » a finalement débouché sur des concessions grecques, mais seulement après plusieurs batailles au sommet hautement médiatisées impliquant l'Allemagne et le reste de la zone euro. La Grèce pourrait obtenir quelques concessions essentiellement symboliques, afin d'être en mesure d'affirmer que pas un seul autre gouvernement n'aurait pu obtenir mieux. Il pourrait par exemple y avoir un certain relâchement de la pression en matière de réformes et d'austérité, ce qui permettra quelques investissements sociaux (le plus probablement dans le domaine de l'éducation) et mesures de renforcement du faible État qu'est la Grèce. L'économiste américain Paul Krugman a écrit que « les contours d'un accord sont donc clairs : fondamentalement, un arrêt du renforcement de l'austérité et l'acceptation par la Grèce de verser des montants significatifs mais pas exponentiels à ses créiteurs » (Krugman 2015). Le risque toujours présent d'un Grexit est néanmoins révélateur de problèmes plus larges au sein de la zone euro. Cette dernière s'est montrée incapable de résoudre les tensions internes découlant de la crise de la dette souveraine et des limites d'un plan s'appuyant sur l'austérité pour sortir de la récession. La dimension sociale de l'Europe est absente du débat et il en va de même du degré minimal de solidarité requis au sein d'une union.

Le Brexit constitue une deuxième menace pour la zone euro. Le Royaume-Uni aborde le sujet d'une sortie potentielle de l'UE, pour des raisons totalement indépendantes de celles propres à la Grèce. Il a déjà recouru à la clause de non-participation pour l'UEM et la zone Schengen. Ces deux décisions témoignaient des différences entre les stratégies déployées par Londres et Bruxelles en matière monétaire et de politique d'immigration. Le premier ministre Cameron entend organiser, d'ici 2017, un référendum à propos de l'adhésion à l'UE et a ouvert le débat avec l'UE sur différents sujets⁴. En 2014-2015, le Grexit et le Brexit font courir à l'UE le risque de perdre à la fois du terrain et certains de ses membres.

4. Parmi ces sujets, figure la volonté du Royaume-Uni d'imposer une période d'attente de quatre ans avant que les migrants européens ne puissent revendiquer des avantages liés à l'emploi, et de pouvoir expulser les demandeurs d'emploi s'ils n'ont pas trouvé d'emploi après six mois (Wilkinson et Prince 2015).

Deuxièmement, l'UE a toujours manqué d'une véritable capacité budgétaire et d'une union bancaire effective. La première aiderait à absorber les chocs asymétriques et à offrir une alternative à la dévaluation (sociale) interne comme unique stratégie de réaction aux crises économiques. La seconde réduirait la fragmentation des règles relatives au secteur bancaire et permettrait une gestion plus efficace des crises transfrontalières. L'économiste belge Paul De Grauwe compare la zone euro à « une belle villa où les Européens s'apprêtaient à entrer, malgré le fait qu'elle soit dépourvue d'un toit » (De Grauwe 2011). Pour parachever les travaux, la zone euro doit développer, sous une forme ou une autre, une capacité budgétaire susceptible d'agir comme stabilisateur pendant des périodes financièrement tumultueuses. En outre, cette capacité budgétaire – en particulier s'il s'agit d'un plan d'allocations de chômage européennes – servirait également de « contrat social » renouvelé avec les citoyens européens (Zuleeg 2014). L'UE devrait alors faciliter la constitution d'une union bancaire et forger un accord sur l'harmonisation de l'impôt des sociétés. Enfin, l'UE doit avancer en affectant ses budgets à des investissements intelligents (tels que l'éducation et les soins de santé). Mais, à l'heure actuelle, si on élargit le spectre aux décisions globales⁵, l'agenda néolibéral demeure bien installé au cœur de la politique économique mondiale.

En troisième lieu, l'UE a raté l'occasion du paquet d'investissement social pour développer une véritable stratégie d'investissement. Au sein de la communauté académique, un large consensus existe pour reconnaître la nécessité de l'investissement dans le capital humain pour sortir de cette crise et remédier aux insoutenables déséquilibres sociaux qui portent atteinte au projet européen dans son ensemble. Mais qu'est-ce au juste que la « Stratégie d'investissement social » de l'UE ? On sait qu'il ne s'agit pas d'un « pacte » (contraignant), comme demandé par le PE. N'est-il pas désormais plus que temps pour la Commission de transformer la Stratégie d'investissement social en un programme d'action concerté, faute de quoi elle court le risque énorme d'une défaillance de mise en œuvre ?

5. Voir le chapitre consacré au Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) rédigé par Ghailani et Ponce.

L'investissement social peut se comprendre comme englobant l'ensemble des mesures politiques et des instruments destinés à favoriser les investissements dans le capital humain et à améliorer la capacité des citoyens à participer à la vie sociale et économique, ainsi qu'au marché du travail. La conciliation de cette stratégie axée sur la croissance avec l'austérité et la consolidation fiscale s'est avérée particulièrement difficile. Bouget *et al.* (2015) ont récemment identifié quatre raisons principales qui font que la focalisation sur la consolidation budgétaire et le manque d'évaluation de l'impact social des changements de politique ont souvent produit des effets négatifs en termes de développement des politiques d'investissement social :

- d'abord, la consolidation budgétaire a entraîné des coupes dans les dépenses publiques et sociales, en ce compris certains investissements préexistants dans le capital humain et social, ce qui a abouti à des réductions de la disponibilité et/ou de la qualité des programmes ;
- ensuite, cette consolidation a provoqué une tendance à l'abandon de politiques universelles et réussies d'investissement social au profit de politiques plus spécifiques et conditionnelles ciblant ceux qui sont le plus dans le besoin. Ces politiques ciblées sont souvent moins efficaces pour relever les défis sociaux, et mènent à une stigmatisation et une inégalité croissantes ;
- troisièmement, elle a eu pour conséquence de reporter ou d'annuler de nouvelles politiques d'investissement dans le capital humain et social ;
- en dernier lieu, elle a résulté en une priorisation des mesures passives à court terme visant à protéger les citoyens en lieu et place de l'introduction de mesures actives à long terme.

Les domaines clés au sein desquels les effets négatifs d'un manque d'investissement social sont souvent mis en évidence par les experts du Réseau européen de la politique sociale (ESPN) récemment mis sur pied par la Commission européenne sont : la sécurité sociale et le soutien aux revenus ; les politiques actives du marché de l'emploi ; les politiques de l'enfance et de la famille ; l'éducation ; les soins aux personnes âgées et les soins de longue durée ; et l'accès aux soins de santé. La détérioration de la protection des chômeurs et celle du revenu minimum (tant en termes de durée que de pertinence) sont particulièrement inquiétantes, en ce qu'une protection adéquate des

revenus devrait constituer la base sur laquelle davantage de politiques relatives aux investissements sociaux sont construites. Comme Agostini et Natali le soulignent dans leur contribution à cette édition, la pression à réduire les dépenses d'éducation semble plus forte que celle à investir (voir aussi Bouget *et al.* 2015).

Pour terminer, en dehors des domaines économiques et sociaux, on relève deux crises majeures affectant l'UE et auxquelles aucune solution effective n'est apportée. La question des migrations, dont l'urgence ne cesse d'augmenter et met en péril la solidarité intra-européenne. Le « tourisme social » constitue un sujet difficile et sensible lorsqu'on aborde les problèmes auxquels la zone euro fait face. Il est intéressant de constater que des études récentes mettent en évidence l'influence largement positive à long terme de la migration pour les marchés du travail et les États providence de l'UE. Robert A. Mundell a, par exemple, cité la mobilité des travailleurs comme l'un des critères clés du succès d'une monnaie unique (Mundell 1961). Cette « influence positive à long terme » comprend également les nouvelles recettes fiscales pour l'ensemble de l'économie des pays d'accueil. Malheureusement, ce fait n'est pas encore diffusé dans les discours nationaux : de nombreux pays européens ne sont pas très performants en ce qui concerne l'intégration des travailleurs d'origine étrangère sur leurs marchés du travail. Même lorsque les migrants sont intégrés, ils le sont souvent dans des positions très vulnérables⁶. De plus, au fil de l'année 2014, la migration originaire d'Afrique et de nombreuses autres régions du monde souffrant de tensions politiques et militaires (comme le Moyen-Orient) a atteint des proportions dramatiques et revêtu un caractère urgent. L'UE ne s'est pas montrée sensible à ce phénomène et la demande d'une stratégie commune a laissé place à une réaffirmation de la nature nationale du problème (Pascouaou 2014). Cet état de fait témoigne d'un manque de solidarité au sein des membres de l'UE – et entre eux.

S'y ajoutent le défi extérieur que constituent l'Ukraine et la relation complexe avec la Russie. La crise ukrainienne a montré les limites de l'UE comme *soft power* régional. La promotion des « valeurs européennes » via des négociations technocratiques et des accords

6. À y regarder de près, ce débat renforce les arguments en faveur d'un cadre européen de salaires minima.

sectoriels *ad hoc* ne s'est pas montrée particulièrement efficace. La Politique européenne de voisinage (PEV) a été modelée selon des valeurs normatives, en vue d'une promotion se focalisant exclusivement sur la coopération dans des domaines relativement peu politiques et en évitant les questions liées à la sécurité. Mais le cas de l'Ukraine a montré la nécessité pour l'UE d'adopter une approche plus stratégique (Nitoiu 2015).

De surcroît, les gouvernements nationaux ont plus déterminé les orientations de la stratégie diplomatique que l'UE elle-même. Comme le rappellent les analystes (voir Robert 2014b), l'intense activité diplomatique de la France et de l'Allemagne a volé la vedette aux efforts des institutions européennes. Ni la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, ni le président du Conseil européen n'ont pris part aux négociations de cessez-le-feu entre l'Ukraine et la Russie.

Les quatre points repris ci-dessus attestent du trouble dans lequel se trouve l'UE et du caractère inquiétant de ses perspectives d'avenir en l'absence de décisions effectives.

3. Quatre raisons d'être néanmoins (prudemment) optimiste : l'UE, un chantier en cours

Les élections parlementaires européennes ainsi que l'arrivée d'une nouvelle Commission représentent-elles une véritable opportunité de renforcement des ambitions sociales de l'Union européenne ? Cela reste à voir. Néanmoins, quatre raisons semblent permettre d'avoir une lecture (prudemment) optimiste de l'état de l'UE et de sa dimension sociale.

Premièrement, les changements institutionnels récents ont renforcé la Commission. Selon la *nouvelle structure de la Commission européenne*, six vice-présidents coordonneront des « équipes projet » internes susceptibles de contribuer à une approche plus intégrée (*mainstreaming* social). En outre, certains remaniements récents au sein de la Commission offrent des signes d'un renforcement de la Direction générale (DG) de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (EMPL) : l'importante unité chargée de la réforme du marché de l'emploi a été transférée de la DG des affaires économiques

et financières (ECFIN) à la DG EMPL. De manière tout aussi importante, certaines parties des unités responsables des politiques de compétences, qualifications, formation professionnelle et d'éducation à destination des adultes ont été déplacées de la DG de l'éducation et de la culture (EAC) à la DG EMPL⁷. Un an après son entrée en poste, le nouveau Directeur général Michel Servoz se révèle être un atout majeur pour la DG EMPL⁸.

Deuxièmement, Marianne Thyssen, la nouvelle commissaire belge à l'Emploi, aux affaires sociales, aux compétences et à la mobilité a apparemment véritablement *entrepris de mettre les enjeux liés au social et à l'emploi sur « un pied d'égalité » avec la dimension économique du Semestre européen* (Thyssen 2014). Le mandat donné à la nouvelle commissaire aux affaires sociales par le président Juncker fournit un effet de levier supplémentaire qui comprend un rôle important dans le Semestre européen et le « développement de l'évaluation de l'impact social de tout futur programme de soutien conditionnel à la stabilité pour les pays de la zone euro » (Juncker 2014 : 4).

Marianne Thyssen a déclaré à différentes reprises, et notamment lors de son allocution d'ouverture de la réunion de la quatrième Convention annuelle de la Plateforme européenne contre la pauvreté, qu'elle fera tout ce qu'elle peut pour placer les enjeux liés au social et à l'emploi sur un pied d'égalité avec les questions macroéconomiques au sein du Semestre européen. Mais quelle signification en pratique ? Les objectifs liés au social et à l'emploi deviendront-ils contraignants ? Ou alors, sont-ce les objectifs macroéconomiques qui deviendront, eux, moins contraignants ? En fin de compte, le rééquilibrage de la stratégie Europe 2020 déterminera sa survie à long terme (pour autant qu'elle passe le cap de sa révision de mi-parcours en 2015). Dans le même esprit, la Commission a souligné le rôle du dialogue social européen dans le renforcement de la dimension sociale et le traitement des problèmes économiques et d'emploi les plus importants (voir le chapitre de conclusion dans ce volume).

7. De plus, l'Unité JUST D3 (Droit des personnes handicapées) et la partie de l'Unité JUST D1 chargée des directives définissant le cadre général en matière d'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail passent de la DG Justice (JUST) à la DG EMPL.

8. Servoz apporte 15 ans d'expérience au sein du Secrétariat général de la Commission (en tant que Secrétaire général adjoint), y compris comme coordinateur du Semestre européen.

Troisièmement, l'optimisme se justifie également par l'apparition au cours des trois dernières années d'un processus, lent mais réel, de « socialisation » du Semestre européen (Zeitlin et Vanhercke 2014 ; et ce volume). Cette évolution progressive se voit au niveau des orientations politiques de fond. Une importance de plus en plus grande est accordée aux objectifs sociaux dans les priorités de l'UE (telles que définies par les Examens annuels de la croissance (EAC) et d'autres documents officiels de la Commission), et en particulier dans les recommandations spécifiques par pays (RSP). La socialisation progressive du Semestre européen est également visible dans les changements apportés aux procédures de gouvernance. Ces derniers sont caractérisés par le renforcement du rôle des acteurs des politiques sociales et de l'emploi – le Comité de l'emploi, le Comité de la protection sociale et, dans une moindre mesure, la DG EMPL et le Conseil emploi, politique sociale, santé et consommateurs (EPSCO) – dans le suivi, l'examen et l'amendement des RSP (*ibid.*).

Quatrièmement, la dimension sociale d'Europe 2020 pourrait bien être renforcée par des innovations importantes au cours de la nouvelle période de programmation (2014-2020) des Fonds structurels et d'investissement européens (FESI). Ainsi, le nouveau règlement prévoit des « conditionnalités *ex ante* » qui donnent à la Commission le droit d'exiger des États membres – à titre d'exemple – qu'ils élaborent des politiques actives du marché du travail qui soient efficaces, qu'ils mettent en œuvre des dispositions assurant des capacités administratives suffisantes, et qu'ils adoptent des mesures coordonnées pour améliorer l'accès aux soins de santé. Une autre condition *ex ante* consiste à exiger que les États membres se dotent d'un cadre politique de stratégie nationale en matière de politiques de réduction de la pauvreté – cadre qui doit impliquer les acteurs pertinents dans la lutte contre la pauvreté⁹ (PE et Conseil de l'UE 2013).

9. La Commission peut demander aux États membres de revoir leur Programme opérationnel à cet effet, et le non-respect des conditions peut même mener à la suspension des paiements. Annexe XI. conditionnalités *ex ante*. Partie I : conditionnalités *ex ante* thématiques et Partie II : conditionnalités *ex ante* générales, L 347/438, PE et Conseil de l'UE (2013).

4. Le livre, chapitre par chapitre

Quelle que soit l'interprétation des événements récents mentionnés ci-dessus, l'UE n'a pas été capable de s'attaquer à ces principaux problèmes. Les chapitres de ce livre apportent des éléments attestant que la stratégie de l'UE demeure limitée dans ses capacités à trouver une solution aux conséquences sociales de la crise et aux menaces politiques plus fondamentales qui pèsent sur l'intégration européenne. Cette édition est composée de deux parties. Dans la première, les auteurs proposent un examen critique des perspectives politiques de l'UE et des dynamiques institutionnelles consécutives à l'élection du PE en 2014.

Le premier chapitre étudie l'état de la zone euro et analyse sa trajectoire actuelle du point de vue politique, économique et social. Vivien Schmidt émet également différentes propositions quant à la manière dont l'UE, et plus spécifiquement la zone euro, pourrait générer un surcroît d'intégration économique et de progrès. Si l'UE et la zone euro n'apprennent pas à travailler ensemble, tous les pays concernés continueront à subir des conséquences de plus en plus préjudiciables.

Le deuxième chapitre se concentre sur le Semestre européen, qui est un outil de coordination des politiques dont l'UE se sert pour encourager les changements et les réformes dans les États membres. Selon Jonathan Zeitlin et Bart Vanhercke, une « socialisation » partielle mais progressive du contenu du Semestre européen a eu lieu. Il s'agit en partie d'une réponse de l'UE à la montée du mécontentement des peuples européens envers l'austérité. Mais ce n'est pas tout : l'UE a évolué et la socialisation du Semestre européen offre un exemple d'apprentissage réflexif, ce qui est, en tant que tel, constitutif d'une autre forme de socialisation.

Le troisième chapitre pose une question importante découlant de la réalité actuelle dégradée : dans la mesure où les protections et droits sociaux conquis par les mouvements ouvriers ont été rognés au cours des dernières années, existe-t-il encore la moindre forme de résistance efficace contre cette tendance ? Selon Richard Hyman, les formes traditionnelles de protestation sont, à elles seules, malheureusement inefficaces. Mais si elles se combinent à de nouvelles manières, trans-

nationales, de protester, elles sont susceptibles d'entraîner des effets bénéfiques dans la lutte contre l'hégémonie néolibérale.

La deuxième partie de cette édition se concentre sur des domaines spécifiques. Les chapitres de cette partie étudient les instruments et domaines politiques qui se sont retrouvés au cœur de débats agitant l'UE. Dans le quatrième, Martin Myant traite la question de la socialisation d'une autre manière, en proposant une évaluation critique du plan d'investissement social du président de la Commission, Jean-Claude Juncker. Selon Myant, malgré ses bonnes intentions, le plan s'avère malheureusement insuffisant pour restaurer les protections et droits sociaux dans les États membres touchés par la crise financière. Pour être couronné de succès, tout plan d'investissement social requiert avant tout un assouplissement des règles et critères d'austérité actuels.

Le cinquième chapitre analyse la manière dont l'UE aborde les questions d'éducation. Chiara Agostini et David Natali s'intéressent à la fois à la manière dont l'UE se prononce sur le sujet et à sa façon d'agir en la matière. Les auteurs concluent que, même si l'éducation s'est retrouvée au sommet de l'agenda politique européen, l'UE n'a pas suffisamment modifié sa position en matière de consolidation budgétaire pour accorder aux États membres les moyens nécessaires à la revitalisation des politiques éducatives. Au fond, l'UE a surtout proposé de grands discours en la matière mais fait peu de choses pour attester de la sincérité de ses intentions.

Le sixième chapitre adopte le même point de vue que le précédent, en matière de réforme des soins de santé, mais, plutôt que d'évaluer le positionnement actuel de l'UE, comme le faisait le chapitre précédent, Furio Stamati et Rita Baeten montrent comment l'UE est capable de proposer (ou de décourager) des réformes dans les États membres. Les auteurs parviennent à une conclusion similaire : bien que l'UE exprime sa préoccupation quant à l'état des soins de santé au sein de la zone euro et ailleurs, ses politiques budgétaires actuelles empêchent les États membres de réaliser la moindre réforme de fond.

Dans le septième et dernier chapitre, Dalila Ghailani et Aida Ponce jettent un regard critique sur le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement. Leur conclusion est claire : personne d'autre que ceux qui siègent à la table de négociation ne saisit, même

vaguement, de quoi le TTIP sera finalement fait, une fois ses négociations terminées. Les avantages invoqués de ce futur partenariat se fondent sur des études contestées : il en résulte une suspicion croissante et même de vives inquiétudes parmi les syndicats et les organisations de la société civile quant aux véritables implications de l'accord pour les travailleurs. La manière dont la Commission a géré la consultation publique n'a, c'est le moins qu'on puisse dire, pas aidé à arrondir les angles à propos du mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États (RDIE).

Le chapitre conclusif de David Natali jette quelque lumière sur les véritables risques politiques que court l'UE – dont celui de déstabilisation progressive du paysage politique liée à la montée des forces anti-UE. Cette tendance se situe au cœur du dilemme politique de l'UE : l'UE doit être repolitisée mais le risque existe que cette évolution n'affaiblisse encore le processus d'intégration. Ce risque est également lourd de défis pour le mouvement syndical. Enfin, la chronologie établie par Cécile Barbier résume les principaux événements de l'année 2014 dans le domaine social et économique.

Juillet 2015

Références

- Bouget D., Frazer H., Marlier E., Sabato S. et Vanhercke B. (2015) Social Investment in Europe: A study of national policies, European Social Policy Network (ESPN), Bruxelles, Commission européenne.
- Claeys G. (2014) The (not so) Unconventional Monetary Policy of the European Central Bank since 2008, Bruxelles, Union européenne.
- Claeys G., Alvaro L. et Mandra A. (2015) European Central Bank quantitative easing: the detailed manual, Bruegel Policy Contribution, 2015(02), mars 2015, 2-18.
- De Grauwe P. (2011) The European Central Bank: Lender of Last Resort in the Government Bond Markets?, Working Paper 3569, septembre 2011, Munich, CESifo.
- Diamond P., Liddle R. et Sage D. (2015) The social reality of Europe after the Crisis, Londres, Rowman and Littlefield.
- Emmanouilidis J.A. (2014) The beginning of a new political cycle: the results and consequences of a nomination summit, Post-Summit Analysis, 30 juin 2014, Bruxelles, European Policy Centre.
- Emmanouilidis J.A. et Stratulat C. (2014) Post-European Parliament Elections, Bruxelles, European Policy Centre.
http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=4&pub_id=4464&year=2014
- ETUI (2015) Benchmarking Europe 2015, Bruxelles, European Trade Union Institute.
- Euractiv (2014a) ECB will use 'unconventional tools' to spur Eurozone growth.
<http://www.euractiv.com/sections/euro-finance/ecb-will-use-unconventional-tools-spur-eurozone-growth-308627>
- Euractiv (2014b) ECB cuts rates below zero to boost recovery in the Eurozone.
<http://www.euractiv.com/sections/euro-finance/ecb-cuts-rates-below-zero-boost-recovery-eurozone-302632>
- Euractiv (2014c) ECB invites banks to tap new funds it hopes will help enervate Eurozone. <http://www.euractiv.com/sections/euro-finance/ecb-invites-banks-tap-new-funds-it-hopes-will-pep-euro-zone-308494>
- Gostyńska-Jakubowska A. (2015) Juncker's three steps to improve the Commission's standing in the EU, Centre for European Reform, 11 février 2015. <http://www.cer.org.uk/insights/junckers-three-steps-improve-commissions-standing-eu#sthash.kRjmpxT9.dpuf>
- Hassel A. (2015) On the Relationship between Greece and Germany, The Political Quarterly, 86(1), janvier-mars 2015, 7-8.
- Juncker J.C. (2014) Mission Letter to Marianne Thyssen, Bruxelles, 10 septembre 2014, Commission européenne.

- Körper A. (2014) Politicising the Union? The Influence of 'Leading Candidates' for the Commission Presidency, Bruges Political Research Papers / Cahiers de recherche politique de Bruges, 36.
- Krugman P. (2015) Greece on the Brink, The New York Times, The Opinion Pages, 20 avril 2015, A19.
- Mundell R. A. (1961) A Theory of Optimum Currency Areas, The American Economic Review, 51(4), 657-665.
- Nitoiu C. (2015) The Ukraine crisis is forcing the EU to abandon normative power and act more strategically in its eastern neighbourhood, London School of Economics and Political Science.
<http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/03/03/the-ukraine-crisis-is-forcing-the-eu-to-abandon-normative-power-and-act-more-strategically-in-its-eastern-neighbourhood/>
- Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2013) Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, JO L (347), 20 décembre 2013, 320–469.
- Pascouau Y. (2014) The European Council's strategic guidelines and immigration: can the EU be bold and innovative?, Commentary, European Policy Centre, 25 juin 2014.
- Reguly E. (2014) Anti-Euro, Euroskeptic parties win big in EU parliamentary elections, The Globe and Mail.
<http://www.theglobeandmail.com/news/world/anti-euro-euroskeptic-parties-poised-to-make-eu-gains/article18836022/>
- Robert A. (2014a) Who will hold the initiative in the Juncker Commission?, Euractiv, 16 septembre 2014. <http://www.euractiv.com/sections/eu-priorities-2020/who-will-hold-initiative-juncker-commission-308453>
- Robert A. (2014b) Quand la crise russe fortifie le couple franco-allemand, Euractiv, 26 février 2015. http://www.euractiv.fr/sections/leurope-dans-le-monde/quand-la-crise-russe-fortifie-le-couple-franco-allemand-312316?__utma=1.1723519986.1437646605.1445523724.1445588118.10&__utmb=1.5.10.1445588118&__utmc=1&__utmz=1.1444918308.8.3.utmcsr=google|utmccn=%28organic%29|utmcmd=organic|utmctr=%28not%20provided%29&__utmv=-&__utm=187806376

- Taylor P. et Emmott R. (2014) Euroskeptical election surge gives EU a headache, Reuters. <http://www.reuters.com/article/2014/05/26/us-eu-election-idUSBREA4NODK20140526>
- Thyssen M. (2014) A fresh start for job creation and social fairness, European Commission Speech at the Annual Convention of the European Platform against poverty and social exclusion, Bruxelles, 20 novembre 2014. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-2000_en.htm
- Wilkinson M. et Prince R. (2015) When is the EU referendum?, The Telegraph, 28 juin 2015. <http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/eureferendum/11324069/When-is-the-EU-referendum.html>
- Zeitlin J. et Vanhercke B. (2014) Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020, Watson Institute for International Studies Research Paper, 2014 (17).
- Zuleeg F. (2014) Reflections on the 26-27 June European Council Summit, Bruxelles, European Policy Centre, 27 juin 2014.