

Une « Union sociale » européenne : questions-clé

Frank Vandenbroucke, Bart Vanhercke et John Morley

Introduction : portée et finalité

À l'issue des récentes élections européennes, l'on assiste à une prise de conscience des risques et des conséquences que représente l'incapacité de l'Union européenne et de ses États membres à remplir les objectifs fondamentaux du projet européen. Ces derniers visent la poursuite du progrès tant économique que social à travers le développement progressif de nos États-providence et par la recherche d'une convergence vers le haut dans l'Union. La réalité contraste avec ces nobles ambitions : le revenu moyen par habitant en termes réels dans l'UE 28 est plus bas en 2012 qu'il ne l'était en 2004, et, loin de se réduire, l'écart se creuse entre les pays, particulièrement dans la zone euro. Bien que la reprise semble s'amorcer, il n'en est pas moins nécessaire de s'attaquer à l'héritage social et budgétaire de la crise, et de faire face au risque de croissance économique faible durant plusieurs années ainsi qu'au défi du vieillissement démographique – ce qui complexifie encore la recherche du progrès économique et de la cohésion sociale.

L'UE n'est plus la véritable « machine à convergence » qu'elle était (Gill et Raiser 2012), et en termes de soutien politique, l'eurosepticisme croît dans de nombreux États membres, l'opinion publique rendant l'UE largement responsable de cet état de fait – d'où la nécessité pressante d'examiner à la fois la portée et la finalité des objectifs sociaux de l'Union, et la façon dont ils peuvent être mieux poursuivis et mieux atteints.

Cette contribution ne cherche pas à établir un programme détaillé de politiques sociales déterminées, mais vise à proposer un concept (une Union sociale européenne) et à formuler des questions-clé auxquelles il faut apporter des réponses. Elle reprend les idées principales et les conclusions exposées plus longuement dans une publication rédigée

pour Friends of Europe¹ (Vandenbroucke avec Vanhercke 2014). Dans la section 1, nous décrivons brièvement l'héritage profondément inquiétant de la crise économique et financière, et nous soutiendrons que l'investissement social constitue une étape cruciale vers une révision en profondeur de la dimension sociale de l'UE.

La section 2 met en lumière la nécessité d'un consensus de base sur le modèle social européen, tant au niveau de la zone euro que pour l'UE 28. Ensuite, nous présentons 10 questions épineuses liées aux objectifs, aux instruments et à la gouvernance de la future dimension sociale de l'UE.

Enfin, la dernière section aboutit à la conclusion que l'Europe a besoin d'une Union sociale qui soutient les États-providence nationaux sur le plan systémique et guiderait leur développement par l'établissement de normes sociales et d'objectifs sociaux communs.

1. Cinq années de crise économique : un héritage inquiétant

S'il est manifeste que l'économie européenne a amorcé un redressement, rien ne garantit la robustesse ou la portée de cette reprise. En outre, la crise a laissé un héritage profondément inquiétant².

-
1. Entre l'hiver 2013 et le printemps 2014, nous avons travaillé avec Les Amis de l'Europe – un groupe de réflexion de premier plan en matière d'analyse et de débat sur les politiques européennes – en vue du lancement d'un groupe de travail de haut niveau composé de partenaires sociaux, d'experts indépendants et d'acteurs politiques de haut vol sur le thème d'une « Union sociale européenne ». Le rapport du groupe de travail est attendu pour l'automne 2014. Notre contribution a pris la forme d'un rapport de synthèse rédigé par Frank Vandenbroucke avec Bart Vanhercke, avec le soutien de John Morley et Terry Ward ; de nombreuses personnes ont également formulé des commentaires précieux.
 2. Les rapports de la Commission européenne sur l'évolution de l'emploi et de la situation sociale (Employment and Social Developments in Europe, ESDE) proposent d'excellentes analyses de l'impact de la crise et des forces et faiblesses des États-providence européens. Les chapitres 2 et 3 de Commission européenne (2013a) couvrent les tendances sociales, les dynamiques de pauvreté et d'exclusion et les systèmes de protection sociale. Voyez également les chapitres traitant de la convergence et de la divergence, et ceux traitant de l'efficacité et de l'efficience des dépenses sociales, dans Commission européenne (2014). Eurofound (2013a et b) est également riche d'enseignements sur les conditions de travail et la qualité des emplois.

1.1 Les marchés du travail, la protection sociale et les dépenses sociales

En 2012, l'UE présentait des taux d'emploi plus faibles que 8 ans plus tôt, y compris dans l'UE 15 si l'on exclut l'Allemagne. De plus, l'écart en matière de taux d'emploi s'est creusé entre les pays du sud de l'UE 15 et les autres. Le PIB par habitant était à peine plus élevé en 2012 qu'en 2004. Au sein de l'UE 15, hors Allemagne, il n'était pas supérieur au niveau qu'il avait atteint 8 ans auparavant, tandis que dans les États membres du sud de l'UE 15 et dans 7 des 13 nouveaux États membres, il avait baissé. Les variations dans le revenu des ménages par habitant révèlent une tendance quelque peu différente de celle que montre l'évolution du PIB par tête. On observe une baisse significative de revenu réel des ménages par tête sur la période 2008-2010 (en ligne avec la baisse du PIB par tête), mais avec un recul encore plus important au cours des deux années suivantes, reflétant la baisse des revenus moyens et la montée du chômage.

Du point de vue de l'exclusion sociale, les données disponibles concernant la privation matérielle – telle que mesurée par le stress financier et le manque d'accès aux biens et services de base – renforcent l'inquiétude liée au niveau de vie. Après une nette diminution de la proportion de la population touchée par cette problématique au cours de la période 2005-2008, cette proportion est passée de moins de 13 % en 2008 à plus de 15,5 % en 2012. Il est généralement admis que la récession a particulièrement touché les jeunes : le taux de chômage des jeunes a atteint environ 23 % dans l'UE en 2012, et plus du double en Grèce et en Espagne. Même si nous admettons que ces chiffres peuvent, dans certains cas, surestimer le problème, plusieurs pays comptent également un nombre très élevé de jeunes qui ont quitté l'école, qui sont sans emploi ou ne suivent pas de formation (les NEET – *Not in Education, Employment or Training*).

La disparité considérable des taux de pauvreté infantile dans la zone euro, ainsi que l'absence de convergence, voire la divergence pendant les années de crise, trahissent l'ampleur des déséquilibres sociaux dans la zone euro, ceux-ci étant en partie imputables aux croissances économiques divergentes que connaissent les États membres. Dans les années qui ont précédé la récession, une divergence progressive du PIB par habitant s'était déjà installée entre pays de l'UE 15 à l'intérieur de la

zone euro. Lorsque ceux-ci sont entrés en récession, l'on a d'abord assisté à un resserrement de ces disparités, mais entre 2009 et 2012, les pays jouissant des plus hauts niveaux de PIB par tête se sont remis plus rapidement et les disparités se sont à nouveau creusées.

En pourcentage du PIB, les dépenses publiques ont augmenté considérablement au cours de la période de ralentissement économique, mais cette tendance découle de la baisse du PIB plutôt que d'une accélération des dépenses publiques. En réalité, par rapport aux quatre années précédentes, l'augmentation des dépenses publiques n'a été que légèrement supérieure sur la période 2008-2010, et inférieure tant dans l'UE 15 hors Allemagne que dans l'UE 13.

En période de récession, les États-providence jouent habituellement le rôle de stabilisateurs économiques automatiques pour soutenir la demande globale et, en particulier, pour la résolution des problèmes de pauvreté. Ce fut effectivement le cas dans la première phase de la récente crise, mais à des degrés divers selon les pays. Cependant, à partir de 2010, les stabilisateurs automatiques ont été soumis à des contraintes croissantes, notamment dans les pays affichant une dette souveraine élevée. L'investissement public a surtout été considérablement réduit pendant la période de crise. Même sur les deux années 2008-2010, lorsque des mesures ont été prises pour contrer les effets déflationnistes de la récession mondiale, la formation brute de capital fixe des administrations publiques a diminué en termes réels dans l'UE, et davantage encore au cours des deux années suivantes. Il en a résulté une réduction globale de 15 % des investissements publics dans l'UE au cours des quatre années 2008-2012.

En outre, la même tendance est observée pour les investissements dans le développement et la sauvegarde du capital humain, qui couvre les dépenses en matière d'éducation, de garde des enfants et de santé. Les dépenses publiques en matière d'éducation, par exemple, ont suivi une évolution similaire : une croissance qui, dans la plupart des pays, se maintient sur la période 2008-2010 pour subir des coupes sévères l'année suivante. En conséquence, dans dix des États membres, le niveau réel de dépenses publiques consacrées à l'éducation est plus faible en 2011 qu'en 2008, les dépenses pour l'enseignement supérieur étant souvent réduites plus fortement que l'ensemble des dépenses publiques d'éducation. Pour ce qui concerne la garde des enfants, les

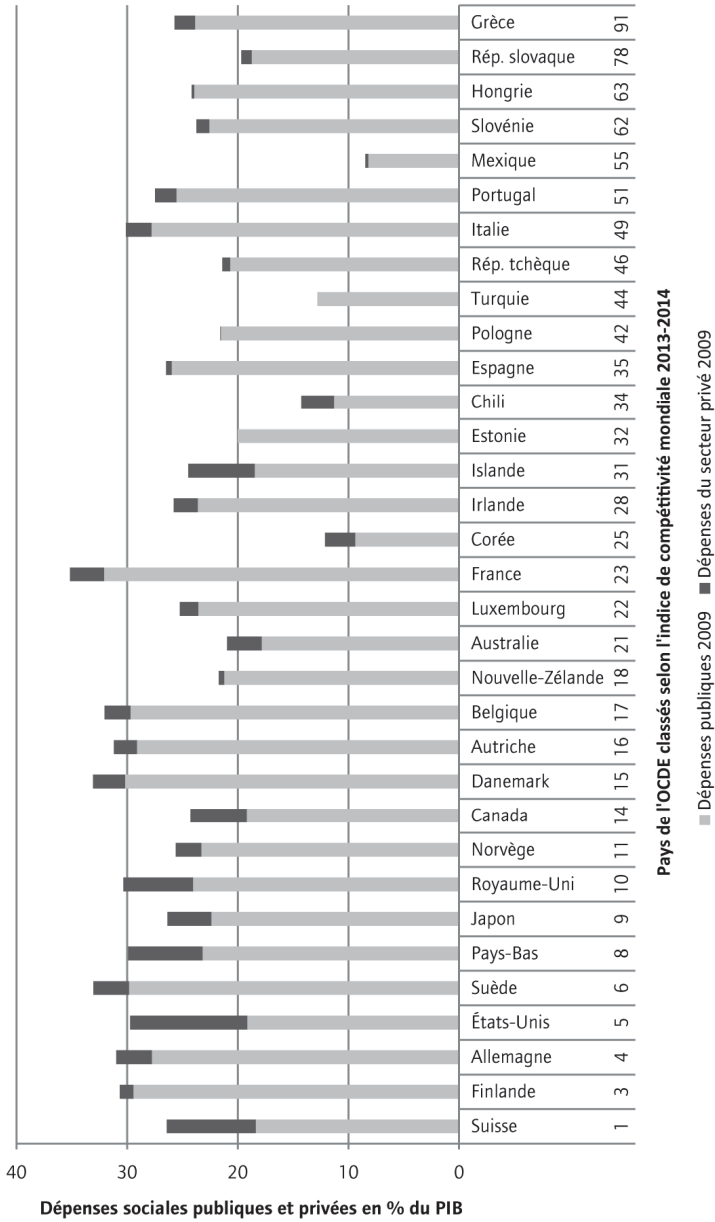
données montrent une augmentation des dépenses publiques en termes réels dans presque tous les États membres au cours des années qui ont précédé la crise, se poursuivant lors de la première période 2008-2010. En revanche, pour les deux années suivantes, on constate une réduction des dépenses en termes réels dans la plupart des pays, jusqu'à atteindre en 2012, dans dix États membres, un niveau inférieur à celui de 2008. Bien que les dépenses publiques en matière de santé aient augmenté en termes réels dans la plupart des pays sur la période 2008-2010, cela ne fut pas le cas dans les Pays baltes, en Bulgarie, en Irlande, en Grèce, en Slovaquie et en Hongrie, où elles avaient déjà diminué durant la période précédente, tout comme au Portugal où de nouvelles réductions ont eu lieu en 2011.

Alors que les défis et opportunités économiques mondiaux auxquels l'Union européenne est confrontée ne cessent de s'amplifier, l'impact des dépenses sociales de l'UE sur sa compétitivité génère régulièrement des préoccupations. Cependant, si l'on prend en compte non seulement les dépenses publiques mais aussi les dépenses privées, les budgets sociaux globaux sont en réalité presque aussi élevés aux États-Unis qu'en Finlande, en Allemagne ou aux Pays-Bas, et plus élevés que dans nombre de pays européens.

En outre, ainsi que le montre une annexe (Vandenbroucke avec Vanhercke 2014), il n'y a guère d'indications d'une détérioration significative de la compétitivité de l'UE par rapport aux autres économies développées, si on la mesure en termes de volume d'exportation. Néanmoins, dans le même temps, la compétitivité ininterrompue de l'Allemagne sur les marchés à l'exportation par rapport aux autres pays de l'UE, en particulier par rapport aux grands États membres de l'UE 15, souligne la divergence des performances économiques constatée depuis le début de la crise.

Le Graphique 1 classe les pays de l'OCDE (sur l'axe horizontal) selon l'indice de compétitivité mondiale 2013-2014 du Forum économique mondial. Sur l'axe vertical, nous exprimons les dépenses sociales publiques et privées en pourcentage du PIB (la dernière année pour laquelle ces données comparables sont disponibles par l'OCDE est 2009).

Graphique 1 Compétitivité mondiale et niveaux de dépenses sociales



Source : World Economic Forum (2013), The Global Competitiveness Report 2012-2013.

De manière générale, il n'existe pas de corrélation entre les dépenses sociales et la compétitivité des pays de l'OCDE. Même si les dépenses sociales représentent environ 30 % du PIB en Finlande, en Allemagne et aux Pays-Bas, ces États membres continuent à figurer dans le top 10 de l'indice de compétitivité mondiale du Forum économique mondial. Le niveau des dépenses sociales de la Suède est encore plus élevé, ce qui ne l'empêche pas de figurer en 6^{ème} place dans le classement. Parmi les dix pays les plus compétitifs dans le monde, cinq sont issus de l'UE 15.

S'il n'y a donc pas globalement d'éléments permettant de penser que les dépenses sociales d'un pays constituent un désavantage en soi dans la bataille permanente de la compétitivité, il n'en demeure pas moins que certains États membres européens semblent faire preuve à la fois de beaucoup plus d'efficacité (si l'on considère les objectifs des politiques atteints grâce aux dépenses) et d'efficience (en termes d'utilisation optimale des ressources) que les autres États membres dans l'organisation et la répartition de leurs dépenses sociales (Cantillon et Vandenbroucke 2014, Commission européenne 2014).

Associées à l'efficacité variable à la fois des investissements dans le capital humain et des systèmes de protection sociale, les énormes disparités observées dans les performances des différents États-providence européens, mettent en exergue la nécessité et l'intérêt d'objectifs de réforme à l'échelle européenne, dans un but d'amélioration des résultats.

1.2 Défis majeurs : l'asymétrie du capital humain et la migration de la main-d'œuvre

Un tel programme de réforme devra au moins s'attaquer à deux défis majeurs : les disparités dans la réussite scolaire et l'augmentation de la migration des travailleurs. L'on relève d'énormes différences dans le niveau de scolarisation à travers l'Union : par exemple, plus d'un Espagnol sur trois âgé de 25 à 34 ans n'a pas dépassé l'enseignement secondaire inférieur, contre moins d'un Allemand sur six. Et s'il n'y a pas de lien de causalité simple entre les taux d'emploi et les taux de scolarité, il est à noter que la Grèce, l'Italie et l'Espagne combinent un faible taux d'emploi et de faibles scores PISA pour les résultats scolaires des élèves de 15 ans.

Le défi de l'éducation fait partie des enjeux identifiés par l'Union européenne ; elle a d'ailleurs inscrit la réduction du nombre de jeunes en décrochage scolaire comme l'un des grands objectifs de la stratégie Europe 2020. Pourtant, alors que la Commission européenne a élaboré un programme complet en matière d'éducation, ce défi continue à être négligé au plus haut niveau de décision européen et lorsqu'il s'agit de fixer des priorités budgétaires.

Nous ne pouvons ici rendre compte des innombrables aspects de la migration et de la mobilité de la main-d'œuvre, qui prennent de plus en plus d'importance sur le plan européen, que ce soit au niveau de la migration et de la mobilité intra-européennes ou au niveau de l'immigration venant d'autres régions du monde. Les flux migratoires sont soumis à des variations significatives en fonction du pays d'origine et de destination, mais également en fonction de la motivation. La migration temporaire a pris de l'ampleur, notamment à travers les flux liés à l'emploi qui débouchent rarement sur une installation permanente, et encore moins sur une intégration sociale. Galgóczi et Leschke (2012) soulignent qu'à plusieurs égards, la mobilité intra-européenne des travailleurs de l'après-2004 constitue un phénomène historiquement neuf. Différentes formes de mobilité des travailleurs coexistent : simple trajet entre le domicile et le lieu de travail, migration à court terme, circulaire ou à plus long terme, alors que divers « équivalents fonctionnels » de la migration, tels que les (faux) indépendants et le détachement des travailleurs, jouent également un rôle important.

La migration du travail a un impact économique et social important à la fois sur les pays d'origine et sur les pays d'accueil, tout en créant des obligations et des responsabilités pour tous les États membres concernés. Bien qu'il s'agisse là d'une dimension importante de la politique sociale de l'UE, les États-providence européens ne parviennent en général pas à mener à bien l'intégration sociale des migrants. Une étude récente (de la Rica *et al.* 2013) corrobore la présence, dans la plupart des pays, d'un écart béant sur le marché du travail – en termes de taux d'emploi comme de salaire – entre les autochtones et les migrants, ainsi que l'existence de décalages considérables en matière de réussite scolaire. Dans les États-providence, l'on enregistre des taux de pauvreté nettement plus élevés pour les résidents qui ne sont pas citoyens nationaux que pour leurs

ressortissants. Si l'on analyse la situation sous un éclairage opposé, les pertes démographiques spectaculaires constatées dans certains États membres génèrent de plus en plus d'inquiétude. Les États membres européens doivent développer une vision commune sur la question des migrations de main-d'œuvre au sein de l'UE. Fondamentalement, la migration intra-européenne semble aujourd'hui aller de pair avec des problèmes de sous-utilisation et de faible développement du capital humain.

1.3 Une orientation commune : l'impératif d'investissement social

La question est dès lors de savoir comment l'UE et ses États membres doivent faire face à ces immenses défis. Les investissements sociaux, y compris dans le capital humain, sont tout aussi cruciaux pour réussir l'Europe que les investissements dans la recherche et les technologies, les infrastructures, ou le capital physique (Morel *et al.* 2012). Les mêmes règles de base nous semblent d'ailleurs pouvoir être appliquées à l'évaluation des avantages et des coûts de l'ensemble de ces investissements – notamment l'obligation d'adopter à la fois une vision à long terme et une vision d'ensemble (Prest et Turvey 1965), afin de mesurer, non seulement leur incidence initiale, mais leur impact complet et total.

- La nécessité d'une *vision à long terme* par rapport à l'investissement social reflète la réalité de l'existence humaine. Une approche fondée sur le cycle de vie est requise (Eurofound 2013a), reconnaissant la nécessité d'investissements majeurs dans les soins et l'éducation ciblés sur les premières étapes de la vie, les retombées économiques substantielles qui compensent ces investissements au cours de la phase centrale productive de la vie professionnelle, et à la fin de la carrière, l'utilisation des réserves financières et autres qui auront pu être accumulées ainsi que des investissements.
- La nécessité d'une *vision d'ensemble* renvoie à deux préoccupations majeures. D'une part, l'interdépendance entre les investissements sociaux et d'autres formes d'investissements doit être reconnue, étant donné que le succès de ces derniers dépend, dans une large mesure, de la qualité des ressources humaines qui y sont affectées. D'autre part, les échecs sociaux ont des répercussions plus larges dont il faut reconnaître le coût : que l'on se situe dans l'éducation, la santé ou

l'intégration sociale, leur poids pourrait accabler et déstabiliser sur le long terme les économies et les sociétés concernées.

Bien entendu, d'un point de vue social, accroître les investissements dans l'éducation et les politiques de l'enfance n'est pas la panacée. L'efficacité des systèmes de protection sociale des États-providence est également variable, ce qui souligne qu'en soi, le rôle redistributif de la protection sociale reste important. La performance de l'État-providence dépend d'une combinaison d'investissements efficaces dans le capital humain – par l'éducation, la formation et l'accueil de l'enfance – et une protection efficace du capital humain – au moyen de systèmes redistributifs adéquats et des soins de santé.

Le « paquet investissements sociaux », lancé par la Commission européenne (2013b et c) en février 2013, repose sur un raisonnement analogue et propose une orientation commune intéressante pour les États membres de l'UE (Hemerijck 2013, Vandenbroucke *et al.* 2011, voir aussi Hemerijck dans ce volume).

2. De la nécessité d'un consensus de base sur le modèle social européen

Il y a dix ans, la recherche d'une description opérationnelle du modèle social européen aurait pu être qualifiée d'« intéressante », sans être indispensable compte tenu de la capacité des gouvernements des États membres à faire des compromis et à « se débrouiller ». Aujourd'hui, tout ce qui est « européen » étant visiblement sujet à débat dans de nombreux États membres, cette réflexion s'est transformée en épineux casse-tête pour l'Union (Vandenbroucke 2013). Dans la lignée de Fernandes et Maslauskaitė (2013a et b) nous établissons une distinction entre les arguments s'appliquant spécifiquement à la zone euro, et ceux qui valent pour l'UE dans son ensemble.

2.1 Une dimension sociale pour la zone euro

Nous identifions trois raisons fondamentales – fonctionnelle, politique et économique – pour lesquelles l'UEM doit avoir une dimension sociale.

L'argument *fonctionnel* s'inscrit dans un débat plus large relatif aux conséquences de l'unification monétaire, étant donné que les membres d'une zone monétaire doivent trouver un compromis entre symétrie et flexibilité qui a inévitablement des conséquences sociales à long terme. La flexibilité suppose des choix qui ne sont pas socialement neutres. Par exemple, pour encourager une plus grande flexibilité du marché du travail, l'on peut opter pour une approche ambitieuse fondée sur le développement d'une main-d'œuvre hautement qualifiée et polyvalente, ou pour une approche frileuse fondée sur la dérégulation du marché du travail. Une flexibilité plus faible exige une symétrie plus développée, ce qui implique un certain degré de convergence sociale, limitant par ricochet la diversité des systèmes sociaux des États membres pouvant cohabiter au sein d'une union monétaire.

Un autre équilibre doit être trouvé entre, d'une part, l'amortissement de chocs asymétriques grâce à des transferts budgétaires entre les membres d'une union monétaire, et, d'autre part, la nécessité de faire preuve de souplesse. À cet égard, l'absence de transferts fiscaux entre États représente une grave lacune dans la conception générale de la zone euro. Puisque la flexibilité, la symétrie ou les transferts budgétaires ne constituent pas des choix neutres d'un point de vue social, les compromis à long terme qu'implique l'unification monétaire requièrent inévitablement la construction par les pays participants d'un consensus sur « l'ordre social » que l'union monétaire doit servir.

D'un point de vue *politique*, les écarts sociaux dans la zone euro menacent la viabilité du projet, en ce sens qu'ils mineront sans relâche la crédibilité du projet européen. Les raisonnements en termes de « nous » et « eux », – « le Sud » opposé au « Nord » – vont inévitablement gagner en légitimité, tandis que celle de l'Union s'érodera (y compris en raison du constant affaiblissement de l'opinion pro-européenne qui domine dans les pays du sud de l'Europe). Il deviendra de plus en plus difficile de prendre les mesures nécessaires pour consolider durablement la zone euro, telles que la stabilisation des transferts fiscaux. Nombreux sont ceux qui s'accordent pour dire que la consolidation durable de la zone euro nécessite un certain degré d'« union fiscale », mais la viabilité d'une union fiscale entre pays exige en fin de compte quelque chose de plus : une confiance mutuelle dans les tissus sociaux respectifs.

En termes *économiques*, les taux élevés de chômage des jeunes et de pauvreté infantile que nous observons aujourd'hui sont le reflet d'un déficit d'investissements ayant créé un cercle vicieux de systèmes peu performants au niveau du marché du travail, de l'accueil de l'enfance, de l'éducation et des transferts sociaux. De graves problèmes objectifs en découlent eu égard à la symétrie économique requise entre les membres d'une union monétaire. En d'autres termes, ce type de déséquilibres sociaux excessifs menace tout autant l'union monétaire que des déséquilibres économiques excessifs. Dès lors, il faut à la fois prendre en charge le compromis entre symétrie et flexibilité et reconstruire la capacité de stabilisation des États-providence.

En résumé, (1) réaliser un compromis entre la symétrie et la flexibilité, (2) rétablir la capacité de stabilisation des États-providence, et (3) prévenir les déséquilibres sociaux excessifs (pour des raisons politiques et économiques) présupposent un consensus opérationnel de base portant sur des objectifs communs de politique sociale au sein de la zone euro, dotés d'une forte charge normative.

2.2 La dimension sociale de l'UE 28 : restaurer le pouvoir de réglementation

Le processus quelque peu aléatoire de l'intégration européenne a engendré une régression de la capacité de régulation, qui doit être restauré soit au niveau européen, soit au niveau national. Pour reprendre les propos d'un analyste, cette perte a « érodé à la fois la souveraineté (l'autorité juridique) et l'autonomie (la capacité *de facto* de régulation) des États membres en matière de politique sociale » (Leibfried 2010).

En ce qui concerne le pouvoir de réglementation des États membres, de longue date s'est exprimée la préoccupation, ou même la crainte, que la recherche constante d'une intégration économique sans harmonisation sociale conduise à un *dumping* social et un « nivellement par le bas », dans lequel les États membres ayant les normes sociales les plus basses deviendraient les plus compétitifs en termes de coûts de production (voyez Maslauskaitė 2013 pour un examen nuancé). Ces craintes ont beau être aussi peu fondées que celles, plus récentes, au sujet du « tourisme social », elles n'en sont pas moins à l'origine de vives

tensions sociales et politiques. Par ailleurs, même si l'on n'assiste pas à un *dumping* social à grande échelle, il faut néanmoins admettre l'existence de cas manifestes de travail illégal et d'exploitation.

Le dilemme réside dans le choix que doivent poser les pays les plus développés de l'UE entre le souhait des entreprises d'ouvrir les économies aux travailleurs migrants afin de répondre aux besoins du marché du travail, et l'opinion politique de leur population qui semble souvent opposée, pour une série de raisons allant de la peur d'une concurrence accrue pour les emplois à des préoccupations et bouleversements sociaux plus larges. D'où la place de plus en plus importante que prend la problématique politique de savoir jusqu'à quel point les États membres peuvent maintenir des normes sociales dans un contexte de libre circulation. À cet égard, les arrêts de la Cour de justice relatifs aux actions syndicales qui défendent les salaires minima locaux soulèvent des préoccupations qui doivent trouver des réponses. Plus précisément, il convient de les clarifier sur le plan juridique, notamment dans le contexte des travailleurs détachés, et sur le plan de l'application du principe de subsidiarité dans les politiques sociales.

Le cas des soins de santé illustre également la façon dont les règles du marché intérieur peuvent conduire à des résultats imprévus via les interprétations de dispositions fondamentales du traité par la Cour de justice. Ces affaires soulèvent de nombreuses questions précises et complexes, mais la principale conclusion qui en découle est qu'il n'est pas possible de dresser des cloisons étanches entre les questions de marché – du ressort de la sphère supranationale – et les questions sociales – du ressort du niveau national.

Ce constat a suscité la mise en place de la « clause sociale transversale » dans l'architecture juridique européenne. Insérée par le traité de Lisbonne, cette clause dispose que toutes les actions de l'UE doivent prendre en compte « les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine » (TFUE, article 9). En pratique, cependant, cette clause à beau sous-tendre de nombreuses initiatives en matière de politiques sociales et d'emplois, elle ne semble pas, à ce jour, avoir joué un grand rôle par rapport aux préoccupations

plus globales telles que la conception de programmes d'ajustement macroéconomiques.

2.3 Une vision partagée de la solidarité

L'intégration européenne doit avoir pour fondement une conception commune de la solidarité nécessaire à la fois au niveau européen et au sein de chaque État-providence. La vision paneuropéenne de la solidarité renvoie non seulement à la convergence économique et à la cohésion à l'échelle européenne, mais aussi aux droits individuels comme la libre circulation. La solidarité nationale au sein des États membres fait en revanche plus particulièrement référence à des questions telles que la sécurité sociale, la redistribution des revenus et l'équilibre entre droits sociaux et obligations. Cette double perspective met en lumière pourquoi la solidarité est forcément un concept complexe et multidimensionnel dans le contexte européen, et pourquoi les élargissements successifs et l'union monétaire l'ont rendu encore plus exigeant et délicat.

D'un point de vue conceptuel, la notion de solidarité peut prendre la forme d'une assurance mutuelle ou d'une redistribution. Toutefois, dans la pratique, les deux aspects sont souvent mêlés. Ils reposent tous deux sur la réciprocité, mais ne mettent pas l'accent sur les mêmes points. Lorsque l'on prend la définition de la solidarité comme assurance mutuelle, la réciprocité est intégrée dans les droits ouverts grâce aux cotisations. Lorsque la solidarité suppose une redistribution, elle implique une propension à la coopération et au partage. Dans les deux cas, la réciprocité a pour condition l'existence du sentiment que les objectifs et les valeurs sont partagés par les parties concernées. Il est impossible de faire machine arrière : la réciprocité au sein de l'UE requiert à la fois des valeurs partagées et le sentiment d'œuvrer pour une cause commune.

Ceci souligne la nécessité, déterminante pour le succès ou l'échec de la zone euro, de compléter les arbitrages à long terme qu'implique l'unification monétaire par un accord sur le système social que doit promouvoir cette union monétaire, y compris sur les obligations mutuelles auxquelles les pays doivent satisfaire en vue du soutien de l'investissement social.

2.4 Pourquoi l'Union sociale européenne est nécessaire

Les effets néfastes de la crise appellent manifestement des réponses européennes plus fermes en faveur de la croissance durable, de l'emploi et de l'investissement social. De temps à autres, des observateurs pragmatiques affirment que le « système de la débrouille » actuel se révèle au final fructueux, mais cette voie semble comporter de plus en plus de risques compte tenu de l'érosion du capital politique au service de la poursuite de la coopération européenne qui résulte d'une telle approche. Ou, pour citer le Commissaire européen László Andor : le fonctionnement actuel de l'UEM dans le strict respect de l'orthodoxie instaurée par le traité de Maastricht « n'est pas soutenable : il faut le modifier grâce à une réforme de l'UEM, ou courir le risque de voir l'UE détruite par les conflits politiques opposant les gagnants et les perdants de l'UEM » (Andor 2013 : 3).

Le succès de la zone euro est crucial pour l'avenir de l'UE. Pourtant, les pays participant à l'unification monétaire doivent atteindre un consensus de base sur l'ordre social que doit promouvoir l'union monétaire. Un tel consensus doit couvrir les obligations réciproques des États membres, à savoir ce qu'ils peuvent exiger des autres, et ce qu'ils se doivent mutuellement. La solidarité européenne postule la réciprocité. La dimension sociale de l'UE dans son ensemble doit être renforcée : nous devons approfondir l'entente mutuelle autour d'objectifs sociaux qui doivent être atteints grâce à l'intégration du marché et à la mobilité des personnes, des services, des marchandises et des capitaux, tout en maintenant les principes de régulation sociale au service de ces objectifs.

Il nous faut nous accorder sur un concept clair en lieu et place des vagues discours sur « l'Europe sociale ». À un niveau systémique, une Union sociale européenne viendrait en appui aux États-providence nationaux dans des fonctions-clé telles que la stabilisation macro-économique, et orienterait le développement substantiel des États-providence nationaux par l'établissement de normes et d'objectifs sociaux communs. La prise de décisions plus précises concernant les voies et moyens de la politique sociale resterait la prérogative des États membres, tout en s'assurant que ceux-ci coopèrent au sein d'une union dotée d'un but social explicite : d'où l'expression d'« Union sociale

européenne » (USE). Dans cette conception, l'USE est non seulement souhaitable, mais nécessaire.

Dans une autre contribution, nous proposons un état des lieux détaillé après plus de cinq décennies de politique sociale européenne (Vandenbroucke avec Vanhercke 2014 : section 3). Nous y soulignons que, loin de nier l'importance et les bénéfices des acquis sociaux qui existent et ont continué à se développer discrètement, un appel à une Union sociale européenne s'appuie sur ces acquis (Vanhercke 2013). En revanche, la question se pose également de savoir dans quelle mesure une telle Union sociale peut s'inscrire dans le cadre de la gouvernance actuelle (à savoir la méthode communautaire traditionnelle, le mode de distribution des aides financières de l'UE, la coordination des politiques et le dialogue social européen). De nouvelles voies devront être envisagées : des observateurs tels que Loukas Tsoukalis (2014) démontrent le bien-fondé de conclure un grand compromis qui donnerait au projet européen – vacillant et en mauvaise posture – de nouvelles perspectives.

3. Vers une Union sociale européenne : dix questions épineuses

Une fenêtre d'opportunité s'ouvre cette année pour renouveler le débat sur la dimension sociale de l'intégration européenne. À la suite des élections européennes du mois de mai, de nombreux nouveaux venus ont accédé à la fonction de parlementaire européen. En novembre 2014, une nouvelle Commission européenne entrera en fonction. En décembre, le Conseil européen aura un nouveau Président. De récentes initiatives sociales, en ce compris le paquet investissement sociaux (Commission européenne 2013b et c) et la dimension sociale de l'UEM (Commission européenne 2013d) nous donnent l'occasion de réfléchir à l'élaboration d'une Union sociale européenne. Cependant, le chemin est parsemé de questions épineuses, que nous présentons ci-dessous :

- Les deux premières questions ont trait aux objectifs : pour les résoudre, il faut s'accorder sur la signification et l'importance du modèle social européen.

- Les questions 3 à 7 concernent des outils : elles peuvent illustrer la question fondamentale du rôle de l'UE en matière de politique sociale dans un contexte de « souveraineté partagée ».
- Les questions 8 et 9 se rapportent aux défis de la gouvernance et de la participation des parties prenantes.
- L'ultime question concerne un défi de taille, à savoir l'éducation.

3.1 La convergence sociale est-elle nécessaire ?

Sans un consensus de base sur l'ordre social qu'elle doit promouvoir, et sans en parallèle une certaine convergence quant aux objectifs sociaux fondamentaux, l'UEM n'est pas soutenable à long terme. Au lieu de convergences, on assiste cependant à des divergences dans la zone euro. Nous avons à dessein évité le terme « harmonisation » comme objectif des politiques publiques, non seulement parce qu'il est passé de mode, mais aussi parce que le maintien d'un certain degré de diversité parmi les États-providence – tout en conservant l'ambition d'une convergence vers le haut pour l'Europe – a gardé toute sa légitimité.

Ceci soulève la première question : La convergence vers le haut est-elle nécessaire dans la zone euro et dans l'ensemble de l'UE – et comment la concilier avec la légitime diversité qui caractérise l'Union européenne ?

3.2 L'investissement social comme priorité commune ?

Dans la mesure où chacun s'accorde sur la nécessité de viser la convergence, du moins dans les termes énoncés ci-dessus, il faut ensuite aborder la question du sens de cette convergence et des moyens à mettre en œuvre pour y parvenir.

La notion d'investissement social est apparue comme perspective sociopolitique en réponse à des changements fondamentaux de nos sociétés. Au lieu de se cantonner à la réparation des dommages causés par les défaillances du marché, la misère sociale, les problèmes de santé ou les insuffisances dominantes des politiques publiques, cette notion met l'accent sur les politiques qui dotent les individus, les familles et les sociétés d'une capacité d'adaptation à diverses transformations.

Ce concept insiste particulièrement sur l'éducation et l'accueil de la petite enfance, la prévention du décrochage scolaire, la promotion de la formation continue, la mise à disposition de services de garde abordables (dans le cadre d'une stratégie d'inclusion active), l'aide au logement (lutte contre la problématique des sans-abris), les services de santé accessibles et la promotion d'une vie autonome pour les personnes âgées. Il présuppose une complémentarité adéquate entre la « protection du capital humain » au moyen des outils traditionnels de protection sociale (allocations pécuniaires, soins de santé) et le « développement du capital humain », par le biais de l'éducation, de la formation et de l'activation.

Ici se pose la seconde question : l'investissement social est-il la base d'un « pacte » pour fixer des objectifs à long terme dans un esprit de réciprocité, élargissant ainsi le paquet investissements sociaux de la Commission européenne (Commission européenne 2013b et c) ?

Même en cas d'accord sur une orientation commune, des questions de souveraineté subsistent. Les États-providence sont devenus semi-souverains : la question politique fondamentale est de savoir si la reconquête de cette souveraineté passe par une limitation du rôle de l'Union européenne ou par la définition collective d'objectifs sociaux européens et l'acceptation d'instruments européens plus efficaces pour favoriser la convergence dans la direction convenue.

Ce processus pourrait être qualifié de « souveraineté partagée ». De toute évidence, il faut en conséquence définir ce que veut dire ce terme, et comment l'orientation commune proposée dans les « problèmes délicats » peut être opérationnalisée. Les questions 3 à 7 ci-dessous traitent des instruments des politiques publiques. Y répondre permettra néanmoins d'apporter un éclairage sur une question fondamentale : quel rôle voulons-nous donner à l'Union européenne dans ce processus de souveraineté partagée ?

3.3 Intégration des objectifs de politique sociale dans la structure globale de gouvernance de l'UEM

Les déséquilibres sociaux excessifs – tels que les niveaux actuels de chômage des jeunes ou de pauvreté infantile – sont aussi dangereux

pour l'union monétaire que les déséquilibres économiques excessifs. Lutter contre ces déséquilibres sociaux, surtout au sein de la zone euro, est donc un premier pas vers plus de convergence. Au lieu d'en faire un « pilier social » distinct, la dimension sociale doit être intégrée à toutes les politiques de l'UE, en particulier la surveillance macroéconomique et budgétaire.

L'ajustement du tableau de bord PDM utilisé dans la procédure de déséquilibre macroéconomique (*Macroeconomic Imbalances Procedure, MIP*) a constitué une première étape dans ce sens. En effet, des indicateurs sociaux et d'emploi ont été ajoutés à l'ensemble des indicateurs « auxiliaires » utilisés dans la lecture économique du tableau de bord. Ces indicateurs sociaux pourraient attirer l'attention des ministres sur des déséquilibres sociaux ou d'emploi susceptibles de menacer la stabilité de l'UEM (Barcevičius *et al.* 2014). De tels outils de suivi, dont l'utilisation pourrait être étendue au-delà des objectifs d'Europe 2020, semblent essentiels pour la mise en œuvre effective du Semestre européen et de la dimension sociale d'une véritable union économique et monétaire qui a fait récemment l'objet d'une proposition (Commission européenne 2013d). Cependant, l'appropriation et le contrôle du processus au cours duquel ces indicateurs seront appliqués échauffe certains esprits (voir aussi Degryse *et al.* dans ce volume).

Ceci nous amène à la troisième question : soutenons-nous l'intégration des politiques sociales dans la surveillance macroéconomique et budgétaire de l'UEM ? Dans l'affirmative, quel rôle attribuer aux différents volets des politiques économiques et sociales ?

3.4 Plus de conformité pour plus de solidarité ?

Les États membres sont les premiers responsables des performances des États-providence. Toutefois, sur le plan paneuropéen, il est d'intérêt général que les États-providence se montrent performants, ce qui n'est pas toujours le cas à l'heure actuelle et ne peut être accompli sinon par une réforme. Dans ces conditions, des dispositions contractuelles pourraient ajouter au cadre actuel de surveillance macroéconomique une surveillance constructive des politiques sociales et d'emploi (en plus de l'intégration de la dimension sociale à la surveillance macroéconomique et budgétaire).

Il serait néanmoins important de veiller à ce que ces contrats³ soient considérés par les États membres comme un moyen efficace de parvenir à une solidarité dans le contexte de réformes structurelles de l'État-providence, décidées d'un commun accord, plutôt que comme une façon d'imposer des politiques par une approche top-down (voyez Rubio 2013 pour une discussion plus approfondie); le moindre soupçon que l'on pousse les États à la réforme en les soudoyant (Pisani-Ferry 2013) pourrait provoquer le genre de résistance populaire déjà observée dans les pays qui ont fait l'objet de plans de sauvetage.

L'on en vient inévitablement à la problématique de la contribution des fonds européens, étant donné que les dispositions contractuelles risqueraient de faire double emploi avec les programmes de cohésion existants à visée sociale explicite (Tokarski et Verhelst 2012). Comment pourrait-on rendre cohérents et complémentaires les dispositions contractuelles et les programmes opérationnels de cohésion, en vue d'un renforcement – plutôt qu'une simple substitution – des efforts effectués au niveau de l'UE en matière de politiques sociales et d'emploi? La programmation des politiques de cohésion peut-elle, après réforme, soutenir une « surveillance constructive » de la mise en œuvre des politiques sociales et d'emploi au sein de l'UE ?

Ces propos soulèvent la question suivante : des dispositions contractuelles entre l'UE et les États membres peuvent-elles contribuer à mettre en place une surveillance constructive des politiques sociales et d'emploi, aux côtés de la surveillance déjà en place pour les politiques économiques? Ces dispositions contractuelles et les programmes opérationnels des politiques de cohésion peuvent-ils devenir des outils politiques cohérents et complémentaires? Pouvons-nous ainsi encourager la « solidarité dans la réforme » ?

3.5 Un mécanisme de stabilisation pour l'UEM ?

L'UEM doit absolument retrouver une capacité européenne de stabilisation anticyclique, rôle qu'assuraient auparavant les États-

3. Proposés par la Commission européenne dans le cadre de la création d'un « instrument de convergence et compétitivité » (Commission européenne 2013e).

providence. Depuis que les « quatre présidents » (Conseil européen 2012) se sont approprié l'idée de doter l'UEM d'une capacité d'absorption des chocs, cette proposition a acquis une légitimité. La réalisation de cette idée recèle des problématiques complexes (également examinées par le FMI, voyez Allard *et al.* 2013). Certains proposent de mettre l'accent sur la nécessité d'amortir les chocs asymétriques et d'instaurer une « assurance interétatique », déclenchée par des indicateurs économiques (Enderlein *et al.* 2013, Drèze et Durré 2013). Les États membres contribuent au système lorsque leur écart de production est supérieur à l'écart de production agrégé de la zone euro, c'est-à-dire lorsque leur situation économique conjoncturelle est favorable, et en bénéficient lorsque sur une année particulière, leur écart de production négatif dépasse la moyenne de la zone euro. Soulignons qu'avec un tel système d'assurance, il n'y aurait pas de transferts permanents de certains pays vers d'autres : au fil du temps, tous les pays seraient tour à tour contributeurs et bénéficiaires.

D'autres prônent la création d'un système européen d'assurance chômage qui permettrait de réagir aux chocs conjoncturels tant asymétriques que symétriques (Dullien 2012 et 2013). L'idée sous-jacente est de créer un « régime minimum d'assurance chômage » en Europe, sur la base de transferts vers les chômeurs de courte durée (voir Fichtner dans ce volume). Ces propositions sont exigeantes – quoiqu'à des degrés divers – en termes de confiance mutuelle, d'intérêt commun et de ralliement à l'idée que la responsabilité et la solidarité vont de pair.

Une cinquième question en découle : comment évaluer la faisabilité politique (par opposition à technique) de la capacité européenne de stabilisation anticyclique ?

3.6 Un accord sur les salaires minimums pour favoriser une mobilité durable des travailleurs ?

Les gouvernements français et allemand ont émis des propositions concernant les salaires minimums et les questions relatives à la mobilité transfrontalière, soutenant de ce fait l'idée qu'un accroissement de la mobilité transfrontalière constituerait une évolution positive, à

condition de l'organiser en fonction de la réglementation sociale existante (Bundesregierung 2013).

La proposition franco-allemande a certes été formulée en termes assez vagues. En avril 2005, des chercheurs allemands, français et suisses ont proposé une politique de salaire minimum européen qui permettait à tous les pays européens de garantir un salaire minimum national (Schulten *et al.* 2005). La norme nationale proposée pour ce salaire minimum correspondait à 60 % du salaire moyen national. Comme objectif à court terme, les chercheurs défendaient une norme d'au moins 50 % du salaire moyen national. Un rapport publié par Eurofound (2013c) illustre les nombreuses difficultés relatives à la mise en place d'une telle proposition au niveau européen. Mais, à notre avis, ces difficultés n'invalident pas l'argument fondamental en faveur d'une UE attentive à un niveau décent de salaire minimum.

Accepter positivement la mobilité transfrontalière⁴ ainsi que l'adoption par les États membres de l'UE de systèmes de salaires minimums universellement applicables (fixés à des niveaux économiquement viables compte tenu du contexte national) constitue donc plus qu'une question épineuse à trancher ; mais elle offrirait bien entendu une approche cohérente. Les évolutions récentes du débat sur le salaire minimum, tant en Allemagne⁵ qu'au Royaume-Uni⁶, peuvent au moins nous encourager à nous lancer dans le débat.

Ceci soulève la sixième question : un cadre européen contraignant en matière de salaire minimum serait-il susceptible de soutenir les politiques sociales nationales et de veiller à ce que la mobilité transfrontalière puisse être encouragée sans compromettre les arrangements sociaux existants ?

4. Voir les projets de la Commission visant à présenter en 2014 des propositions de révision de la partie chômage des règlements (CE) 883/2004 et 987/2009 en vue de simplifier les procédures d'octroi des prestations de chômage dans les situations transfrontalières (Commission européenne 2013d : 10).

5. L'introduction d'un salaire minimum a constitué une question centrale de la campagne électorale allemande de 2013. Elle fait désormais partie de l'accord de coalition : un salaire minimum national de 8,50 euros sera introduit à partir de 2015, mais n'entrera pleinement en vigueur qu'en 2017.

6. En janvier 2014, le gouvernement britannique a opéré un changement important en matière de salaire minimum : le chancelier de l'Échiquier, George Osborne, a appelé de ses vœux une hausse du salaire minimum de 6,31 à 7 livres par heure, ce qui reflète une évolution inattendue du consensus britannique en la matière.

3.7 Améliorer l'efficacité de la protection du revenu minimum par des initiatives provenant de l'UE ?

Des propositions ont également été déposées en matière de protection du revenu minimum, notamment par le Réseau européen de lutte contre la pauvreté (EAPN 2010). Plus récemment, le Comité économique et social européen a également appelé à une directive européenne qui étendrait les régimes de revenu minimum à tous les États membres, tout en liant ces régimes à des politiques actives du marché du travail et à la mise en place d'un fonds européen pour un revenu minimum européen (CESE 2013)⁷. Ce cadre européen donnerait du contenu et de la visibilité politique aux droits sociaux dans une « Europe solidaire ». Toutefois, les accords contraignants en matière de revenu minimum devraient être mis en place de manière souple et progressive, simultanément à un degré de convergence des mesures d'activation et de salaires minimums (pas en termes absolus, mais relatifs aux salaires médians des États membres). En outre, même un régime modérément ambitieux exigerait un effort budgétaire significatif de la part des États membres les plus pauvres. Il est néanmoins tout à fait urgent d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la protection du revenu minimum dans un certain nombre d'États.

La septième question est donc de savoir si un cadre européen plus contraignant en matière de protection du revenu minimum peut améliorer la qualité et l'efficience des systèmes sociaux nationaux.

3.8 Renforcer le dialogue social⁸ ?

Le renforcement des capacités des partenaires sociaux et des structures de dialogue social constitue une condition préalable à la refonte de cet outil de gouvernance, en particulier en Europe centrale et orientale

7. Le Groupe des travailleurs du Comité économique et social européen (CESE) a contracté l'Observatoire social européen pour mener une étude sur la faisabilité juridique et politique de l'introduction d'un revenu minimum garanti au niveau européen. Voir Peña-Casas dans ce volume.

8. Le fait que nous mettions l'accent sur ces questions concernant le dialogue social entre les partenaires sociaux traditionnels ne signifie pas que l'on considère la participation des ONG comme étant sans importance. Nous voyons cette dernière comme généralement acceptée.

(Commission européenne 2012). En découle la question des instruments à utiliser pour soutenir les organisations nationales de partenaires sociaux, comme tremplin vers un dialogue social plus fructueux au sein de l'UE. Le suivi de la participation des partenaires sociaux nationaux à tous les stades du Semestre européen offrirait-il une voie à suivre (par exemple via des annexes aux PNR des États membres, qui reprendraient les points de vue des partenaires sociaux à leur égard, ou des invitations à ces mêmes partenaires sociaux à contribuer à la mise en œuvre des recommandations spécifiques par pays qui sont pertinentes pour eux)? Ou alors l'augmentation du financement par le FSE de campagnes syndicales nationales, de formation, de réseautage, constitue-t-elle une autre possibilité ?

Deuxièmement, la question est de savoir comment les partenaires sociaux pourraient participer plus efficacement à la gouvernance socio-économique européenne (comme l'a proposé la communication de la Commission sur la dimension sociale de l'UEM). Le sommet social tripartite constitue-t-il le lieu approprié à cette fin, et dans quelle mesure la composition et la préparation devraient-elles en être revues ? Est-il possible d'améliorer le dialogue macroéconomique (de nature plutôt formelle) au sein duquel le Conseil, la Commission, la Banque centrale européenne et les partenaires sociaux échangent leurs points de vue ? Troisièmement, dans quelles mesures les moyens de la Commission européenne et des partenaires sociaux européens peuvent-ils être concentrés sur la promotion du dialogue social sectoriel européen ? Dans quels domaines ce dialogue pourrait-il encore porter des fruits (en matière de stratégie d'investissement social des États membres, de stratégies d'innovation industrielle, de conditions d'une transition vers une économie verte, ou encore sur un accord final concernant le temps de travail, en vue de répondre à l'activisme de la CJUE dans ce domaine) ?

En résumé, les questions posées sont les suivantes : quels sont les moyens d'avancer les plus fructueux : s'appuyer sur les dispositions existantes, y compris le dialogue sectoriel ; travailler via le Semestre européen ; élargir le dialogue macroéconomique ? L'UE devrait-elle soutenir le dialogue social national de manière plus directe (par exemple, en renforçant les efforts de « capacity-building » via les Fonds)? Et, sur quelles questions particulières ce dialogue devrait-il se focaliser ?

3.9 Améliorer la légitimité démocratique de l'UEM par une meilleure gouvernance sociale ?

Le maintien et le développement d'un consensus de base sur des objectifs communs de politique sociale, ainsi que leur intégration dans la politique macroéconomique et budgétaire, requièrent des procédures de gouvernance, qui sont considérées comme légitimes, notamment au niveau de la zone euro. Il est parfaitement possible d'imaginer les différentes formations du Conseil, y compris le Conseil Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs (EPSCO), se réunir au niveau de la zone euro ; le nouveau Parlement européen pourrait (et devrait, sans doute) organiser des sessions consacrées à la « zone euro » à des fins de discussion et de décision – les partenaires sociaux dans la zone euro prenant l'initiative d'entamer des négociations au niveau de l'UE 18 (Chopin et Fabre 2013).

En même temps, cette amélioration de la gouvernance de la zone euro, et donc l'approfondissement de l'intégration entre pays de la zone euro – qui, selon le Groupe Gliénicker (2013), devrait inclure un nouveau traité sur l'euro, un gouvernement économique et un budget de la zone euro – n'aggraverait-elle pas le risque d'une Europe à deux vitesses ?

La neuvième question soulevée est donc la suivante : ce type d'amélioration de la gouvernance de la zone euro renforcerait-il la légitimité et la qualité de la gouvernance sociale, ou aggraverait-il seulement le risque de créer une Europe à deux vitesses ?

3.10 L'éducation comme priorité paneuropéenne d'investissement social

Les États-providence européens sont confrontés à un formidable défi en termes de capital humain, à savoir l'énorme disparité des niveaux scolaires au sein de l'UE (Commission européenne 2013f et g). S'il est un domaine dans lequel la convergence par le haut doit constituer notre ambition, ainsi qu'une préoccupation commune, c'est celui-ci. De toute évidence, un programme d'éducation doit aller de pair avec un programme de création d'emplois, notamment pour les jeunes.

La Commission européenne a élaboré un programme complet en matière d'éducation, de formation et de compétences, et a publié d'excellentes recommandations sur la modernisation des systèmes éducatifs. La question reste cependant de savoir si ce programme pèse suffisamment aux plus hauts niveaux de prise de décision politique européenne, ainsi que dans le cadre des priorités budgétaires et politiques des États membres ; sur la base des données en matière de dépenses présentées dans la section précédente, la réponse semble négative. Cela ne veut pas dire que la qualité des systèmes éducatifs peut être mesurée de façon simpliste en fonction du niveau des dépenses publiques en matière d'éducation ; mais il semble très difficile d'améliorer sensiblement les systèmes d'éducation tout en les désinvestissant.

Une ultime question en découle : croyons-nous qu'une éducation de qualité pour tous les jeunes Européens devrait constituer la priorité numéro un d'une stratégie crédible d'investissement social européen ? Dans quelles limites peut-on développer une action paneuropéenne tangible dans ce domaine ?

Conclusion : de la survie à l'élaboration d'un projet commun

La nécessité d'une action beaucoup plus résolue au niveau de l'UE en faveur de la promotion de la croissance durable, de l'emploi et de l'investissement social nous apparaît clairement. L'impact social des processus actuels d'ajustement économique est troublant. L'Union européenne doit apparaître soucieuse des conditions sociales de ses citoyens.

L'Europe a besoin d'une Union sociale qui, à un niveau systémique, aiderait les États-providence nationaux à assurer des fonctions clés telles que la stabilisation macroéconomique et l'orientation de l'évolution des États-providence nationaux via l'établissement de normes sociales et d'objectifs sociaux communs. Les voies et moyens de la politique sociale seraient laissés aux États membres, qui coopéreraient dans une union à finalité sociale explicite.

Les arbitrages de long terme qu'implique l'unification monétaire requièrent, de la part des pays participants, la définition d'un consensus de base sur l'ordre social que l'union monétaire doit servir. À défaut, les écarts sociaux au sein de la zone euro éroderont la légitimité de la coopération européenne telle qu'elle existe aujourd'hui, et nuiront à la légitimité fondée sur la confiance, qui sera nécessaire à de meilleures performances futures.

Dans la recherche de cet objectif, trois malentendus devraient être évités.

- Tout d'abord, une Union européenne sociale ne devrait pas constituer un pilier social parallèle et distinct des piliers existants. La dimension sociale doit être intégrée dans toutes les actions de l'UE puisque l'ensemble des politiques sociales sont fréquemment touchées par celles menées dans d'autres domaines. Il en va de même pour la dimension sociale de l'UE dans son ensemble.
- Deuxièmement, une Union sociale ne devrait pas proposer une approche pyramidale et *one-size-fits-all* des politiques sociales des États membres. Une attitude équilibrée est nécessaire en matière de coordination macroéconomique : elle doit combiner une plus grande marge de manœuvre et un soutien réel aux États membres qui optent pour des stratégies d'investissement social, des orientations fondées sur des objectifs clairs, des résultats sociaux bien définis, et un espace maximal d'exploitation pour l'apprentissage mutuel. Une Union européenne sociale n'est pas un État-providence européen : c'est une Union d'États-providence nationaux.
- Troisièmement, des réformes positives sont nécessaires. Les acquis sociaux de plus d'un demi-siècle d'intégration européenne et de développement de l'État-providence ne doivent pas être sous-estimés. Les citoyens européens ont cependant besoin d'une perspective réformatrice qui donne à *l'acquis social* un avenir crédible : la création d'une Union européenne sociale qui s'appuie sur cet *acquis* via un pacte d'investissement social.

En termes politiques, tant la cohésion sociale nationale que le besoin de cohésion paneuropéenne doivent avoir le même poids politique au plus haut niveau de l'élaboration des politiques de l'UE que les objectifs économiques.

Alors que se renforcent les signes de reprise économique, nous pouvons espérer voir les États membres ne plus se laisser guider par une gestion de crise à la petite semaine. Sans but commun, il ne sera cependant pas possible de dépasser l'héritage de la crise, d'éviter le risque d'installation d'une croissance économique atone alimentant l'eurosepticisme, ou d'offrir aux jeunes Européens la perspective stimulante et optimiste dont leurs parents avaient bénéficié. Le passage de l'« instinct de survie » au « but commun » est une condition essentielle à la construction d'une Union sociale.

Références

- Allard C., Brooks P. K., Bluedorn J. C., Bornhorst F., Christopherson K., Ohnsorge F., Poghosyan T. et an IMF Staff Team (2013) *Toward a Fiscal Union for the Euro Area*, IMF Staff Discussion Note, SDN/13/09, septembre 2013 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1309.pdf>).
- Andor L. (2013) *Can we move beyond the Maastricht orthodoxy?*, VOX, 16 décembre 2013 (<http://www.voxeu.org/article/can-we-move-beyond-maastricht-orthodoxy>).
- Barcevičius E., Weishaupt T. et Zeitlin J. (2014) *Assessing the Open Method of Coordination: Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Bundesregierung (2013) *France and Germany – Together for a stronger Europe of Stability and Growth*, Pressemitteilung 187/13 of 30 May, Berlin, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/_Anlagen/2013/05/2013-05-30-dt-frz-erklaerung-englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=5).
- Cantillon B. et Vandembroucke F. (2014) (dir.) *Reconciling Work and Poverty Reduction. How successful are European Welfare States?*, Oxford, Oxford University Press.
- CESE (2013) *Avis du Comité économique et social européen Revenu européen minimum et indicateurs de pauvreté, avis d'initiative, SOC/482*, Bruxelles, 10 décembre 2013 (http://eescopinions.eesc.europa.eu/viewdoc.aspx?doc=ces/soc/soc482/en/ces1960-2013_00_00_tra_ac_en.doc).
- Chopin T. et Fabre A. (2013) *L'Europe sociale, levier d'intégration de la zone euro*, Question d'Europe, Policy Paper, 292, Fondation Robert Schuman (<http://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-292-fr.pdf>).

- Commission européenne (2012) *Social Europe Guide – Volume 2: Social Dialogue*, Luxembourg, Office des Publications de l'Union européenne.
- Commission européenne (2013a) *Employment and Social Developments in Europe 2012*, Luxembourg, Office des Publications de l'Union européenne.
- Commission européenne (2013b) *Communication de la Commission Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020*, COM (2013) 83 du 20 février 2013.
- Commission européenne (2013c) *Policy Roadmap for the 2013-2014 Implementation of the Social Investment Package*, DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion (<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11150&langId=en>).
- Commission européenne (2013d) *Communication de la Commission Renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire*, COM (2013) 690 du 2 octobre 2013.
- Commission européenne (2013e) *Communication de la Commission Vers une union économique et monétaire véritable et approfondie. Création d'un instrument de convergence et de compétitivité*, COM (2013) 165 du 20 mars 2013.
- Commission européenne (2013f) *PISA 2012: EU performance and first inferences regarding education and training policies in Europe*, DG Education et Culture, 3 décembre 2013 (http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/doc/pisa2012_en.pdf).
- Commission européenne (2013g) *The Survey of Adult Skills (PIAAC): Implications for education and training policies in Europe*, DG Education et Culture, octobre 2013 (http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/doc/piaac_en.pdf).
- Commission européenne (2014) *Employment and Social Developments in Europe 2013*, Luxembourg, Office des Publications de l'Union européenne.
- Conseil européen (2012) *Vers une véritable Union économique et monétaire*, Rapport présenté par Herman Van Rompuy, Président du Conseil européen, Bruxelles, 5 décembre 2012.
- Conseil européen (2013) *Conclusions du Conseil européen*, EUCO 217/13, Bruxelles, 20 décembre 2013.
- de la Rica S., Glitz A. et Ortega F. (2013) *Immigration in Europe: Trends, Policies and Empirical Evidence*, IZA Discussion Paper, 7778, novembre 2013 (<http://ftp.iza.org/dp7778.pdf>).
- Dullien S. (2012) *A European unemployment insurance as a stabilization device – Selected issues*, Paper prepared for the European Commission (DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion) (<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10437&langId=en>).

- Dullien S. (2013) A euro-area wide unemployment insurance as an automatic stabilizer: Who benefits and who pays?, Paper prepared for the European Commission (DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion) (<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10438&langId=en>).
- Drèze J. et Durré A. (2013) Fiscal integration and growth stimulation in Europe, CORE discussion paper, 2013/13 (http://uclouvain.be/cps/ucl/doc/core/documents/coredp2013_13.pdf).
- EAPN (2010) Working document on a Framework Directive on Minimum Income, EAPN Working paper, drafted by Anne Van Lancker for the European Anti-poverty Network (http://www.europolitics.info/pdf/gratuit_en/279353-en.pdf).
- Enderlein H., Guttenberg L. et Spiess J. (2013) Blueprint for a cyclical shock insurance in the euro area, Studies and Reports, Paris, Notre Europe –Institut Jacques Delors (<http://www.eng.notre-europe.eu/011-16659-Blueprint-for-a-Cyclical-Shock-Insurance-in-the-euro-area.html>).
- Eurofound (2013a) Working time and work–life balance in a life course perspective, A report based on the fifth European Working Conditions Survey by Anxo D., Franz C. et Kümmerling A., Dublin, Eurofound (<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/73/en/1/EF1273EN.pdf>).
- Eurofound (2013b) Health and wellbeing at work 2013: A report based on the fifth European Working Conditions Survey by Ardito C., d’Errico A., Leombruni R. et Pacelli L., Dublin, Eurofound (<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2013/02/en/1/EF1302EN.pdf>).
- Eurofound (2013c) Pay in Europe in the 21st century, A report by Aumayr-Pintar C., Cabrita J., Fernández-Macías E. et Vacas-Soriano C., Luxembourg, Office des Publications de l’Union européenne (<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2013/88/en/3/EF1388EN.pdf>).
- Fernandes S. et Maslauskaitė K. (2013a) A social dimension for the EMU: why and how?, Policy paper 98, Notre Europe – Institut Jacques Delors (<http://www.notre-europe.eu/media/socialdimensionsforeumfernandesmaslauskaitene-jdissept2013.pdf?pdf=ok>).
- Fernandes S. et Maslauskaitė K. (2013b) Deepening the EMU: How to maintain and develop the European Social Model? A study for the Federal Chancellery of Austria, Studies and Reports, Notre Europe, Institut Jacques Delors.
- Galgóczy B. et Leschke J. (2012) Intra-EU labour migration after Eastern enlargement and during the crisis, Working Paper 2012.13, Bruxelles, ETUI (<http://www.etui.org/content/download/7621/72801/file/WP+2012.13+Web+version.pdf>).
- Gill I.S. et Raiser M. (2012) Golden growth. Restoring the lustre of the European Economic Model, Washington, The World Bank.

- Glienicker Group (2013) Towards a Euro Union, without more integration, further crises are looming, *Die Zeit*, 17 octobre 2013 (<http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1173-towards-a-euro-union/>).
- Hemerijck A. (2013) *Changing Welfare States*, Oxford, Oxford University Press.
- Leibfried S. (2010) *Social Policy. Left to the Judges and the Markets?*, in Wallace H., Pollack M. A. et Young A. R. (dir.) *Policy-Making in the European Union*, Sixth Edition, Oxford, Oxford University Press, 253-281.
- Maslauskaitė K. (2013) *Social competition in the EU: Myths and Realities*, *Studies and Reports*, 97, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juin 2013.
- Morel N., Palier B. et Palme J. (2012) *Social Investment a New Paradigm in Search of a New Economic Model and Political Mobilisation*, in Morel N., Palier B. et Palme J. (dir.) *Towards a Social Investment Welfare State?* Bristol, Polity Press, 353–376.
- Peña-Casas R. et Ghailani D., avec Sabato S. et Nicaise I. (2014) *Towards a European minimum income*, Rapport de l'Observatoire social européen au Comité économique et social européen, Bruxelles.
- Pisani-Ferry J. (2013) *Bribery is no way to reform Europe*, *Financial Times*, 5 février 2013 (<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/6e3f7458-6faf-11e2-956b-00144feab49a.html#axzz2qNwS59cm>).
- Prest A. R. et Turvey R. (1965) *Cost-Benefit: A Survey*, *The Economic Journal*, 75 (300), décembre 1965, 683-735 (<https://courses.cit.cornell.edu/econ335/out/benefit%20cost%20survey.pdf>).
- Rubio E. (2013) *Which financial instrument to facilitate structural reforms in the Euro area?*, Policy paper 104, Notre Europe – Institut Jacques Delors (<http://www.eng.notre-europe.eu/011-17405-Which-financial-instrument-to-facilitate-structural-reforms-in-the-euro-area.html>).
- Schulten T., Schäfer C., Bispinck R., Rieger A., Ringger B., Baumann H., Husson M. et Math A. (2005) *Theses for a European minimum wage policy*, Düsseldorf, Zurich, Paris, 15 avril 2005 (http://www.boeckler.de/pdf/wsi_2005_thesen_mindlohn_en.pdf).
- Tokarski P. et Verhelst S. (2012) *Macroeconomic Conditionality in Cohesion Policy: Added value or Unnecessary Burden?*, *European Policy Brief*, 13, EGMONT Royal Institute for International Relations, novembre 2012 (<http://www.egmontinstitute.be/papers/12/eur/EPB13.pdf>).
- Tsoukalis L. (2014) *The Unhappy State of the Union. Europe Needs a New Grand Bargain*, London, Policy Network.
- Vandenbroucke F. avec Vanhercke B. (2014) *A European Social Union. 10 Tough Nuts to Crack*, Background report for the Friends of Europe High-Level Group on 'Social Union', Bruxelles, Friends of Europe (http://www.friendsofeurope.org/Portals/13/Events/WorkingGroups/Social_Europe/03_03_14_Report_Social_Union_FINAL_V.pdf).

- Vandebroucke F. (2013) A European Social Union: Why We Need It, What It Means, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2/2013, 221-247.
- Vandebroucke F., Hemerijck A. et Palier B. (2011) The EU Needs a Social Investment Pact, OSE Paper Series, Opinion paper, 5, mai, Bruxelles, OSE.
- Vanhercke B. (2013) Souterraine ? La politique sociale de l'UE par temps d'austérité in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2012, Bruxelles, OSE et ETUI, 95-128.

Tous les liens ont été vérifiés le 7 juin 2014.