

UN NOUVEL ÉLAN POUR L'EUROPE SOCIALE

David Rinaldi

Préface de Jacques Delors

Avant-propos de Nicolas Schmit

Contribution de Marianne Thyssen

ÉTUDES & RAPPORTS  FÉVRIER 2016
108

UN NOUVEL ÉLAN POUR L'EUROPE SOCIALE

David Rinaldi

Préface de Jacques Delors

Avant-propos de Nicolas Schmit

Contribution de Marianne Thyssen

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE <i>de Jacques Delors</i>	7
AVANT-PROPOS <i>de Nicolas Schmit</i>	12
CONTRIBUTION <i>de Marianne Thyssen</i>	21
RÉSUMÉ	29
INTRODUCTION	32
1. Investir dans le capital humain et relever les défis sociétaux à long terme	35
1.1. Cinq défis qui nécessitent de mettre l'accent sur les investissements sociaux	35
1.2. Investir dans le capital humain : objectifs	40
1.2.1. L'effet sur la croissance économique dans le cadre du renforcement de la compétitivité, de la résistance et de l'innovation	40
1.2.2. L'effet sur la justice sociale et l'inclusion dans le cadre d'une lutte contre les inégalités, tant au sein des pays qu'entre eux	41
1.3. Un cadre stratégique fonctionnel et adaptable	42
1.3.1. Le paquet « investissements sociaux »	42
1.3.2. Le plan d'investissement et l'initiative pour l'emploi des jeunes	44
1.4. Mesures concrètes : développer, entretenir et utiliser le capital humain	46
1.4.1. Investir dans les services de la petite enfance	48
1.4.2. Promouvoir une véritable alliance pour l'apprentissage	50

1.4.3. Financement de l'enseignement supérieur et du troisième degré	52
1.4.4. Promouvoir la formation tout au long de la vie et la mise à niveau des compétences pour remédier à l'inadéquation des compétences	53
1.5. Discussion	55
1.5.1. La logique sous-jacente aux investissements sociaux	56
1.5.2. Divergence et gouvernance économique	58
1.5.3. Une catastrophe pour l'Europe	60
1.5.4. Le capital humain pour relancer la confiance et les investissements privés	62
1.5.5. Priorités	63
1.6. Questions ouvertes	65
1.7. Résumé des recommandations stratégiques	66
2. Vers une mobilité de la main-d'œuvre plus équitable et efficace dans l'UE	68
2.1. Les principaux enjeux relatifs à la mobilité de la main-d'œuvre	68
2.2. Supprimer les obstacles à la mobilité : pistes d'action	72
2.2.1. La portabilité des droits sociaux et de la protection des droits des travailleurs mobiles	73
2.2.2. La reconnaissance juridique et pratique des qualifications et des diplômes	75
2.2.3. Garantir une mobilité équitable et atténuer le risque de concurrence sociale en Europe	76

2.3. Nouvelles propositions politiques sur la mobilité au sein de l'UE	78
2.3.1. Une alliance pour l'apprentissage et Erasmus Pro	78
2.3.2. La réforme du portail EURES	79
2.3.3. Salaire minimum et revenu minimum standardisés	79
2.4. Discussion	81
2.4.1. Mobilité et formation duale	81
2.4.2. Éviter les inconvénients de la mobilité	83
2.4.3. Une nouvelle stratégie	83
2.4.4. Priorités	85
2.5. Questions ouvertes	87
2.6. Résumé des recommandations stratégiques	88
3. Rétablir la convergence socio-économique dans l'UE et l'UEM	90
3.1. Pourquoi une Europe sociale maintenant	90
3.2. Gouvernance de l'UEM et le semestre européen	96
3.3. Garantir le financement des investissements sociaux	97
3.4. Mécanismes de stabilisation pour lutter contre les chocs conjoncturels	100
3.5. Discussion	103
3.5.1. Vers une zone monétaire « optimale »	105
3.5.2. Concilier la politique économique et la politique sociale : le semestre	107

3.5.3. Règles budgétaires et flexibilité	111
3.6. Questions ouvertes	112
3.7. Résumé des recommandations stratégiques	114
BIBLIOGRAPHIE	115
SUR LES MÊMES THÈMES...	118
ANNEXE 1 – PROGRAMME DU SÉMINAIRE	119
LISTE DES GRAPHIQUES ET TABLEAUX	120
AUTEUR	121

PRÉFACE

de Jacques Delors

Ces dernières années, les dirigeants nationaux et européens ont connu une sorte de gestion de crise au quotidien, prenant des mesures dans l'optique de survivre. Si les efforts en vue d'empêcher l'effondrement de la zone euro sont bienvenus, notre Union doit impérativement poursuivre des objectifs à long terme. Des objectifs qui portent sur le progrès social et la prospérité pour tous. En effet, comme je l'ai déjà mentionné à plusieurs reprises, après les pompiers, l'Europe attend les architectes.

Ces derniers sont essentiels pour trouver ce sens de l'intérêt commun qui peut mobiliser à la fois les États membres et leurs citoyens. Nous devrions tirer un enseignement de ces années de crise financière, économique et politique : **si l'élaboration des politiques européennes compromet la cohésion et sacrifie des normes sociales, le projet européen n'a aucune chance de recueillir le soutien des citoyens européens.**

Ce rapport identifie clairement les trois objectifs qui peuvent contribuer à l'intégration européenne et rétablir la confiance et la reprise économique. Premièrement, **la convergence socio-économique au sein de l'UEM et de l'UE**, qui doit être réalisée, par exemple, grâce à des mécanismes de stabilisation automatiques ; deuxièmement, **un véritable marché du travail européen**, avec une mobilité accrue au sein de l'UE et des droits sociaux accessibles dans toute l'Europe ; troisièmement, **un élan vigoureux en faveur des investissements sociaux** pour fixer la base de la croissance inclusive et de la compétitivité. C'est autour de ces trois piliers que nous pourrons poser les fondements d'une Europe sociale. J'aimerais évoquer brièvement chacun de ces objectifs.

À la suite de la crise, l'accentuation sans précédent des divergences en Europe s'est caractérisée non seulement par des déséquilibres macroéconomiques,

mais également par des déséquilibres sociaux, qui doivent aussi être considérés comme des *déséquilibres excessifs*. Déterminer **comment concilier des objectifs sociaux et macroéconomiques** est probablement le principal défi auquel il faut apporter une réponse définitive. La grande question est de savoir comment promouvoir la convergence ascendante dans un cadre qui ne compromette pas l'assainissement budgétaire.

L'Institut et moi-même avons souvent souligné la nécessité de réformer rapidement l'UEM et de la doter d'une dimension sociale et d'un mécanisme de stabilisation¹. Beaucoup d'éléments soutiennent la création d'un outil anticyclique automatique, qui pourrait empêcher des disparités prononcées et persistantes entre les résultats économiques et sociaux des États membres de l'UE. Il pourrait rendre la zone euro plus résistante et durable et réconcilier les Européens avec le projet européen. Pour promouvoir l'unité et donner un sens de l'intérêt commun, il doit s'agir d'un stabilisateur automatique fondé sur un sentiment de solidarité et de réciprocité ; quel est l'intérêt d'être dans une *Union* où il n'y a ni solidarité, ni réciprocité en cas de choc négatif dans un des États membres ? Les universitaires et les professionnels ont fait leur travail : ils ont formulé de nombreuses propositions, avec des transferts temporaires ou permanents, fondées sur l'assurance-chômage ou sur des dispositions cycliques relatives à l'écart de production ; il est désormais temps pour les hommes politiques de faire le leur et de proposer une solution commune.

Je souhaiterais ajouter une chose à la discussion sur la convergence : le renforcement de la convergence ne doit pas se limiter à la zone euro. C'est l'Union qui doit être solidaire et résistante. L'adoption d'une dimension sociale est essentielle pour la survie de la zone euro, mais elle serait souhaitable pour l'Union dans son ensemble. Il ne faut pas oublier que nous sommes tous convenus que :

1. Publications de l'Institut Jacques Delors co-signées par le président Jacques Delors : « *Après l'accord grec : l'impérieuse nécessité de parachever l'UEM* », *Tribune*, juillet 2015 ; « *Doter l'UEM d'une dimension sociale* », *Tribune*, octobre 2013 ; « *Parachever l'euro – Feuille de route vers une union budgétaire en Europe* », Rapport du « groupe Tommaso Padoa-Schioppa », *Études & Rapports n° 92*, juin 2012. Et par d'autres auteurs : David Rinaldi, Eulalia Rubio et Emmett Strickland, « *Redessiner l'UEM : quel programme après les négociations grecques ?* », *Synthèse*, novembre 2015 ; Henrik Enderlein et Jörg Haas, « *Quel serait le rôle d'un ministre européen des finances ? Une proposition* », *Policy paper n° 145*, octobre 2015 ; Yves Bertoncini, Henrik Enderlein, Sofia Fernandes, Jörg Haas et Eulalia Rubio, « *Améliorer l'UEM : nos recommandations pour le débat sur le rapport des cinq présidents* », *Policy paper n° 137*, juin 2015 ; Sofia Fernandes, « *Parachever l'Union économique et monétaire* », *Synthèse*, janvier 2014 ; Sofia Fernandes et Kristina Maslauskaitė, « *Renforcer l'UEM : comment maintenir et développer le modèle social européen ?* », *Études & Rapports n° 101*, novembre 2013 ; Sofia Fernandes et Kristina Maslauskaitė, « *Une dimension sociale pour l'UEM : pourquoi et comment ?* », *Policy paper n° 98*, septembre 2013 ; Henrik Enderlein, Lucas Guttenberg et Jann Spiess, « *Une assurance contre les chocs conjoncturels dans la zone euro* », *Études & Rapports n° 100*, septembre 2013.

« dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation et de formation² ». La clause sociale horizontale prévue dans l'article 9 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne est un élément fondamental de notre acquis ; elle établit la nécessité d'intégrer des objectifs sociaux dans toutes les initiatives européennes, y compris, comme le recommande ce Rapport, dans le semestre européen et le pacte de stabilité et de croissance.

La deuxième ambition est **un véritable marché du travail européen fondé sur une mobilité renforcée au sein de l'UE et une meilleure portabilité des droits.**

La mobilité est désormais l'un des piliers mêmes du marché unique européen ; elle présente des avantages pour les citoyens, qui peuvent progresser sur les plans culturel et professionnel, et pour notre économie en jouant un rôle de stabilisateur et en permettant de remédier aux pénuries de compétences. Toutefois, de sérieux obstacles à la mobilité intra-UE sont toujours présents et certains États membres adoptent de plus en plus une position dénigrant cette dernière. Le risque d'exode des jeunes est probablement la principale inquiétude des pays d'origine, mais l'image négative de la mobilité est plus tangible dans les pays d'accueil, qui craignent le risque de concurrence sociale. À cette fin, je soutiens l'appel à la création d'une inspection du travail européenne, qui est présentée dans ce Rapport comme l'une des principales recommandations du groupe d'experts intervenant lors du séminaire « Un nouvel élan pour l'Europe sociale ». Il est nécessaire de faire appliquer la directive sur le détachement des travailleurs pour éviter le risque de dumping social.

Cependant, hormis le fait de veiller à la bonne application de la législation sur le travail, il reste encore beaucoup à faire. Premièrement, des efforts spécifiques doivent être déployés pour remédier au fléau du chômage des jeunes. D'une part, la garantie pour la jeunesse doit être renforcée et mieux coordonnée de sorte que les initiatives des États membres soient développées à grande échelle grâce au soutien des institutions européennes ; de l'autre, nous devons

2. Art. 9, TFUE.

réduire l'écart entre l'éducation scolaire et le marché du travail en renforçant les systèmes d'apprentissage encourageant la mobilité. À cet égard, j'ai déjà eu l'occasion de soutenir l'appel à un million de jeunes apprentis européens d'ici à 2020³.

De plus, afin de créer des conditions favorables à la mobilité des travailleurs, nous devons aspirer à une Union sociale : une Union où il sera possible de jouir des droits sociaux protégés par les États membres quel que soit son domicile. Avoir une Union sociale ne signifie pas que nous devrions avoir un système de protection sociale européen unique, ni qu'il faille interférer avec les systèmes sociaux nationaux, mais cela implique de créer une Union de 28 États-providence. Cet objectif est essentiel pour promouvoir la mobilité et renforcer l'identité et la citoyenneté européennes. Comme l'indique D. Rinaldi dans ce Rapport, créer un véritable système de coordination en vue de rendre effective la portabilité des droits, associé à une description claire de « Vos droits en Europe », pourrait stimuler la mobilité au sein de l'UE et donner du poids à l'Europe sociale.

La troisième ambition est une **Union qui investit dans ses citoyens**. Ce serait une erreur de renoncer complètement aux objectifs et à l'approche de la stratégie de Lisbonne ; en particulier, nous ne devons pas oublier la valeur des investissements sociaux pour l'objectif à long terme d'une croissance inclusive et partagée. Nous devrions de nouveau souligner la valeur économique et productive des politiques sociales telles que l'activation, les services de la petite enfance et la formation tout au long de la vie.

De nos jours, avec le plan d'action sur l'union des marchés des capitaux et la création du Fonds européen pour les investissements stratégiques, la Commission européenne contribue activement à promouvoir et faciliter les possibilités d'investissement. Cependant, il manque une stratégie d'investissement dans notre capital humain. Il convient peut-être de rappeler que ce sont les citoyens qui font l'économie et que ce sont eux qui innovent, créent,

3. Voir la proposition du groupe de travail de l'Institut Jacques Delors sur l'emploi des jeunes : Jacques Delors, Henrik Enderlein, Pascal Lamy, Enrico Letta, François Villeroy de Galhau, António Vitorino, Jean-Michel Baer et Sofia Fernandes, « Erasmus Pro : pour un million de jeunes apprentis européens d'ici 2020 », *Tribune*, Institut Jacques Delors, mai 2015.

travaillent et dirigent les entreprises. La force de l'Europe, ce sont ses citoyens, une force que nous devons préserver.

Pour conclure, je tiens à féliciter le ministère luxembourgeois du Travail, de l'Emploi, de l'Économie sociale et de la Solidarité économique pour ses efforts en vue de remettre à l'ordre du jour la discussion sur l'Europe sociale.

Les enjeux sont grands. Les menaces de désintégration et de divergence, d'exclusion sociale, de chômage à long terme et d'une montée de l'eurosepticisme sont réelles. Un élan vigoureux pour l'Europe sociale pourrait aider sur tous ces sujets. J'aimerais que nos dirigeants européens en prennent conscience et révisent avec détermination l'architecture de l'UE pour garantir la réalisation d'objectifs sociaux communs. Sinon, l'absence de progrès sur la voie d'une Union sociale pourrait coûter très cher.

Jacques Delors
Président fondateur de l'Institut Jacques Delors

AVANT-PROPOS

de Nicolas Schmit

« L'Union européenne a été gravement touchée par la crise économique et financière qui avait commencé aux États-Unis. Après un long ralentissement économique, la lente reprise « ne résout pas les difficultés sociales qui se sont accumulées depuis le début de la crise »⁴. Environ neuf millions de personnes supplémentaires sont au chômage par rapport à 2008. La pauvreté a augmenté, notamment la pauvreté des enfants.

De nature financière à l'origine, la crise est devenue une crise sociale. Cependant, la réaction de l'Europe face à cette situation a été faible. Jusqu'à présent, le « triple A social » annoncé s'est à peine concrétisé dans les politiques de l'UE. Les divergences économiques et sociales entre les États membres se sont considérablement accentuées, menaçant la cohésion politique de l'Europe. Des politiques d'assainissement budgétaire ont été mises en œuvre sans tenir compte des stabilisateurs sociaux. La « clause sociale horizontale » de l'article 9 a été complètement ignorée.

La présidence luxembourgeoise a fait de la relance d'une politique sociale active l'une des grandes priorités de son programme. Les enjeux sont effectivement très grands. L'Union européenne perd ses citoyens. Il est donc urgent de donner un nouvel élan à l'Europe sociale, non seulement en paroles, mais également en mesures politiques concrètes.

Afin d'encourager une large réflexion et de définir des politiques, le ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire a organisé un séminaire⁵ de haut niveau en amont de la présidence luxembourgeoise. Je souhaite remercier l'Institut Jacques Delors pour son soutien actif à ce projet.

4. Commission européenne, *Évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe 2014*.

5. Voir le programme du séminaire en Annexe 1.

La présente publication donne une idée de la richesse du débat qui s'est tenu lors du séminaire. Je souhaite également remercier tous les participants pour leur implication et leurs contributions. J'espère que ce rapport publié par l'Institut Jacques Delors contribuera réellement à donner un nouvel élan à l'Europe sociale. Le séminaire nous a aidés à préparer notre présidence dans ce domaine très important.

Remettre l'Europe sociale à l'ordre du jour n'est sûrement pas chose aisée, notamment à une époque de profonds bouleversements. Toutefois, nous devons être conscients que si nous ne renforçons pas la dimension sociale de l'Union européenne dans son ensemble, et de la zone euro en particulier, il sera plus difficile de surmonter des défis tels que ceux constitués par l'afflux massif de réfugiés, le changement climatique, le terrorisme mondial, mais également le changement technologique. Renforcer le tissu social et l'assurance des citoyens dote les individus et les sociétés des compétences et de la confiance en soi nécessaires pour relever ces défis.

Pour donner un nouvel élan à l'Europe sociale, il faudrait commencer par donner à cet objectif stratégique une signification concrète, et bien sûr relancer le dialogue social en Europe, ainsi qu'aux différents échelons nationaux. Le dialogue social est un élément essentiel du modèle social européen, avec toutes ses diversités. Nous devons encourager les partenaires sociaux à négocier et adopter des solutions novatrices et orientées vers l'avenir pour adapter notre modèle social aux nouvelles contraintes économiques et technologiques.

Malheureusement, l'Europe sociale n'est pas encore considérée comme un grand enjeu politique européen. Elle est ignorée en grande partie par les médias, qui considèrent que la politique sociale demeure avant tout une compétence nationale. Ce n'est plus le cas. Du moins, l'idée de limiter la dimension sociale aux États-nations n'a pas passé l'épreuve de la crise. Le fait d'améliorer le respect des objectifs économiques et financiers de l'UE a un impact sur les systèmes nationaux de protection sociale. L'Europe a donc besoin d'une nouvelle gouvernance qui comporte une forte dimension sociale équivalente à celle économique et budgétaire.

Quatre éléments représentent, selon moi, des piliers essentiels d'une Europe sociale : des normes sociales communes, une gouvernance socio-économique, des emplois et des compétences et un programme d'investissements sociaux.

1. Des normes sociales communes pour une convergence ascendante

Dans l'Union européenne élargie, la convergence socio-économique a cessé, ce qui a donné lieu à de vives tensions entre les États membres. Le droit de circuler librement a été remis en question, bien que la mobilité soit l'un des principaux acquis de l'Europe.

Dans le cadre de son deuxième programme de travail annuel, le président de la Commission a annoncé « un nouveau pilier de droits sociaux ». Il s'agit certainement d'une idée intéressante, mais elle soulève de nombreuses questions. Quel type de droits sociaux et quelle devrait être leur valeur juridique ? Le 9 décembre 1989, les États membres de la Communauté européenne avaient adopté une Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, avant le traité de Maastricht et le Protocole social. La Charte a invité la Commission à « présenter, le plus vite possible, les initiatives qui relèvent de ses compétences prévues aux traités en vue de l'adoption des instruments juridiques pour la mise en œuvre effective ». Cela est toujours valable et la Commission pourrait présenter ces propositions.

Une approche plus ambitieuse et plus claire pourrait consister à adopter un Protocole social ; il s'agit d'une option tout particulièrement préconisée par la Confédération européenne des syndicats. Ce protocole aurait un caractère juridiquement contraignant et serait au moins ratifié par les États membres souhaitant le faire. La coopération renforcée dans le domaine social ne devrait pas être écartée, mais devrait inclure tous les membres de la zone euro. Dans un premier temps, elle devrait clarifier la relation entre les libertés économiques et les droits sociaux fondamentaux, en soulignant la primauté de ces derniers. Cela est extrêmement important dans le contexte de la mobilité équitable à laquelle la Commission fait référence.

Le principe « à travail égal, salaire égal sur le même lieu de travail » devrait être inscrit dans ce protocole et mettre ainsi fin à toute sorte d'abus dans le domaine du détachement des travailleurs. L'obligation d'instaurer un salaire

minimum est également citée comme l'un des éléments de ce pilier. À ce jour, 22 États membres ont un salaire minimum légal, tandis que six se fondent sur des salaires minimums fixés dans le cadre de négociations collectives. Le principal problème est la différence considérable entre le salaire minimum le plus bas (Bulgarie 215 €) et le plus élevé (Luxembourg 1923 €). La question d'un niveau minimum défini par le salaire médian semble donc davantage d'actualité. L'idée d'un revenu minimum dans tous les États membres est également évoquée dans ce contexte.

Depuis la CECA, l'Europe est associée à des normes communes garantissant de bons emplois et du travail décent. Des conditions de travail équitables ont été essentielles pour la santé et la sécurité des travailleurs, mais également pour la concurrence loyale entre les entreprises au sein du marché unique. Durant la présidence luxembourgeoise, le conseil EPSCO a adopté des conclusions du Conseil sur un « nouveau programme pour la santé et la sécurité au travail en vue de favoriser de meilleures conditions de travail ».

La législation européenne existante doit être adaptée pour faire face à de nouveaux risques sur le lieu de travail tels que des substances cancérigènes, le harcèlement ou le stress au travail. Une nouvelle stratégie visant à promouvoir la santé et la sécurité en tenant compte des nouvelles formes de chômage et d'organisation du travail dues à la révolution numérique devrait être élaborée avec les partenaires sociaux.

Lors de l'adoption de nouvelles normes sociales, il faut bien sûr prendre en compte la diversité entre les États membres, mais l'objectif déclaré devrait être la convergence ascendante. L'établissement de droits sociaux devrait se faire dans le cadre d'une large consultation associant des gouvernements, le Parlement européen et les parlements nationaux, ainsi que les partenaires sociaux et la société civile. Cela mettrait en lumière le changement de priorités stratégiques de l'Europe et enverrait comme signal clair aux citoyens que le progrès économique est lié au progrès social.

2. La gouvernance sociale pour une Europe inclusive

Le principal objectif de l'Union européenne est de créer des conditions propices à une croissance plus solide, davantage d'emplois et de meilleure qualité et un

niveau de vie plus élevé. L'Union européenne est également une union d'États-providence nationaux qui ont besoin, au niveau européen, de normes sociales et d'objectifs globaux, ainsi que d'une gouvernance socio-économique plus forte.

La gouvernance mise en place dans l'UE, et plus particulièrement dans la zone euro, est presque exclusivement axée sur des objectifs économiques et budgétaires. Le fait que des déséquilibres sociaux constituent une menace économique et politique pour la durabilité de la zone euro n'est pas suffisamment pris en compte. Il existe un besoin flagrant de rééquilibrer la gouvernance. Les déséquilibres sociaux doivent être gérés avec la même fermeté que les déséquilibres budgétaires et macroéconomiques. Quelques progrès ont été réalisés lors de la rationalisation du semestre européen en 2015. Ces changements consistent à limiter les « recommandations spécifiques par pays » (RSP), qui comprennent également des objectifs sociaux. Trois indicateurs en matière d'emploi sont devenus des indicateurs clés du mécanisme d'alerte rapide dans le cadre de la Procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques. Il s'agit effectivement de progrès modestes si les déséquilibres sociaux ont un impact sur les politiques macroéconomiques et budgétaires. Cela amènerait à intégrer pleinement la dimension sociale dans la gouvernance globale en la transformant en une « gouvernance socio-économique ». Le chômage, la pauvreté, l'inégalité, l'inadéquation des compétences, mais également un système de santé défaillant ou un système de retraite fragile sont des questions fondamentales dans le cadre d'un approfondissement de l'union monétaire européenne.

Sur le plan institutionnel, cela signifie que les différentes formations du Conseil doivent coopérer et interagir de façon plus intense. Le conseil EPSCO devrait être bien plus impliqué et devrait donc revoir ses méthodes de travail et la fréquence de ses réunions. Il peut s'appuyer sur le bon travail effectué par les deux comités, le CPS et le COEM, qui intègrent leur analyse et leurs points de vue au processus. Dans le cadre de l'initiative de la présidence luxembourgeoise, le conseil EPSCO a adopté des conclusions du Conseil pour une gouvernance favorisant une Europe plus inclusive.

Trop souvent, sur des questions sociales telles que les retraites ou les soins de santé, la priorité est donnée à la pérennité financière et à la rentabilité, et ce même s'il faut certes tenir compte de ces critères. Cela a été souligné par le

CPS dans son rapport de 2015. L'implication des partenaires sociaux demeure également faible, tout comme la légitimité démocratique. Pour la zone euro, une intégration économique et budgétaire renforcée devrait automatiquement donner lieu à une intégration sociale approfondie. Par conséquent, la présidence luxembourgeoise a organisé un conseil informel EPSCO de la zone euro. Cela a bien sûr suscité quelques tensions avec les États membres qui ne font pas partie de la zone euro, mais ces derniers ont néanmoins accepté l'Euro-groupe des ministres des Finances. Une solution de compromis pourrait consister à laisser les ministres EPSCO examiner régulièrement les enjeux sociaux spécifiques à la zone euro et à permettre aux autres États non-membres de la zone euro, mais souhaitant contribuer à renforcer la dimension sociale, de participer au processus.

Le rapport des cinq présidents sur « La nature d'une union économique et monétaire profonde, véritable et équitable », même s'il mentionne le « triple A social », ne précise pas comment la gouvernance devrait être rééquilibrée et davantage intégrée.

Les questions relatives à l'emploi dépendent en grande partie du contexte macroéconomique. Il n'existe pas de position claire sur la manière dont les objectifs d'Europe 2020 (qui, pour la plupart, n'ont pas été atteints) devraient être adaptés et reconfirmés étant donné que la révision à mi-parcours n'a pas eu lieu. La question de la capacité budgétaire de l'UEM doit être abordée.

Il est essentiel d'améliorer la gouvernance de façon plus équilibrée, non seulement pour rétablir la confiance dans l'Union européenne, mais également pour garantir la convergence socio-économique, et ainsi la durabilité de l'union monétaire.

3. Un programme en matière d'emploi et de compétences

Le chômage élevé déstabilise non seulement les gouvernements nationaux, mais menace également la cohésion de l'Union européenne. Le chômage des jeunes est sûrement l'un des principaux problèmes des Européens. Le danger pour l'avenir de l'Europe est de produire une « génération perdue ». La baisse du chômage est trop lente. À son rythme actuel, le taux de chômage de 2007 (soit celui d'avant la crise) ne serait pas atteint avant 2022.

L'Initiative pour l'emploi des jeunes, qui comprend la Garantie pour la jeunesse, a été une mesure utile pour lutter contre le chômage des jeunes. Toutefois, il est urgent d'aller plus loin. La présidence a axé les discussions sur plusieurs sujets : renforcer la garantie pour la jeunesse ; favoriser la création d'emplois tout en soutenant l'entrepreneuriat ; améliorer les compétences en développant la formation professionnelle. L'idée d'un nouveau programme ERASMUS pour les jeunes au chômage et moins qualifiés doit être mise en place et devrait recevoir un soutien financier suffisant. La lutte contre le chômage des jeunes doit rester parmi les priorités de l'agenda européen et être pleinement intégrée aux différentes politiques.

Les réformes du marché du travail sont généralement mises en avant comme des réformes structurelles essentielles en vue de promouvoir l'emploi. Souvent, on considère qu'elles sont surtout à l'origine de plus de précarité. De nombreux jeunes souffrent de conditions de travail précaires qui ont des répercussions considérables sur leurs vies. Cela se produit également dans les pays où le chômage est bas. Même en Allemagne, un salarié sur quatre de moins de 35 ans travaille dans des conditions précaires. Le concept de flexicurité doit donc être réintroduit dans l'élaboration des politiques européennes. Bien sûr, ce type de réformes doit être adapté aux différents contextes nationaux. Il est particulièrement important d'accorder toute l'attention nécessaire au côté sécurité. Cela nécessite non seulement des allocations chômage adaptées, mais surtout des programmes de reconversion efficaces, qui doivent être correctement financés. Le rôle du FSE doit être repensé dans ce sens. Il faut relancer le dialogue social, mais cela implique également de promouvoir la négociation collective afin d'obtenir une politique salariale plus équilibrée.

Il est encore plus essentiel d'investir de façon conséquente dans le capital humain à une époque où nos économies connaissent une révolution technologique majeure. La numérisation transformera les entreprises et les modes de production. Elle est également à l'origine de profonds changements sur les marchés du travail et au niveau des demandes en compétences. L'économie numérique aura également de grandes répercussions sur nos systèmes de protection sociale. Il est donc temps d'aborder ces changements et de s'assurer que ces innovations technologiques perturbatrices ne donnent pas lieu à davantage d'exclusion et d'inégalité. L'Europe doit suivre pleinement cette révolution tout en faisant en sorte qu'elle soit compatible avec nos valeurs sociales.

Cela nécessite d'adapter la législation du travail, mais surtout d'investir dans les compétences. Il s'agit de réformes structurelles clés sur lesquelles l'Union européenne devrait mettre l'accent de façon coordonnée car l'économie numérique dépasse les frontières et la réalisation d'un marché intérieur numérique est une grande priorité.

Il serait utile d'organiser un groupe de travail composé d'experts et de partenaires sociaux pour traiter de tous les impacts économiques, sociaux, culturels, etc. de ces transformations fondées sur l'intelligence artificielle. La présidence luxembourgeoise a organisé un séminaire de haut niveau sur les sujets qui devaient figurer à l'agenda européen.

4. Promouvoir les investissements sociaux

Le grand manque d'investissement a été identifié comme la principale faiblesse économique de l'Europe. Le programme d'investissement stratégique lancé par la Commission européenne est une mesure efficace, mais insuffisante pour améliorer la productivité et soutenir une croissance équitable et créatrice d'emplois. Cependant, s'il est essentiel de favoriser le progrès économique, cela vaut également pour le progrès social. La promotion des investissements sociaux devrait donc être également considérée comme une priorité.

Malheureusement, elle n'a pas été clairement déclarée comme tel par l'actuelle Commission européenne, qui n'a pas révisé le paquet « investissements sociaux » lancé en 2013. Il n'est pas logique de parler d'un pilier des droits sociaux sans souligner l'importance des investissements sociaux. Comme l'a indiqué Anton Hemerijck, « en substance, l'approche des investissements sociaux repose sur des politiques visant à augmenter le stock de capital humain (de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants à la formation professionnelle, en passant par l'éducation et la formation tout au long de la vie) d'une part, et sur des politiques du marché du travail contribuant à exploiter au mieux le capital humain au cours d'une vie, de l'autre »⁶. Dans ce contexte, l'économie sociale devrait jouer un rôle beaucoup plus important par le biais de l'innovation sociale. La présidence luxembourgeoise a donné la priorité à la promotion de

6. A. Hemerijck, *The €-Crisis - Welfare State Conundrum in the Eurozone Crisis and the Transformation of EU Governance*, Londres, 2014.

ce secteur en créant un cadre européen et en facilitant l'accès à des ressources financières. Pour la première fois, le conseil EPSCO a soutenu cette approche.

Il faut être bien conscient du fait que les sévères mesures d'assainissement budgétaire ou d'austérité ont non seulement aggravé les difficultés sociales, notamment dans les pays vulnérables, mais ont également assombri les perspectives d'une relance soutenue. Ces politiques erronées ont réduit la croissance et ont été injustes sur le plan social. Les principales victimes ont été les jeunes, les chômeurs de longue date et les enfants. Quand plus de 40 millions de personnes dans l'Union européenne souffrent de pauvreté alimentaire, d'un accès limité aux services de santé et d'inégalités sociales correspondantes, c'est que quelque chose ne va pas avec le projet européen et le modèle social européen. Les inégalités se sont également exacerbées et ont été à l'origine d'importants coûts sociaux, tout en freinant la croissance économique actuelle et future. L'Union européenne a donc besoin d'une stratégie pour favoriser des sociétés plus égalitaires. Cette stratégie devrait faire partie d'un protocole social dont l'objectif serait d'ouvrir la voie à une véritable Union sociale européenne.

Nous devons concevoir une nouvelle vision sociale de l'Europe, celle d'une Europe solidaire. La crise de la migration a accentué les fragilités de l'Union européenne aux prises avec le populisme. S'il est important de renforcer la compétitivité de l'Europe, ses capacités d'innovation et sa stabilité économique, cela ne peut être fait sans donner un nouvel élan à l'Europe sociale maintenant ! Il faut prendre des mesures audacieuses pour reconnecter les citoyens avec les idéaux européens.

Nicolas Schmit
Ministre du Travail, de l'Emploi et de
l'Économie sociale et solidaire du Luxembourg

CONTRIBUTION

de Marianne Thyssen⁷

« U n nouvel élan pour l'Europe sociale ? ». C'est le thème de notre débat d'aujourd'hui. Il est toutefois posé sous la forme d'une question à laquelle je suis ravie de pouvoir répondre par un « oui » vibrant. La Commission européenne a décidé de créer une Europe du « triple A social » et j'exposerai notre vision et notre plan d'action.

Mais que signifie réellement ce triple A ? Pour moi, c'est très clair : il correspond à l'objectif (l'engagement) d'allier le renforcement de l'économie de notre Union à de meilleures conditions de vie pour nos citoyens. Il s'agit du cœur du modèle social européen et d'un élément essentiel de notre économie sociale de marché.

Je pense qu'une Europe sociale du triple A nécessite une croissance équitable et équilibrée qui permette de créer des emplois décents et de qualité et offre des chances et une protection à tous les citoyens, tout au long de leur vie.

L'équité figure parmi les priorités de mon programme des prochaines années. Toutefois, selon moi, ce n'est qu'en veillant à mieux prendre en compte les aspects sociaux dans tous les domaines stratégiques de l'UE que nous réaliserons une véritable Europe sociale. Comme vous le savez peut-être, nous avons eu un débat d'orientation à ce sujet la semaine dernière, lors de la réunion du collège, et je peux vous garantir que toute la Commission partage cette ambition, sous la houlette du président Juncker.

Les perspectives économiques en Europe s'éclaircissent enfin. Les programmes de réforme des États membres (souvent mis en œuvre dans un contexte très

7. Discours prononcé par la commissaire Thyssen à l'occasion du séminaire « Un nouvel élan pour l'Europe sociale ? » du 19 juin 2015 ; voir le [texte intégral](#).

difficile) commencent à faire effet, soutenus par des facteurs externes tels que les prix bas du pétrole et l'euro dévalué. Cependant, la croissance économique demeure trop faible pour que de nombreux citoyens à travers l'Europe puissent la sentir. Les marchés du travail sont encore moroses et la situation sociale demeure problématique. Inutile de vous rappeler que le chômage reste élevé et le chômage à long terme encore davantage, et que nos jeunes payent et continuent de payer le prix fort de la crise.

Cette crise a creusé un écart entre les États membres du sud ou ceux à la périphérie de l'euro et les pays du nord et du centre. Si la croissance est stable en Pologne et en Lituanie depuis 2008, elle a chuté de plus de 10 % à Chypre, en Croatie et en Italie, sans parler de la Grèce.

Cet écart croissant entre les États membres est une grande source de préoccupation. Il compromet l'une des raisons d'être de l'Union européenne : favoriser la convergence économique et améliorer les conditions de vie de tous les Européens.

Pour moi, il est très clair que l'objectif d'une croissance économique durable doit notamment consister à réduire les inégalités tant au sein des États membres qu'entre eux. Le mois dernier, j'ai présenté avec le secrétaire général de l'OCDE, Ángel Gurría, un nouveau rapport sur les inégalités de revenus à l'OCDE. Ce rapport fait valoir que réduire les inégalités peut permettre une croissance plus rapide et plus durable et que la redistribution n'agit pas comme un frein à la croissance. Cette semaine, le FMI a confirmé ces résultats et souligné la nécessité de soutenir les revenus du premier quintile.

Toutefois, des mesures macro-économiques et budgétaires sont tout aussi essentielles pour lutter contre la pauvreté et l'inégalité que des mesures dans le domaine social et de l'emploi. Nous devons garder à l'esprit que le développement économique et le progrès social sont étroitement liés et se renforcent mutuellement. Ensemble, ils constituent l'essence de notre économie sociale de marché.

La Commission poursuit activement des réformes dans les États membres en vue d'améliorer le climat d'investissement et de les moderniser, et de favoriser ainsi une reprise économique riche en création d'emplois.

Le plan d'investissement pour l'Europe proposé par le président Juncker pour stimuler l'économie européenne a été adopté par le Parlement et le Conseil. Il sera opérationnel après l'été et nous espérons qu'il permettra de créer près de 1,3 million de nouveaux emplois, comme l'a confirmé l'OIT.

L'initiative pour l'emploi des jeunes et la « garantie pour la jeunesse » commencent à porter leurs fruits : le nombre de jeunes ayant du travail a augmenté d'un demi-million par rapport à l'année dernière. Il y a quelques semaines, nous avons débloqué 1 milliard d'euros pour accélérer les mesures de soutien sur le terrain qui bénéficieront à près de 650 000 jeunes cette année.

Par ailleurs, l'Alliance européenne pour l'apprentissage recueille du soutien dans le monde des entreprises. Certaines données montrent que l'éducation et la formation, notamment la formation par le travail, sont payantes. Elles servent de tremplin pour l'emploi et nous observons de plus en plus d'offres. Plus de 50 000 lieux d'enseignement et de formation ont été créés par environ 200 entreprises, et ce seulement pour l'année 2015. Je suis convaincue que la meilleure façon d'empêcher les jeunes de tomber dans la pauvreté et l'exclusion est de leur offrir des possibilités réelles comme celles-ci. C'est précisément pourquoi je relancerai l'Alliance à Riga le 22 juin afin de consolider encore notre dialogue avec le secteur privé.

Il s'agit de quelques exemples de ce que nous avons déjà réalisé au cours des 8 premiers mois de cette Commission, mais nos ambitions sont plus grandes. Le 9 juin, la Commission a tenu un débat d'orientation sur la politique sociale. Nous avons décidé que la Commission devait adopter un programme ambitieux en matière de politique sociale, qui s'appuierait sur tous les instruments existants : la coordination économique, des instruments législatifs et financiers.

S'il est essentiel de stimuler les investissements, ces mesures ne créeront des emplois et de la croissance que si elles s'accompagnent de réformes structurelles qui renforcent et modernisent les économies des États membres. Dans le monde en mutation d'aujourd'hui (avec des marchés toujours plus mondialisés, une population vieillissante et un développement technologique rapide), l'Europe doit se réformer pour survivre et prospérer.

Nous avons déjà vu des réformes payantes dans plusieurs pays européens. Ceux qui ont suivi un processus de réforme (comme la Lettonie, l'Irlande ou le Portugal) figurent désormais parmi les économies européennes à croissance rapide. Il en va de même pour les pays au dialogue social efficace.

De nouvelles réformes devraient garantir que les citoyens sont capables et en mesure de participer à la société et au marché du travail, tout en évitant des risques et en protégeant contre ces derniers tout au long de la vie.

Cela vaut également pour les investissements dans l'éducation et la formation, associés à un système éducatif performant qui permette d'obtenir les qualifications nécessaires. Le monde des entreprises doit y participer et être prêt à investir dans la formation professionnelle. Des données montrent que les économies européennes les plus compétitives (comme la Suède, le Danemark ou le Luxembourg) sont celles où le gouvernement investit davantage dans l'éducation et où les entreprises proposent plus de formation que dans des pays moins compétitifs.

C'est pourquoi nous continuons de recommander ces réformes dans le cadre de la coordination des politiques économiques de l'UE. Cette année, le processus du semestre européen a mis l'accent sur les enjeux liés au marché du travail et sur la protection sociale. L'objectif est de moderniser la législation sociale afin de permettre au marché du travail de gérer l'évolution rapide du monde du travail.

Mesdames et messieurs, voilà nos recommandations stratégiques, mais les États membres sont bien évidemment les premiers responsables des réformes structurelles. La Commission européenne coordonne étroitement ces programmes de réforme par pays pour faire en sorte d'éviter un nivellement par le bas.

À l'inverse, nous devons œuvrer à une convergence ascendante dans les politiques sociales et de l'emploi. Pour ce faire, il faut veiller à ce que nul ne soit laissé pour compte, c'est-à-dire que la qualité de vie des citoyens s'améliore à mesure que l'économie européenne se renforce.

Lors de mon audition de confirmation, j'ai indiqué aux membres du Parlement européen que l'Union européenne était avant tout une histoire de citoyens. Il est important que ces derniers voient ce que l'Europe fait pour eux. Qu'elle crée des emplois de qualité et soutient l'équité. Qu'au final, elle crée de la richesse et offre des possibilités d'emploi décentes à tous.

Notre principal objectif doit être cette convergence sociale ascendante. Pour y parvenir, nous devons tous être d'accord et concentrés sur notre plan d'action.

Dans le cadre de la coordination renforcée des politiques économiques et budgétaires (le semestre européen), nous envisageons d'établir certains indicateurs pour couvrir les instruments de la politique sociale et de l'emploi. Ces indicateurs pourraient concerner les taux d'emploi et les allocations chômage, mais également l'accès à un revenu minimum ou des services sociaux. Ils pourraient être fixés comme une condition minimale ou une valeur limite inférieure et supérieure entre lesquelles les pays devraient se positionner.

Ces indicateurs soutiendraient la convergence. Nous ne pouvons pas uniquement demander aux citoyens d'accepter une plus grande flexibilité pour s'adapter aux conditions économiques, au changement technologique et au vieillissement. Nous devrions également protéger et soutenir davantage les travailleurs dans leurs efforts d'adaptation.

La réforme structurelle réussie de la garantie pour la jeunesse pourrait servir de modèle : une recommandation soutenue par un budget et surveillée étroitement dans le cadre du semestre européen. Ce modèle consiste à la fois à investir dans les individus et à mener des réformes : une proposition semblable pour lutter contre le chômage à long terme en Europe est en préparation.

De même, dans le contexte de notre cadre législatif, l'Europe ne méritera pas un triple A social si nos lois ne protègent pas les travailleurs contre les risques d'aujourd'hui et de demain. Je préconise donc une réforme ambitieuse pour adapter notre cadre réglementaire et faire ainsi face aux principaux risques auxquels nous sommes actuellement confrontés, et ce conformément à la philosophie du « mieux légiférer » de cette Commission.

Pour moi, trois principaux domaines doivent être réformés :

- Premièrement, les conditions de travail, notamment le temps de travail : comme je l'ai dit, le monde du travail évolue rapidement et est à peine reconnaissable par rapport à ce qu'il était quand la législation actuelle a été gravée dans le marbre. Cette législation ne reflète plus la façon dont nous travaillons aujourd'hui ; pire encore, elle ne protège pas les travailleurs les plus faibles, notamment ceux ayant des contrats « zéro heure ».
- Deuxièmement, la santé et la sécurité au travail : nous devons simplifier les lois existantes. Dans le même temps, nous devons nous protéger contre de nouveaux risques, comme les substances cancérigènes.
- Enfin, la mobilité de la main-d'œuvre : la libre circulation des travailleurs est l'une des libertés fondamentales inscrites dans le traité. Il s'agit également d'un instrument essentiel de flexibilité, d'adaptation et de compétitivité pour notre marché intérieur, et encore davantage pour la zone euro. Elle devrait être encouragée et facilitée en tant que solution durable et équitable pour tous les travailleurs.

Cela dit, nous devons être conscients de l'impact économique et social de la mobilité de la main-d'œuvre sur le pays d'accueil. Nous devons également surveiller les effets de la fuite des cerveaux et du déséquilibre démographique dans les pays que les migrants quittent.

Nous devons néanmoins trouver des solutions pour faire face à ces défis de façon juste et efficace. La mobilité de la main-d'œuvre ne doit pas donner lieu à une nouvelle division sur nos marchés du travail ou, de fait, dans nos sociétés. Les citoyens qui travaillent main dans la main, qui contribuent à la croissance, méritent tous respect et protection. Dans le cadre des réformes structurelles et de la convergence économique, tous les États membres doivent s'efforcer d'offrir aux citoyens la perspective d'un emploi décent et d'une vie de qualité. Notre compétitivité et notre future croissance en dépendent, tout comme l'équité et la prospérité de notre société.

C'est pourquoi la Commission, sur une proposition de ma part, a inscrit un paquet « mobilité » dans son programme de travail pour la fin de cette année.

Mon premier objectif, dans ce contexte, est de dresser un tableau de la situation actuelle. Qui sont les personnes qui se déplacent, d'où viennent-elles et où vont-elles ? Les citoyens mobiles reviennent-ils dans leur pays d'origine, par exemple quand la situation économique dans ce dernier s'améliore ? C'est ce que nous appelons la « migration circulaire ». Ce sujet suscite beaucoup d'émotions, mais nous devons fonder nos décisions politiques sur des faits et des chiffres.

Dans un deuxième temps, je souhaite examiner les règles de l'UE relatives à la coordination des systèmes de sécurité sociale. Les règles de coordination ont toujours été un instrument important afin de faciliter la mobilité transfrontalière des travailleurs européens et de leur famille. Elles visent à garantir que les citoyens mobiles de l'UE ne perdent pas leur protection sociale et qu'un seul État membre (et uniquement un seul État membre) est toujours responsable de la protection sociale du citoyen concerné.

Cependant, nous devons faire en sorte que les règles reflètent l'évolution de l'économie et de la société et qu'elles soient considérées comme équitables par les citoyens et les dirigeants politiques.

J'aborde ce sujet l'esprit ouvert et nous sommes impatients d'entendre les préoccupations et les propositions des États membres et des citoyens. Il est clair que les problèmes soulevés ne peuvent être résolus facilement. Compte tenu de la grande diversité des systèmes de sécurité sociale des États membres, il est souvent difficile de trouver un terrain d'entente.

De plus, la troisième partie du paquet « mobilité » (tout aussi controversée) concerne la révision prévue de la directive sur le détachement des travailleurs, annoncée par le président Juncker dès le début de son mandat. La décision d'ouvrir ou non la directive de 1996 n'a pas encore été prise. Je ne prendrai pas cette décision à la légère compte tenu de la difficulté à trouver un accord sur la directive d'exécution, qui a finalement été adoptée l'année dernière. Toutefois, il est clair que dans ce domaine également, les citoyens européens espèrent que nous prendrons leurs préoccupations au sérieux et que nous apporterons des réponses (reste à déterminer si ce sera sous la forme de changements législatifs, de notes interprétatives ou d'autres instruments).

Dans tous les cas, il semble absolument nécessaire de renforcer la coopération et de disposer d'outils de coopération plus efficaces entre les autorités répressives des États membres. Un seul numéro de sécurité sociale pour chaque citoyen pourrait, par exemple, renforcer grandement l'efficacité des échanges d'information. Nous verrons dans quelle mesure nous pouvons progresser dans ce domaine. En tout cas, je suis ravie d'observer déjà des rapprochements entre certains États membres afin d'intensifier leur coopération sur le plan bilatéral. J'espère que nous pourrions généraliser ces bonnes pratiques au niveau européen. La plateforme de lutte contre le travail non déclaré, sur laquelle des trilogues viennent de commencer, pourrait contribuer à avancer dans cette direction.

Mesdames et messieurs, ces dernières années, nous avons vu tous les États membres aux prises avec l'impact social de la crise. Les réformes structurelles sont une priorité stratégique : stimuler la création d'emplois décents et renforcer l'efficacité et la durabilité des systèmes de sécurité sociale.

Notre capacité à surmonter ces difficultés et à apporter des solutions efficaces pour favoriser l'emploi et l'inclusion sociale déterminera si nous parvenons à donner à l'Europe sociale le nouvel élan dont elle a besoin.

Nous devons regagner la confiance de tous les citoyens en obtenant des résultats et en leur offrant de véritables chances et une protection. Nous ne parviendrons pas à créer le genre d'Europe dans laquelle nous souhaitons vivre si nous ne progressons pas dans deux domaines : notre compétitivité sur les marchés mondiaux et une forte cohésion sociale. Nous devons soutenir la croissance et le progrès social en sachant qu'ils sont étroitement liés l'un à l'autre.

Travaillons ensemble sur cette base.

Marianne Thyssen
Commissaire à l'Emploi, aux Affaires sociales,
aux Compétences et à la Mobilité du travail

RÉSUMÉ

- Plusieurs obstacles et changements sociétaux de taille remettent en cause l'efficacité et la durabilité à long terme des politiques sociales en Europe. La mondialisation, le changement technologique, le vieillissement de la population, la crise économique et financière, ainsi que l'inadéquation accrue des compétences **menacent sérieusement les fondements mêmes des États-providence nationaux.**
- Une seule orientation stratégique pourrait constituer un cadre valide pour relever tous ces défis : **un élan vigoureux en faveur du capital humain et des investissements sociaux pourrait en fait s'avérer bénéfique à plusieurs niveaux.** Il pourrait stimuler la croissance économique en améliorant la compétitivité, la résilience et l'innovation et promouvoir la justice sociale et l'inclusion en réduisant les inégalités, tant au sein des pays qu'entre eux.
- **Les avantages d'une stratégie d'investissement dans le domaine social ne sont pas uniquement sociaux.** Elle présente aussi des avantages économiques dans la mesure où elle permet d'améliorer la productivité de la main-d'œuvre et a des effets positifs sur les finances publiques, les dépenses consacrées à l'activation et à l'inclusion entraînant une hausse des revenus et diminuant la demande de protection sociale.
- L'Union européenne a établi l'objectif de promouvoir le capital humain dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, puis a lancé un paquet « investissements sociaux » (PIS). Toutefois, l'accent sur les investissements sociaux diminue. **Le PIS demeure une série de documents non contraignants, et non un véritable pacte stratégique;** l'initiative pour l'emploi des jeunes, qui définit un cadre pour que les États membres lancent des initiatives en vue de lutter contre le chômage des jeunes, ne

prévoit pas non plus de stratégie commune et donne lieu à des projets hétérogènes, qui pourraient au final accentuer les divergences.

- Les politiques en vigueur devraient permettre de renforcer l'efficacité des initiatives menées par l'UE dans le domaine social. Par exemple, des efforts spéciaux pourraient être déployés pour encourager les États membres à **élargir l'accès à l'éducation et l'accueil des jeunes enfants**, la participation à ces services étant très faible dans les ménages défavorisés. De même, l'initiative Erasmus pourrait être amplifiée afin de promouvoir une véritable alliance pour l'apprentissage.
- **Les décideurs européens sont confrontés à un double défi concernant la mobilité de la main-d'œuvre** : d'une part, la mobilité de la main-d'œuvre doit être renforcée afin de créer un véritable marché du travail européen ; de l'autre, ils doivent faire en sorte que la mobilité accrue n'aggrave pas le risque de désintégration, ne crée pas de tensions entre les travailleurs mobiles et locaux ou ne représente pas une charge supplémentaire pour les États membres qui souffrent déjà de déséquilibres budgétaires.
- **La mobilité de la main-d'œuvre est limitée par l'ensemble varié de systèmes de sécurité sociale et les obstacles à la reconnaissance des qualifications** : il faut donc progresser au niveau de la coordination des prestations sociales afin de créer un véritable système de facilitation de la portabilité des droits sociaux et améliorer ainsi la reconnaissance automatique des diplômes, des qualifications et des droits sociaux.
- Pour éviter que les tensions liées au dumping social s'intensifient, l'Union européenne devrait mettre l'accent sur la mise en œuvre des principes arrêtés en commun. **Le respect du principe « à travail égal, salaire égal sur le même lieu de travail » doit être assuré.**
- **Créer une Europe du « triple A social » nécessite de réduire les divergences alarmantes** entre les États membres et de réviser la gouvernance économique de l'Union et de l'UEM. Les déséquilibres sociaux menacent la stabilité financière et économique, ainsi que la stabilité politique de toute l'Union.

- **La dimension sociale de l'UEM doit être renforcée rapidement et pleinement**, et ce pour trois grandes raisons : 1) la nécessité de corriger les déséquilibres sociaux autant que les déséquilibres budgétaires ; 2) le manque de moyens pour faire face aux chocs conjoncturels ; 3) l'occasion de renforcer la légitimité et la durabilité de l'UEM et de l'UE. Ces trois arguments, qui sont plus urgents pour la zone euro, demeurent valides pour l'ensemble de l'Union.
- Il faut trouver les moyens de **donner plus de marge de manœuvre et d'accorder suffisamment de fonds aux États membres qui souffrent de déséquilibres sociaux et macro-économiques excessifs** ; l'Union devrait faire en sorte que les politiques nationales en accord avec le paquet « investissements sociaux » et l'initiative pour l'emploi des jeunes demeurent une priorité et soient dotées des budgets nécessaires.

Un résumé des recommandations stratégiques relatives aux trois thèmes évoqués dans ce Rapport est proposé à la fin de chaque chapitre.

INTRODUCTION

Les discussions se concentrant sur les questions macroéconomiques et budgétaires, et écartant celles sur le bien-être et le progrès social, le projet européen perd le soutien de ses citoyens. « Le message et les mesures concrètes émanant de l'Europe doivent changer », a déclaré le ministre Schmit au début de la présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne. La Commission européenne a également réalisé qu'un changement était nécessaire et certains espèrent désormais que des progrès communs seront réalisés sur la voie d'une Europe du triple A social.

En juin 2015, le ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire du Luxembourg, en partenariat avec l'Institut Jacques Delors, a rassemblé plus de 40 experts pour réfléchir à la question suivante : « Un nouvel élan pour l'Europe sociale ? » et aboutir à des options politiques concrètes pour relancer l'Europe sociale.

Il ne fait aucun doute que la réponse à la question rhétorique doit être un « oui » vibrant, ce qui explique pourquoi le titre de cette publication est si affirmatif. Toutefois, il n'existe pas de consensus politique sur un renforcement de la dimension sociale de l'Union.

Ce Rapport n'appelle en aucun cas à transférer la politique sociale des mains des États membres à celles de l'Union ; il semble néanmoins clair, urgent et recommandé de renforcer le rôle de coordination de l'Union. Dans les années à venir, l'Union européenne continuera d'être composée de 28 États-providence différents et de 28 marchés du travail différents, mais le niveau acquis d'intégration économique et de mobilité nécessite une Union qui facilite la coordination entre les prestations sociales et les dispositions relatives au marché du travail au niveau national.

Dans ce contexte, ce rapport vise à susciter un débat sur l'ambition de progresser sur la voie d'une Europe sociale et considère ce dernier comme utile pour définir un programme politique relatif à la coordination des politiques sociales en Europe.

Dans ce qui suit, l'auteur tente de déterminer « *pourquoi* » un nouvel élan pour l'Europe sociale est nécessaire et « *comment* » ce nouvel élan est possible. En l'absence d'un consensus politique, il est indispensable de se pencher sur la question du « *pourquoi* » afin de fournir des arguments clairs en faveur de réformes. L'examen du « *comment* » peut lui donner des idées sur comment rendre l'Europe sociale opérationnelle.

Ce rapport s'inscrit dans le cadre d'un projet mené par l'Institut Jacques Delors avec le ministère luxembourgeois du Travail, de l'Emploi, de l'Économie sociale et de la Solidarité économique. Selon le ministre Schmit et les experts de l'Institut Jacques Delors, un nouvel élan pour l'Europe sociale devrait reposer sur trois piliers : 1) des investissements dans le capital humain, 2) une mobilité équitable sur le marché du travail et 3) de la convergence socio-économique.

Ces trois macro-domaines couvrent toute une série de sujets et cette publication ne vise pas à être exhaustive. L'objectif est plutôt de mettre en lumière certains domaines où des progrès concrets sont possibles ou plus urgents. L'ordre des chapitres n'a donc pas été choisi au hasard ; le sujet des investissements dans le capital humain vient en premier car nous considérons que sa viabilité politique est peut-être plus grande. Vient ensuite la mobilité sur le marché du travail, tandis qu'une discussion sur les sujets complexes de la convergence et de la réforme de l'UEM clôt le rapport.

Ce rapport est donc composé de trois chapitres, un par macro-domaine examiné. Chaque chapitre est organisé comme suit : la première section présente les principales difficultés et les enjeux stratégiques en vue de susciter un débat sur des réformes potentielles. Une deuxième section intitulée « Discussion » rend compte du débat, des opinions et des propositions partagées par des experts et des décideurs politiques qui se sont réunis à Luxembourg lors de la table ronde « Un nouvel élan pour l'Europe sociale ? »

En présence de la commissaire pour l'Emploi, les Affaires sociales, les Compétences et la Mobilité professionnelle, M^{me} Marianne Thyssen, le ministre Schmit et l'Institut Jacques Delors ont réuni plusieurs hommes politiques de haut niveau, des ministres, des chercheurs et des partenaires sociaux afin d'examiner comment donner un nouvel élan à l'Europe sociale et définir certaines pistes d'action et priorités pour les prochains mois. Dans la partie discussion, je reprends certains points soulevés durant la table ronde qui s'est déroulée selon les règles de la Chatham House. Ce texte ne reflète pas l'opinion des intervenants ou participants, mais plutôt ma propre interprétation de leur contribution au débat.

À noter pour le lecteur, chaque chapitre se termine par un court résumé des recommandations stratégiques relatives au macro-domaine examiné. Ce Rapport ne contient volontairement pas de conclusion. L'idée est d'entamer un processus qui reste ouvert pour examiner et analyser son évolution.

Le lecteur est également invité à promouvoir le débat et les échanges d'opinions par le biais des médias sociaux. Au cours du mois qui a précédé la publication de ce Rapport, #EnergyUnion a été cité plus de 8 800 fois, (effet COP21) #DigitalSingleMarket 2 178 fois, #investEU 1 892 fois, tandis que #SocialEurope n'a été cité que 42 fois. Si nous voulons faire en sorte que l'Europe sociale soit de nouveau dans le viseur des décideurs politiques, nous devons également encourager le débat public. Les commentaires sur la publication et sur les propositions qu'elle contient sont bienvenus et peuvent être adressés à @Rinaldi_David et @DelorsInstitute.

David Rinaldi
Chercheur à l'Institut Jacques Delors

1. Investir dans le capital humain et relever les défis sociétaux à long terme

1.1. Cinq défis qui nécessitent de mettre l'accent sur les investissements sociaux

Dans le rapport de 2014 sur l'évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe⁸, la Commission souligne que l'investissement dans le capital humain est la stratégie à adopter face à la série de changements et de défis sociétaux touchant l'Europe. Pourquoi ?

Depuis la fin du siècle dernier, les systèmes sociaux des pays européens ont été confrontés à de nombreux obstacles qui ont remis en cause l'efficacité et la durabilité à long terme des politiques sociales en Europe : **i) la mondialisation, ii) le changement technologique et iii) le vieillissement de la population** ont ébranlé les fondements mêmes des États-providence nationaux⁹.

Le graphique 1 indique l'évolution de la structure de la population en Europe par tranche d'âge entre 1993 et 2013 ; tant au niveau des hommes que des femmes, la part de la population de moins de 40 ans a considérablement diminué.

En plus de ces changements sociétaux, depuis 2007, **iv) la crise économique et financière** a eu d'importantes répercussions sur les systèmes sociaux européens ; d'un côté, elle a affaibli les conditions socio-économiques et provoqué l'appauvrissement d'une part significative de la population ; de l'autre, la crise de la dette a laissé peu de marge de manœuvre aux États membres pour réduire le malaise social. Ces dernières années, à la suite des mesures d'austérité, les dépenses sociales en Europe ont diminué et les pays faisant l'objet

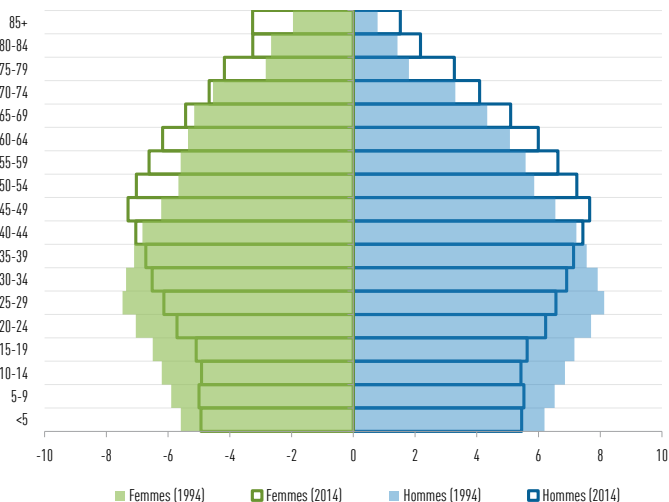
8. Commission européenne, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, Direction A, 2014.

9. Pour une vue d'ensemble des principales difficultés touchant les États-providence, voir Ian Begg, Fabian Mushövel, and Robin Niblett (2015), *The Welfare State in Europe : Visions for Reform*, Chatham House, Rapport d'introduction du projet Vision Europe.

d'un programme d'ajustement économique, en particulier, ont considérablement réduit leurs dépenses sociales, notamment leurs dépenses consacrées à l'éducation. Lorsque la crise a frappé, en 2009, elle a provoqué une hausse sensible des dépenses sociales, essentiellement en raison de l'assurance-chômage. Dans les années qui ont suivi, cependant, les dépenses sociales publiques réelles ont diminué. Les baisses des dépenses consacrées à l'éducation, comme souligné au graphique 2, sont particulièrement alarmantes. F. Vandenbroucke et D. Rinaldi¹⁰ soulignent un écart inquiétant au niveau des dépenses publiques consacrées à l'éducation, des pays comme la Roumanie, la Hongrie, l'Italie, l'Irlande, l'Espagne, le Portugal et le Royaume-Uni ayant réduit leurs dépenses dans ce domaine, tout en allouant à l'éducation une part du PIB inférieure à la moyenne de l'UE¹¹.

GRAPHIQUE 1 ► Vieillesse de la population européenne – 1993 par rapport à 2013

(Structure de la population par tranche d'âge et par sexe, part en % de la population totale de l'UE-28)



Source : EUROSTAT, code de données demo_pjangro.

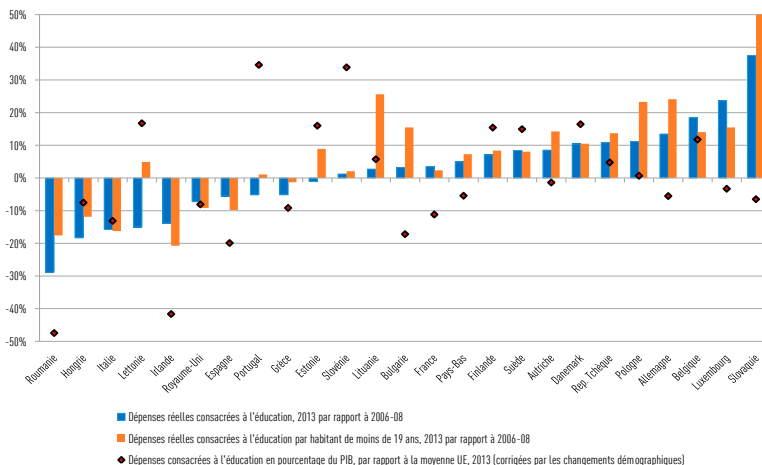
10. Frank Vandenbroucke and David Rinaldi, « Social inequalities in Europe : the challenge of convergence and cohesion », dans Vision Europe (eds), *Redesigning European welfare states – Ways forward*, décembre 2015. Également publié en français sous le titre « Inégalités sociales en Europe – Le défi de la convergence et de la cohésion », *Policy paper n° 147*, Institut Jacques Delors, décembre 2015.

11. En 2013, les dépenses consacrées à l'éducation représentaient 5 % du PIB dans l'UE-28 (moyenne), 2,8 % en Roumanie, 3,8 % en Bulgarie.

Plus de 23 millions de citoyens européens sont sans emploi et près de 5 millions d'entre eux sont des jeunes, tandis que plus de 12 millions sont touchés par un chômage de longue durée. Il est également frappant de noter que dans le même temps, plus de 2 millions d'emplois demeurent vacants dans l'UE, ce qui pose la question de savoir comment gérer **v) l'inadéquation des compétences et la mise à niveau des compétences.**

Compte tenu des taux de chômage élevés, de la population active en baisse et des obligations accrues au titre des retraites, l'État-providence fait l'objet de tensions aiguës dans certains États membres et l'écart en termes de performance des différents modèles sociaux nationaux se creuse.

GRAPHIQUE 2 ➤ **Évolution des dépenses consacrées à l'éducation**
(Dépenses publiques réelles consacrées à l'éducation, niveaux de 2012 par rapport aux moyennes de 2006-2008)



Source : Frank Vandenbroucke et David Rinaldi (2015).

Il ne fait aucun doute qu'une reprise économique totale et une augmentation des taux d'emploi apaiseraient les tensions dans les systèmes nationaux de protection sociale et que la création d'emplois devrait rester une priorité à court et moyen terme. Toutefois, il est nécessaire de réexaminer la durabilité à long

terme, la gouvernance et la coordination des systèmes européens de protection sociale pour s'assurer que les changements sociétaux sont pris en compte, que la croissance inclusive est réalisée et que les crises socio-économiques peuvent être gérées plus rapidement à l'avenir.

Il est frappant de voir dans quelle mesure une orientation stratégique unique pourrait constituer un cadre valide pour relever tous ces défis. La promotion du capital humain et des investissements sociaux pourrait s'avérer bénéfique à plusieurs niveaux : 1) le fait de mettre l'accent sur **l'activation** soutient l'inclusion sur le marché du travail et offre donc un cadre en vue d'améliorer la durabilité des budgets consacrés aux retraites, fragilisés par le vieillissement de la population ; 2) le fait de mettre l'accent sur **les dépenses consacrées à l'activation** renforce la résistance aux niveaux individuel et collectif afin que nos sociétés soient mieux équipées pour faire face à de futures crises ou chocs négatifs ; 3) le fait de mettre l'accent sur **la formation tout au long de la vie** permet aux citoyens européens d'acquérir les compétences nécessaires pour lutter contre l'inadéquation des compétences et, plus important encore, maintenir une main-d'œuvre très productive. L'Europe pourrait ainsi être en mesure de conserver sa position de chef de file mondial même face à la mondialisation et au changement technologique ; le fait de mettre l'accent sur **les services de la petite enfance** garantit que la transmission de la pauvreté et de l'exclusion sociale est atténuée afin que davantage d'individus contribuent à notre économie à l'âge adulte.

Les avantages d'une stratégie d'investissement dans le domaine social ne sont donc pas uniquement sociaux. Elle présente des avantages économiques étant donné qu'elle permet d'améliorer la productivité de la main-d'œuvre et a un impact positif sur les finances publiques, les dépenses consacrées à l'activation et à l'inclusion entraînant une hausse des revenus et diminuant la demande de protection sociale.

TABLEAU 1 ► **Évolution des orientations en faveur des investissements sociaux**
(Récente évolution des dépenses sociales dans les États membres de l'UE)

		CHANGEMENTS EN INVESTISSEMENT SOCIAL 2007-2013		
		Réduit	Stable	Accru
NIVEAU D'INVESTISSEMENT SOCIAL EN 2007	Élevé	DK	FI	SE
	Moyen	EL, ES, IT, HU, PT, RO, SI, UK		AT, BE, DE, FR, LU, LV, NL
	Bas	BG, CZ, IE, CY, LT, PL	EE	MT, SK

Source : Commission européenne, *Évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe 2014*.

La stratégie d'investissement dans le domaine social est loin d'être une nouvelle solution politique ; elle a déjà été expliquée dans la stratégie de Lisbonne et mise en œuvre dans plusieurs États membres. Toutefois, comme souligné par F. Martinelli¹², l'influence des principes néo-libéraux et le début de la crise financière ont empêché cette approche de devenir un paradigme à part entière. Comme l'indique le tableau 1, plusieurs États membres de l'UE, qui avaient déjà une tendance moyenne ou faible à investir dans le domaine social, ont encore diminué leurs dépenses sociales consacrées au capital humain durant la période 2007-2011. Le rapport du Réseau européen de politique sociale (ESPN) sur les investissements sociaux en Europe¹³ souligne que si neuf États membres suivent une solide stratégie d'investissement dans le domaine social concernant leurs politiques sociales, dans dix autres États membres, elle n'a fait aucune percée significative dans le programme de politique intérieure¹⁴. Sans prétendre être exhaustive, la prochaine session examine les principaux objectifs d'une stratégie d'investissement dans le capital humain ; la session 3 se penchera elle sur le cadre politique mis en place au niveau de l'UE pour adopter une stratégie d'investissement dans le capital humain et la session 4 donnera quelques indications sur des mesures spécifiques.

12. Flavia Martinelli (2016), « Social services, welfare states and places. The analytical framework », dans Martinelli, Anttonen and Mätzke (eds), *Social services disrupted : Socio-economic implications and policy challenges for a crisis ridden Europe*, Edward Elgar Publishing, à paraître.

13. ESPN (2015), *Social Investment in Europe - A Study of National Policies 2015*, Étude pour la DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion de la Commission européenne.

14. Selon l'ESPN (2015) *cit.*, les États membres suivant une stratégie d'investissement dans le domaine social sont l'Autriche, la Belgique, l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, la France, les Pays-Bas, la Suède et la Slovaquie. Ceux qui n'en ont pas sont la Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, la Grèce, la Croatie, l'Italie, la Lituanie, la Lettonie, la Roumanie et la Slovaquie.

1.2. Investir dans le capital humain : objectifs

Les avantages liés au fait d'investir dans le capital humain en Europe sont multiples, mais deux objectifs à long terme sont particulièrement importants pour la durabilité du projet européen.

1.2.1. L'effet sur la croissance économique dans le cadre du renforcement de la compétitivité, de la résistance et de l'innovation

La reprise économique en Europe dépend de la capacité de nos économies à améliorer leur compétitivité et à s'intégrer dans l'économie mondiale. À cet égard, un objectif clair devrait consister à augmenter la valeur ajoutée des marchandises et services produits dans l'UE ; il peut être atteint grâce à une main-d'œuvre bien formée et hautement qualifiée. En fait, selon les données disponibles¹⁵, les entreprises européennes demandent de plus en plus de la main-d'œuvre très qualifiée ; les politiques publiques doivent donc parvenir à mettre en place des réformes qui adaptent l'offre de compétences aux besoins de l'économie.

Compte tenu du déclin de la population en âge de travailler, du vieillissement progressif de la population et des objectifs ambitieux en termes de taux d'emploi, l'augmentation de la productivité de la main-d'œuvre est essentielle pour le potentiel de croissance des économies européennes. Pour s'assurer que la productivité de la main-d'œuvre augmente en Europe au cours de la prochaine décennie, il est essentiel d'investir dans le capital humain ; il s'agit en effet d'une condition préalable à une main-d'œuvre plus productive.

Mettre l'accent sur l'éducation et le renforcement des compétences pourrait permettre de stimuler les économies et les marchés du travail des États membres de l'UE, tout en préparant l'Europe à faire face à des enjeux à long terme grâce à une main-d'œuvre mieux qualifiée et plus productive.

15. OCDE (2014), *Perspectives de l'emploi 2014* et Commission européenne (2014), *op. cit.*

1.2.2. L'effet sur la justice sociale et l'inclusion dans le cadre d'une lutte contre les inégalités, tant au sein des pays qu'entre eux

Il est aisé de comprendre que le fait d'investir dans le capital humain est une mesure importante pour lutter contre la détresse socio-économique et contribuer à la cohésion sociale. Il est indéniable que la crise financière et économique a considérablement accru le malaise parmi les ménages européens ; nous observons un appauvrissement progressif de la classe moyenne dans les États membres de l'UE, le nombre de personnes confrontées à la pauvreté et à l'exclusion sociale continuant d'augmenter, tout comme les niveaux de la dette. Trop souvent, les institutions nationales et européennes n'ont pas été capables de réagir rapidement à l'aggravation de ces conditions socio-économiques et le malaise social a atteint un tel niveau que la cohésion politique a également été remise en question. Contribuer à la justice sociale en Europe dans le cadre d'un plan d'investissement ambitieux dans les compétences, les connaissances et l'éducation est un moyen de renforcer la cohésion politique et sociale et une étape concrète en vue de parvenir à l'égalité des chances et d'atteindre les objectifs d'Europe 2020 sur l'éducation, ainsi que l'objectif général d'une *croissance intelligente, durable et inclusive*.

Pour que les investissements dans le capital humain atteignent leur objectif de réduire l'exclusion sociale et de promouvoir le bien-être en Europe, les politiques à mettre en œuvre doivent reposer sur le concept des investissements sociaux et soutenir les individus et les ménages non seulement en luttant contre les difficultés actuelles, mais également en les dotant des compétences et de la résistance nécessaires pour s'adapter aux changements, faire face à l'adversité et profiter des opportunités. L'accès aux services de santé et de la petite enfance, la lutte contre le décrochage scolaire et la formation tout au long de la vie sont des aspects essentiels d'une stratégie d'investissement dans le capital humain qui contribue à des objectifs sociaux. La Commission européenne souligne que « dans les États membres qui s'emploient à investir dans le domaine social, la population est moins exposée au risque de pauvreté et d'exclusion sociale et jouit d'un meilleur niveau d'instruction, la situation de l'emploi est meilleure, les déficits sont plus bas et le PIB par habitant est plus élevé¹⁶ ».

16. Commission européenne, « Investissements sociaux : la Commission encourage vivement les États membres à mettre l'accent sur la croissance et la cohésion sociale », IP/13/125, février 2013.

F. Vandenbroucke, A. Hemerijck et B. Palier¹⁷ considèrent les investissements sociaux comme essentiels. Ils soulignent également qu'une stratégie d'investissement dans le domaine social est l'occasion de concilier des objectifs sociaux et économiques en Europe. Il reste à répondre à la question suivante : **quel est le cadre institutionnel nécessaire pour former, entretenir et utiliser le capital humain**, et soutenir au mieux les actions des États membres ?

1.3. Un cadre stratégique fonctionnel et adaptable

1.3.1. Le paquet « investissements sociaux »

En février 2013, la Commission européenne a lancé le **paquet « investissements sociaux »** (PIS), qui définit un programme global sur l'éducation, la formation et les compétences. Il comprend des recommandations à l'intention des États membres sur la façon de **i)** moderniser leurs systèmes de protection sociale, **ii)** mettre en œuvre des stratégies d'inclusion active et **iii)** investir tout au long de la vie d'un individu.

Dans son intervention lors de l'assemblée générale de la Plateforme sociale, la commissaire Thyssen a indiqué que le PIS « contribuait à renforcer les capacités des individus afin de mieux les préparer aux risques sociaux et économiques et de s'adapter aux changements sociétaux. Surtout, il souligne les avantages durables de politiques sociales adaptées et solidement financées. Les retombées économiques et sociales apparaîtraient clairement au fil du temps ».¹⁸

Le paquet est effectivement une étape dans la bonne direction, à savoir investir de façon constante dans le capital humain en Europe ; il définit un cadre qui peut faire la différence pour réussir ou non à atteindre les objectifs d'Europe 2020 dans le domaine de l'éducation et de l'exclusion sociale, ainsi que ceux dans le domaine de l'emploi. Il a en réalité pour objectif de renforcer l'inclusion et de rendre nos sociétés plus solidaires et plus compétitives.

17. Frank Vandenbroucke, Anton Hemerijck et Bruno Palier, « The EU needs a Social Investment Pact », *Opinion Paper, No. 5*, European Social Observatory, 2011.

18. Discours de la commissaire Marianne Thyssen lors de l'assemblée générale de la Plateforme sociale, 6 mai 2015, disponible [ici](#).

Le PIS fournit un important socle commun pour les activités des États membres de l'UE dans le domaine des affaires sociales. Il propose des orientations sur l'éducation et l'accueil des jeunes enfants¹⁹, la lutte contre le décrochage scolaire, le renforcement de la formation tout au long de la vie et le soutien des personnes âgées pour vivre de façon autonome. Il définit également un cadre pour mener des stratégies d'inclusion active concernant l'accès aux services de la petite enfance, aux aides au logement et aux services de santé.

Cependant, le **PIS demeure une série de documents non contraignants** adoptés par la Commission. Le rapport de référence du groupe de haut niveau sur l'Union sociale souligne que la stratégie actuelle manque de réciprocité et se demande s'il pourrait y avoir **une volonté politique à réaliser un pacte d'investissement social, et non un paquet.**

Deux autres aspects doivent être examinés de près : l'un porte sur le financement des investissements sociaux, l'autre sur le suivi de leur mise en œuvre et leur intégration au semestre européen.

- Il est essentiel de déterminer dans quelle mesure la Commission a l'intention de soutenir les États membres pour mettre en œuvre le paquet « investissements sociaux » **en mobilisant des ressources nationales et des fonds européens.** Il faut notamment surveiller la façon dont les États membres prendront en compte le paquet « investissements sociaux » dans le cadre de l'allocation des fonds européens, notamment le FSE, pour la période 2014-2020.
- Deuxièmement, la Commission européenne devrait avoir pour objectif clair de **garantir la mise en œuvre** de la politique prévue dans le paquet « investissements sociaux » par les États membres. Intitulé « *Rétablir la convergence socio-économique entre les États membres dans l'UE et l'UEM* », le chapitre suivant examinera plus en détail le renforcement de la dimension sociale de l'UEM. Toutefois, en ce qui concerne le PIS, un suivi et une procédure d'évaluation spécifiques sur les résultats obtenus par les États membres devraient être mis en place.

19. Voir la recommandation de la Commission, « Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité », 20.02.2013.

Plus important encore, les institutions européennes devraient envisager la possibilité de **renforcer le paquet à la fois en termes d'ambition et de poids**. Il est en fait essentiel que le programme présenté par la Commission dans le domaine de l'enseignement de qualité, de la formation continue et des services de la petite enfance soit soutenu par une forte volonté politique, qui devrait également influencer les décisions budgétaires.

1.3.2. Le plan d'investissement et l'initiative pour l'emploi des jeunes

Il est avéré que le chômage des jeunes est l'aspect le plus urgent et alarmant de la détresse socio-économique actuelle et il existe un consensus sur l'adoption de mesures fortes pour lutter contre ce problème et éviter la perte de toute une génération. 7,5 millions de jeunes Européens entre 15 et 24 ans sont sans emploi, ni éducation, ni formation (NEET), soit plus que l'ensemble de la population de Bulgarie. Le président de la Commission a donc clairement établi la création d'emplois comme l'une des missions de sa présidence et défini un plan d'investissement censé créer des emplois grâce à des investissements accrus.

La question de savoir dans quelle mesure le **plan d'investissement de Juncker** sera capable de créer des emplois continue de faire débat et l'examen de la mise en œuvre et des particularités de ce plan dépasse l'objectif du présent rapport. Il est néanmoins utile de savoir si **une initiative spéciale visant à soutenir l'aptitude à l'emploi des jeunes Européens pourrait bénéficier d'un financement prioritaire dans le cadre du plan d'investissement, et dans quelle mesure**.

Eu égard en particulier aux start-ups soutenant l'innovation sociale et aux programmes qui contribuent à l'inclusion des jeunes dans des projets d'entrepreneuriat, il faut déterminer si une part des 315 milliards d'euros (selon les estimations) pourrait être allouée à des projets impliquant la participation active de citoyens de moins de 24 ans.

Sera-t-il possible d'établir des critères spéciaux sur la jeunesse dans la sélection des projets d'investissement à financer par la Banque européenne d'investissement (BEI)? La BEI financera-t-elle des projets présentés par de jeunes talents des pays périphériques, où les risques d'entrepreneuriat et d'insolvabilité sont plus grands?

Comme souligné par R. Veugelers²⁰, le processus de sélection risque d'être le talon d'Achille du plan d'investissement et il pourrait être possible de **renforcer l'importance du taux de rendement social dans la phase d'allocation.**

En dehors de la création d'emplois dans le cadre du plan d'investissement, l'initiative phare de l'UE en vue de lutter contre le chômage des jeunes est **l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ)** ; elle a été lancée en 2013 pour accélérer la mise en œuvre du train de mesures « emploi des jeunes » de 2012.

L'IEJ vise à soutenir les « **garanties pour la jeunesse** » des pays européens et dispose d'un budget total de 6,4 milliards d'euros, dont la moitié provient d'un budget dédié et n'a pas besoin de cofinancement de la part des États membres. L'autre moitié provient des allocations 2014-2020 du Fonds social européen. Malgré des fonds disponibles depuis environ deux ans, **leur taux d'utilisation demeure très faible et les résultats sur le terrain n'ont pas été à la hauteur.** Il est fondamental d'utiliser l'IEJ de façon efficace.

Une première étape dans cette direction a été franchie quand le Parlement européen et le Conseil ont reconnu le besoin urgent de lutter contre le chômage des jeunes et ont décidé d'augmenter le préfinancement de projets qui aident les jeunes à trouver des emplois, des apprentissages, des stages et à participer à la formation continue. Le financement de l'IEJ s'est accéléré et environ un milliard d'euros sont désormais à la disposition des États membres pour promouvoir l'emploi des jeunes sur le terrain ; des versements anticipés aux États membres visent à apporter un soutien rapide à environ 650 000 jeunes bientôt sur le marché du travail.

Plusieurs questions doivent encore être examinées :

- Les effets modestes des garanties pour la jeunesse dans plusieurs pays sont-ils uniquement dus aux difficultés pour accéder aux fonds ou ont-elles été confrontées à d'autres obstacles spécifiques ? **Comment la Commission et le Conseil prévoient-ils d'encourager une mise en œuvre efficace des actions de l'IEJ ?**

²⁰ Reinilde Veugelers, « The Achilles' heel of Juncker's investment plan – how will the right investment projects be selected », *Bruegel Analyses*, 2014.

- Les États membres les plus touchés par des taux de chômage élevés sont ceux à la traîne concernant l'utilisation des ressources de l'IEJ et la mise en œuvre d'une garantie pour la jeunesse efficace. **Que doivent faire les institutions européennes si les efforts des États membres consacrés à la garantie pour la jeunesse ne sont pas à la hauteur ?**
- Les projets IEJ étant mis en œuvre par les États membres à titre individuel, il risque d'y avoir une grande hétérogénéité entre des types semblables d'interventions parmi ces derniers. Il est essentiel que la Commission européenne propose des orientations et des mesures de coordination afin de **garantir que les programmes opérationnels respectent une cohérence globale et contribuent à la convergence, plutôt que d'accentuer la divergence.**
- Compte tenu de la nécessité de mobiliser des ressources dès que possible et d'obtenir rapidement des résultats tangibles, le financement de l'IEJ contournera désormais les procédures standards du FSE dans le cadre d'un préfinancement rapide. Cela **permet un financement plus direct d'initiatives importantes sur le plan social** : i) un système semblable pourrait être adopté pour tout le paquet « investissements sociaux » ; ii) une révision de la procédure de co-financement et des règles du Fonds social européen pourrait tenter d'assurer un meilleur équilibre entre la responsabilité/la transparence d'un côté et l'efficacité/la réactivité des politiques publiques de l'autre.

1.4. Mesures concrètes : développer, entretenir et utiliser le capital humain

Le PIS et l'IEJ ne sont qu'un cadre au sein duquel des stratégies nationales définissent leurs politiques relatives aux investissements sociaux dans le capital humain. Un cadre bien conçu qui propose des financements accessibles, définit des mesures prioritaires communes et soutient le suivi et l'évaluation est un outil essentiel pour renforcer la capacité de l'UE à adopter une stratégie en faveur des investissements sociaux. Toutefois, les résultats et la mise en œuvre concrète des politiques d'investissement dans le capital humain dépendent de la conception des politiques des États membres.

Comme indiqué plus haut, la récente étude menée par l'ESPN²¹ pour la Commission européenne souligne dans quelle mesure **la stratégie d'investissement dans le domaine social est encore faible dans plusieurs États membres** (CY, ES, HU, IE, LU, MT, PL, PT, UK) **et quasi-inexistante dans d'autres** (BG, CZ, EE, EL, HR, IT, LT, LV, RO, SK).

Il est donc légitime de se demander quel **rôle le Conseil et la Commission pourraient jouer pour faire passer l'ambition sociale d'une « Europe solidaire »** au niveau supérieur et faciliter la réforme des politiques de protection sociale dans une réelle perspective d'investissement social à long terme.

Les mesures prises au niveau national en vue de doter les citoyens européens des compétences nécessaires pour s'adapter aux changements sociétaux et aux difficultés socio-économiques dans le cadre du PIS et de l'IEJ relèvent de plusieurs domaines :

- Le soutien des stages et apprentissages de qualité,
- La réduction des coûts salariaux indirects,
- La garantie de niveaux de protection sociale adaptés,
- La fourniture d'une première expérience professionnelle et de subventions salariales et d'aides à l'embauche ciblées,
- Des mesures de mobilité et des formations pour faire correspondre les compétences aux emplois,
- Le soutien de l'innovation sociale, des start-ups et des jeunes entrepreneurs,
- Une politique de la seconde chance,
- La promotion d'un vieillissement actif,
- L'éducation et l'accueil des jeunes enfants,
- Des initiatives axées sur le logement pour lutter contre le sans-abrisme et éviter les expulsions.

Nous examinons brièvement ci-dessous certains domaines stratégiques qui sont particulièrement importants pour la réussite générale de la stratégie européenne d'investissement social.

21. ESPN, *Social Investment in Europe – A Study of National Policies 2015*, *op. cit.*

1.4.1. Investir dans les services de la petite enfance

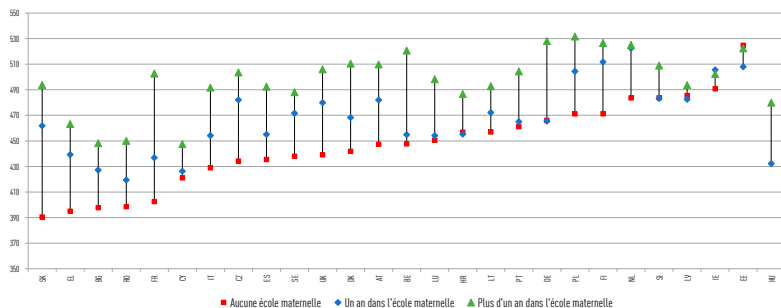
Grâce aux travaux fondateurs du prix Nobel d'économie J. J. Heckman, tout le monde s'accorde désormais à dire que l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE) sont efficaces pour mettre un terme à la transmission intergénérationnelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale et que des interventions précoces ont un effet durable sur la formation et la motivation des élèves et des retombées positives sur l'ensemble des ménages.

La Commission européenne a également mis fortement l'accent sur les services de la petite enfance et l'enseignement préscolaire pour les enfants issus de milieux défavorisés et une recommandation spéciale a été prévue dans le PIS.

La réussite de ces initiatives est avant tout essentielle pour réduire les inégalités socio-économiques, améliorer l'égalité des chances pour tous et favoriser la mobilité sociale en Europe ; deuxièmement, en élargissant le nombre d'étudiants potentiels ayant accès à l'enseignement supérieur, elle contribue à l'émergence d'une main-d'œuvre hautement qualifiée, ce qui améliore la productivité du travail à long terme et augmente les recettes publiques.

Le graphique 3 illustre clairement dans quelle mesure la participation à l'éducation des jeunes enfants est liée à des niveaux de compétences plus élevés, comme l'a établi le programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA). Le graphique 3 indique également que dans la plupart des cas, plus la participation à l'école maternelle est longue, plus les avantages en termes d'acquisition de compétences sont élevés.

GRAPHIQUE 3 ► La participation à l'EAJE améliore les compétences de base des jeunes de 15 ans
Performance en mathématiques selon la participation à l'école maternelle (score PISA)



Source : Commission européenne, *Évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe 2014*.
Note : Les données ne sont pas corrigées pour tenir compte des antécédents socio-économiques/familiaux.

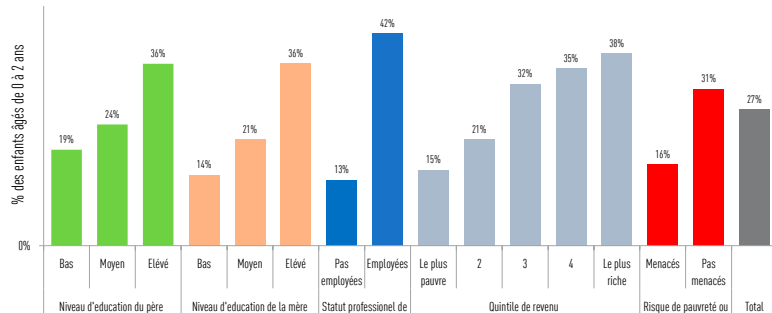
Cependant, bien que les avantages potentiels de l'EAJE soient largement reconnus et relativement peu controversés, il est intéressant d'examiner si les mesures dans ce domaine ont donné les résultats escomptés. En Europe, malgré de grands progrès au niveau de l'EAJE ces dernières années, un problème essentiel doit encore être résolu : **la participation à l'éducation et à l'accueil des jeunes enfants est faible chez les enfants issus de milieux défavorisés dans l'UE**. Comme l'illustre le graphique 4, seuls 16 % des ménages menacés de pauvreté et d'exclusion sociale ont accès aux services de la petite enfance et à l'école maternelle. Les ménages riches (ceux situés au troisième, quatrième et cinquième quintile de revenu) sont deux fois plus susceptibles de recourir aux services de la petite enfance que les ménages pauvres. De même, si la mère est plus éduquée, l'enfant est davantage susceptible d'aller à l'école maternelle. Ces résultats illustrent le fait que les politiques actuelles relatives à l'EAJE soutiennent l'activation de la mère et peuvent favoriser la participation des femmes au marché du travail, mais que la conception actuelle des politiques ne semble pas à la hauteur de l'ambition d'empêcher la transmission de la pauvreté et de l'exclusion sociale. La question de l'accès à l'EAJE, notamment pour les ménages défavorisés, devrait être examinée de plus près et considérée comme prioritaire.

Des problèmes relatifs au manque d'accès matériel, à des critères d'éligibilité stricts, à la distance excessive et aux horaires d'ouverture non adaptés ont été signalés dans plusieurs pays²², à savoir la France, l'Italie, l'Espagne, la Pologne, la Grèce, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et la République tchèque.

La Commission européenne et les États membres doivent s'efforcer tout particulièrement de mieux cibler l'EAJE, ce qui implique de supprimer les obstacles financiers et autres qui empêchent les ménages défavorisés d'accéder à des services d'éducation et d'accueil de qualité pour leurs enfants.

GRAPHIQUE 4 ► Participation aux services de la petite enfance dans l'UE-28

Utilisation des services officiels de la petite enfance pour les enfants âgés de 0 à 2 ans selon plusieurs découpages



Source : Commission européenne, *Évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe*, 2014.

1.4.2. Promouvoir une véritable alliance pour l'apprentissage

Dans le cadre de l'IEJ, la Commission européenne a créé une Alliance européenne pour l'apprentissage. Au départ, ce projet commun entre la DG Éducation et la DG Emploi était prometteur et participatif, dans la mesure où il impliquait des partenaires sociaux européens (la CES, BusinessEurope, l'UEAPME et le CEEP) et bénéficiait également de coopérations bilatérales entre des pays européens; toutefois, ses résultats ne sont pour l'instant ni clairs, ni suivis correctement. L'accent a été mis, dans une certaine mesure,

22. Voir l'enquête Eurofound sur la qualité de vie.

sur l'accès facilité à des fonds dédiés aux entreprises ; cependant, aucune disposition spéciale n'a été mise en place pour garantir que les aides publiques interviennent à la marge extensive plutôt que de remplacer des investissements privés. En d'autres termes, **les responsables politiques devraient se concentrer non pas sur le nombre d'apprentissages créés, mais sur le nombre créé grâce à l'intervention publique en plus de ceux que le secteur privé proposerait dans tous les cas.** Pour le moment, c'est l'Allemagne qui présente les meilleurs résultats en termes de nombre d'apprentissages sponsorisés, un pays où la culture de l'apprentissage est bien établie et où le secteur privé aurait adopté la même stratégie, même en l'absence d'une alliance européenne. L'objectif de l'intervention publique dans ce domaine devrait être de créer une culture de l'apprentissage quand elle n'existe pas encore et quand le lien entre les études et le marché du travail est plus complexe.

Deuxièmement, la **qualité de l'apprentissage** proposé aux jeunes Européens constitue un aspect essentiel. Des lignes directrices claires et un suivi devraient maintenir et garantir les différents aspects d'un apprentissage de qualité : la longueur, les opportunités de formation et l'acquisition de compétences, le niveau de rémunération, etc.

Troisièmement, un autre enjeu de cette initiative concerne sa **nature inclusive**. Souvent, il est difficile pour des jeunes défavorisés ou peu qualifiés d'accéder à ces programmes de mobilité compte tenu de restrictions relatives à l'éligibilité ou de barrières linguistiques. Quelles mesures devraient être prises pour faire en sorte que les Européens peu qualifiés aient également accès à l'apprentissage ?

Un groupe de travail de haut niveau de l'Institut Jacques Delors sur l'emploi des jeunes a récemment recommandé l'adoption d'un programme « Jeunes apprentis européens »²³, qui sera examiné dans le chapitre consacré à la mobilité de la main-d'œuvre.

23. Jacques Delors, Henrik Enderlein, Pascal Lamy, Enrico Letta *et al.*, « Erasmus Pro : pour un million de « jeunes apprentis européens » d'ici 2020 », *Tribune*, Institut Jacques Delors, mai 2015.

1.4.3. Financement de l'enseignement supérieur et du troisième degré

L'achèvement du second cycle de l'enseignement secondaire est considéré, à juste titre, comme la compétence requise minimale pour une participation active à la vie sociale et économique. Cependant, en 2013 dans l'UE-28, 5,5 millions de personnes ont quitté l'école sans avoir achevé un second cycle de l'enseignement secondaire. La part des abandons scolaires est particulièrement alarmante en Espagne et à Malte, où elle dépasse 20 %, ainsi qu'en Italie et en Roumanie, où elle s'élève à 15 %.

De l'avis général²⁴, il ne suffit pas que les pays à revenu élevé consacrent des dépenses publiques durablement élevées à l'éducation pour améliorer la qualité et l'équité des résultats scolaires, mais il s'agit davantage de la façon dont les ressources financières sont allouées.

Selon une récente simulation de la Commission européenne²⁵ pour l'Allemagne, si les dépenses publiques représentaient 0,1 % du PIB, il serait possible de subventionner la cohorte de jeunes âgés entre 20 et 24 ans qui suivent des études supérieures. Pour l'Allemagne, un budget de taille moyenne de 2,7 milliards d'euros suffirait à subventionner chaque étudiant à hauteur de 1 100 euros par an.

Cependant, comme concluent Vandenbroucke et Rinaldi²⁶ : « L'écart au niveau des dépenses consacrées à l'éducation dans l'UE pourrait donner lieu à un écart plus grand sur le long terme en termes de productivité, au lieu de la convergence tant nécessaire. Cela ne signifie pas que la qualité des systèmes éducatifs peut se mesurer simplement par le niveau des dépenses publiques consacrées à l'éducation, mais il semble très difficile d'améliorer considérablement les systèmes éducatifs tout en diminuant les investissements. »

Le nouvel éventail de compétences et la hausse du nombre de diplômés dans les pays européens ayant des retombées positives sur l'Union dans son ensemble, il convient de se demander dans quelle mesure le projet d'une « Europe

24. Voir par exemple les contributions de Hessel Oosterbeek et al., « The effect of extra funding for disadvantaged students on achievement », *Review of Economics and Statistics*, Vol. 89, n° 4, 2007 ; OECD, *Résultats du PISA 2012 : Les clés de la réussite des établissements d'enseignement. Ressources, politiques et pratiques* Vol. IV, OECD Publishing, 2013 ; Schleicher, *Equity, Excellence and Inclusiveness in Education : Policy Lessons from Around the World*, OECD Publishing, 2014.

25. Voir la Commission européenne (2014), *Évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe*, cit., page 126.

26. Frank Vandenbroucke et David Rinaldi (2015), cit., page 64.

solidaire » peut également envoyer un signal fort aux États membres pour que ces derniers soutiennent vivement l'égalité d'accès à un enseignement de qualité dans le cadre de grands programmes de bourses et de subventions.

1.4.4. Promouvoir la formation tout au long de la vie et la mise à niveau des compétences pour remédier à l'inadéquation des compétences

Plus ou moins jusqu'en 2010, la relation entre les taux d'emploi et des indicateurs relatifs à la pénurie de main-d'œuvre a répondu aux attentes : des baisses du niveau de l'activité se sont accompagnées de baisses de la pénurie de main-d'œuvre, comme l'ont indiqué des entreprises situées dans l'UE. Ces dernières années, en revanche, des hausses du chômage se sont aussi accompagnées d'une hausse de la pénurie de main-d'œuvre. L'inadéquation des compétences est désormais un problème structurel, qui devrait être traité, d'une part, en augmentant la mobilité de la main-d'œuvre et de l'autre, en mettant davantage l'accent sur la formation continue, qui permet aux travailleurs d'acquérir de nouvelles compétences, tout en évitant aux anciennes de devenir obsolètes.

Sur le plan des politiques publiques, il est important de déterminer si l'inadéquation des compétences est due à des pénuries de compétences ou à des pénuries de main-d'œuvre. La solution de l'acquisition de compétences et de la formation tout au long de la vie ne fonctionne que dans le premier cas, mais si le problème concerne des pénuries de main-d'œuvre, des progrès sont nécessaires en termes d'information, et non d'acquisition de compétences. Hormis une réforme globale du portail EURES et de l'initiative « Mon premier emploi EURES », les services de l'emploi locaux et nationaux peuvent contribuer à faire correspondre la demande et l'offre de main-d'œuvre. Une réponse ambitieuse à l'inadéquation des compétences devrait donc prévoir également des réformes en vue d'améliorer l'efficacité et la coordination des agences pour l'emploi en Europe.

Deux questions peuvent lancer le débat sur l'acquisition de compétences : l'une sur le financement et l'autre sur la prévision.

- **Quel devrait être le lien entre la prévision et la planification de l'éducation ?**

Depuis 2008, avec le soutien financier du Fonds social européen, des activités de prévision de base existent dans tous les pays européens pour que ce soit non pas les connaissances sur les compétences souhaitées par le secteur privé qui manquent, mais plutôt les **moyens et incitations pour faire en sorte que les jeunes acquièrent les compétences nécessaires à l'avenir.**

À mesure que la mobilité de la main-d'œuvre augmente, il est de plus en plus essentiel d'analyser les tendances et les prévisions au niveau européen. À cette fin, le **panorama européen des compétences²⁷ pourrait être renforcé.** De nouvelles initiatives devraient être mises en place pour garantir une interaction cohérente entre les programmes éducatifs et les prévisions des compétences. Si l'analyse et l'identification précoce des compétences nécessaires sont renforcées, le cadre général de la planification des compétences pourrait être soit intégré aux recommandations par pays, soit confié à un organisme européen dédié.

- **Quel est le bon équilibre entre les interventions publiques et privées ?**

La formation tout au long de la vie garantit que les compétences acquises par les travailleurs sont maintenues et utilisées au cours de leur vie ; elle renforce la résistance des travailleurs et réduit considérablement la probabilité de longues périodes de chômage. Les avantages pour les entreprises sont également tangibles : quand la participation à la formation tout au long de la vie est plus forte, la performance sur le marché du travail et la productivité sont également plus élevées.

Dans quelle mesure le secteur public devrait-il participer à la gestion directe des programmes de formation continue ? Dans quels domaines

²⁷ Le panorama européen des compétences a été lancé par la Commission européenne en 2012 pour surveiller et faciliter l'analyse des informations quantitatives et qualitatives sur les besoins en compétences à court et moyen terme, l'offre de compétences et l'inadéquation des compétences en Europe.

les formations proposées par le secteur privé et public sont-elles complémentaires ? Comment les institutions peuvent-elles renforcer le rôle et l'efficacité des programmes internes du secteur privé ? Comment peut-on définir **un mécanisme incitatif pour que les entreprises proposent de la formation professionnelle dans les pays où cette dernière est encore relativement absente ?**

1.5. Discussion

Les investissements dans le capital humain ne sont pas un nouveau sujet de débat, mais ont été absents du programme politique de plusieurs États membres ces dernières années et n'ont pas non plus fait l'objet d'une attention particulière de la part des décideurs politiques. Déjà en 1993, le Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi²⁸ a placé l'éducation au cœur de la discussion et a défini les investissements dans le capital humain comme l'une des priorités en vue de relever les défis du XXI^{ème} siècle. En 1996, la commission internationale de l'Unesco sur l'éducation pour le XXI^{ème} siècle²⁹, présidée par Jacques Delors, a également souligné l'importance d'investir dans le capital humain et indiqué que la formation tout au long de la vie serait le principal enjeu du siècle à venir.

Il faut reconnaître que certains progrès ont été faits ces dernières décennies : si l'on regarde l'enseignement formel, la part de jeunes adultes ayant suivi des études supérieures a augmenté dans tous les États membres. Toutefois, si l'on examine les compétences réelles et les investissements dans l'éducation, l'écart en termes de capital humain semble se creuser considérablement³⁰.

L'une des principales questions à laquelle la table ronde intitulée « Investir dans le capital humain et faire face aux défis sociétaux sur le long terme » a tenté de répondre est de savoir si l'UE peut jouer un rôle afin de réduire cet écart et comment elle devrait intervenir. En effet, ce sont les familles qui sont

28. Commission européenne, *Croissance, compétitivité, emploi Les défis et les pistes pour entrer dans le xxi^e siècle*. Livre blanc – Bulletin des Communautés européennes, Supplément 6/93, COM(93)700, 5 décembre 1993, parties A et B, 1993.

29. Unesco, *L'éducation : un trésor est caché dedans*, Rapport à l'Unesco de la Commission internationale sur l'éducation pour le XXI^e siècle, 1996.

30. Voir Frank Vandenbroucke et David Rinaldi, *op. cit.*

les premières responsables de l'éducation et de l'acquisition de compétences des jeunes ; de plus, de nombreux services dans le cadre de l'accueil et de l'éducation des jeunes enfants sont gérés au niveau local ; la politique éducative étant entre les mains des États membres, dans quelle mesure l'UE devrait-elle intervenir ?

Plusieurs experts ont souligné qu'une importante contribution potentielle de l'UE pourrait consister à encourager un changement de paradigme vers la pleine mise en œuvre d'une stratégie d'investissement dans le domaine social et le processus de restructuration correspondant, afin de garantir la coordination entre les politiques nationales et européennes et entre les politiques économiques et sociales. L'un des décideurs politiques est intervenu durant la table ronde pour comparer ce changement de paradigme à une « bataille culturelle que nous devons gagner ». Le terme « social » est trop souvent associé, d'un point de vue comptable, à une charge, tandis que dans la plupart des cas, les dépenses sociales sont considérées comme un investissement. Il ne sera peut-être pas facile de changer de perspective, mais il faut faire l'effort.

1.5.1. La logique sous-jacente aux investissements sociaux

Regardons brièvement la logique sous-jacente aux investissements sociaux. Trop souvent, la protection sociale est considérée comme le système fournissant de l'aide publique à ceux dans le besoin. Cette définition ne tient compte ni de la dynamique du cycle de vie, ni de celle du marché du travail et présente, de manière implicite, la protection sociale comme un transfert des actifs vers les inactifs. En revanche, si l'on tient compte du cycle de vie, on obtient un tableau différent ; chaque individu, à différents moments dans le temps, peut soit être un cotisant, soit un bénéficiaire, étant donné que quasiment tout le monde bénéficie des politiques relatives à l'éducation et aux soins de santé.

L'essentiel à retenir pour notre discussion est que les politiques sociales ne devraient pas regarder uniquement l'aspect purement redistributif, c'est-à-dire qui cibler et soutenir, mais devraient également s'efforcer d'élargir l'ensemble des cotisants potentiels au système de protection sociale. En d'autres termes, l'élaboration des politiques devrait se concentrer sur les politiques d'activation et sur la fourniture de moyens et d'opportunités aux citoyens européens pour développer leurs capacités ou revenir à la vie active.

De plus, comme souligné au début de ce chapitre, l'Union est confrontée à d'importants défis sociétaux qui créent un nouvel ensemble de risques sociaux difficiles à gérer avec des outils de protection sociale standards. Au cours du débat, tout le monde s'est accordé à dire qu'il ne s'agit plus seulement pour les États-providence européens d'assurer un filet de protection sociale pour les groupes vulnérables en temps de récession. Ils doivent impérativement développer un volet préventif pour renforcer la résilience sociale.

Les investissements dans le capital humain sont une solution qui contribue à la nécessité de stimuler l'activation et la prévention. Les dépenses sociales qui « rendent capables » et préparent les individus, les ménages et les sociétés à s'adapter aux changements sociétaux et aux difficultés de la vie³¹ présentent des avantages considérables en termes de productivité pour le secteur privé et autonomisent les individus. Les investissements dans le capital humain doivent s'inscrire dans une stratégie d'investissement dans le domaine social cohérente et solide qui détermine comment faciliter ces investissements au cours du cycle de vie. Les investissements dans les services de la petite enfance, l'éducation, l'apprentissage tout au long de la vie, la formation et les programmes de mise à niveau des compétences, ou encore les aides pour une vieillesse active, sont tous des aspects essentiels d'une stratégie globale en faveur des investissements dans le capital humain. La table ronde a également souligné que le fait d'améliorer les compétences et de donner des capacités aux citoyens était une stratégie visant à augmenter le nombre de cotisants de nos économies, ce qui à son tour laissera davantage de marge de manœuvre pour mettre en place des systèmes de protection des revenus. À cet égard, il faut souligner que les investissements sociaux et la protection sociale standard se renforcent mutuellement. Selon des études empiriques, il existe un lien relativement positif entre les dépenses d'activation et celles d'indemnisation, ce qui souligne qu'il n'y a pas d'effet d'éviction et que les deux fonctions de la protection sociale peuvent aller de pair.

L'accent sur les dépenses d'activation et les investissements sociaux ne doit en aucun cas être mis aux dépens des régimes de protection sociale. La crise a révélé que la stabilisation économique allait bien au-delà de la lutte contre l'inflation ; la protection des revenus a une fonction de

31. Voir Anton Hemerijck, *Changing Welfare States*, Oxford University Press, 2012.

stabilisation importante pour les familles, qui se traduit par la stabilisation de toute l'économie. Sans surprise, la plupart des pays qui s'en sont bien sortis durant la crise disposait d'un filet de sécurité sociale solide. Il demeure donc essentiel de maintenir des revenus minima afin de garantir des conditions de vie décentes et de la stabilité sur les plans politique et social. À cet égard, les dépenses d'activation et d'indemnisation devraient caractériser les deux fonctions d'un système moderne de protection sociale, dont l'objectif serait d'augmenter la productivité et la résilience, tout en veillant à ne pas laisser de côté les personnes défavorisées.

Des experts ont souligné que l'UEM et le marché unique, créés dans les années 1980, reposaient sur une théorie de politique sociale qui est fondée sur la maîtrise des coûts et sur l'idée d'un compromis entre équité et efficacité. Aujourd'hui, le FMI et l'OCDE confirment que ce compromis n'est plus une réalité. Les investissements sociaux et les dépenses d'activation, en plus d'établir les fondements de l'égalité des chances, servent des intérêts économiques en augmentant les revenus et en améliorant la productivité des travailleurs. Le bien-être et la politique sociale doivent abandonner la logique de maîtrise des coûts et adopter des stratégies socio-économiques dans lesquelles tout le monde trouve son compte. L'objectif devrait être d'augmenter les revenus et d'améliorer la compétitivité en optimisant l'emploi qualifié dans une économie ouverte. Dans ce contexte, des participants ont souligné que les investissements sociaux pouvaient effectivement donner lieu également à des investissements privés.

1.5.2. Divergence et gouvernance économique

En termes de stratégie d'investissement dans le domaine social, certains pays ont déjà de bons résultats, comme le Danemark et la Slovénie. En revanche, en Espagne, les investissements sociaux ne sont pas encore pris en compte dans le cadre de l'élaboration des politiques. À ce sujet, des participants ont cité le rapport de l'ESPN sur les investissements sociaux³², qui indique que 10 États membres n'ont aucune stratégie d'investissement dans le domaine social. Certains ont souligné dans quelle mesure ce manque de vision n'était pas le résultat de problèmes avec l'UEM et n'était dû qu'en partie au manque

32. Voir ESPN, *Social Investment in Europe – A Study of National Policies 2015*, *op. cit.*

de marge de manœuvre budgétaire. **L'absence de stratégie d'investissement dans le domaine social est un échec de la politique intérieure.**

Cependant, la réponse à un échec de la politique intérieure ne doit pas être uniquement nationale. La question du capital humain touchant au cœur du problème de divergence, l'Union a un rôle à jouer. Pour le moment, les investissements dans la formation tout au long de la vie, l'acquisition de compétences et les allocations chômage sont plus élevés dans les pays qui obtiennent des résultats relativement meilleurs en termes d'économie et d'emploi. Si les pays qui souffrent de récession ne soutiennent pas rapidement les investissements sociaux, la situation deviendra intenable.

Des experts préviennent que si l'UE s'en tient au régime actuel, qui interdit à des pays comme la Grèce et l'Espagne d'investir dans leurs systèmes éducatifs, l'Europe risque d'être touchée par des divergences économiques croissantes, qui créeront une tension supplémentaire au sein de l'UEM jusqu'à l'effondrement potentiel de cette dernière. Dans ce contexte, les investissements sociaux sont fondamentaux et doivent être soutenus sur le plan budgétaire.

Une autre remarque pertinente a été faite durant la table ronde : **l'éducation a un problème de gouvernance au sein de l'UE.** Les ministres de l'Éducation, par exemple, ne participent pas à l'exercice du semestre européen car ils ont décidé de ne pas créer de commission spéciale. De plus, au sein de la Commission européenne, la DG Éducation et Culture ne joue pas un rôle essentiel. L'éducation est absente du programme politique au niveau européen, et souvent au niveau national également. Il pourrait être judicieux de renforcer l'importance de l'éducation dans le programme européen.

Ces dernières années, 22 États membres sur 28 ont réduit leur budget consacré à l'éducation, ces réductions étant considérables dans 8 d'entre eux. Étant donné que ces baisses pourraient aggraver les divergences, des mesures doivent être prises de toute urgence **pour intégrer l'éducation dans le semestre européen et établir des recommandations par pays qui accordent la priorité à la création de capital humain.** Les experts participant à la table ronde ont présenté deux options : i) l'une consiste à envisager la possibilité d'instaurer des règles communes sur des niveaux minima de dépenses publiques consacrées à l'éducation, en pourcentage du PIB, qui seront mises en application

au cours du processus du semestre européen, ii) l'autre serait de relancer et de superviser l'initiative citoyenne européenne « L'éducation est un investissement! »³³, qui demande aux institutions européennes de ne pas tenir compte, au moins en partie, des dépenses publiques consacrées à l'éducation dans l'évaluation du déficit public des États membres.

Durant la discussion, il est apparu clairement que l'accent mis sur les investissements sociaux et le capital humain en Europe devrait s'accompagner d'une révision du système mis en place ces dernières années pour garantir l'assainissement budgétaire. Élargir la « clause d'investissement » aux dépenses d'activation, intégrer les investissements sociaux dans les stratégies des États membres à l'aide d'un semestre européen plus équilibré sont autant de facteurs essentiels qui nécessitent de réviser la gouvernance économique européenne. Ces sujets seront examinés plus en détail au chapitre 3.

1.5.3. Une catastrophe pour l'Europe

23 millions de chômeurs, dont 12 millions sont touchés par un **chômage de longue durée, représentent une catastrophe pour l'Europe** ; chaque jour, elle entraîne une destruction du capital humain qui nuit au projet européen, au bien-être des citoyens européens et à la compétitivité des économies européennes. Pourtant, il ne semble pas y avoir de sentiment d'urgence à agir pour protéger et recouvrer le capital humain européen. Ce dernier, qui réunit le capital cognitif et émotionnel, est une ressource stratégique menacée. Comme l'ont rappelé les participants de la table ronde, le capital humain correspond aux connaissances, aux capacités, au talent, au discernement, à la formation ; il s'agit d'un ensemble de compétences qui autonomise les individus et représente une ressource nationale essentielle au niveau global. La destruction progressive de cette ressource a des conséquences dramatiques aux niveaux collectif et individuel.

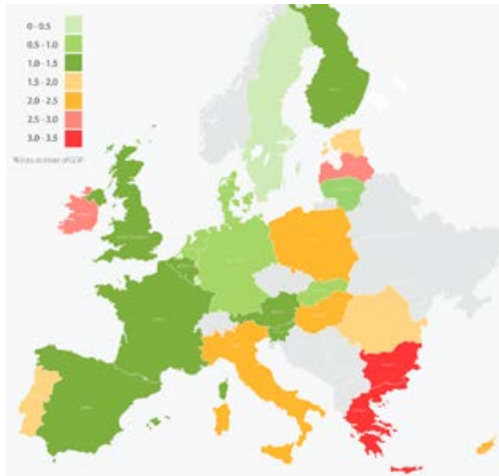
En 2008, selon des estimations d'Eurofound, les pertes économiques dues au manque de participation des jeunes sans emploi, ni éducation, ni formation au marché du travail ont représenté environ 1 % du PIB européen, soit autant que le budget total de l'UE. La récession économique se poursuivant, le coût

33. Voir le site Internet de l'initiative : www.invest-in-education.eu.

du chômage a augmenté et des estimations prudentes pour 2011 ont fait état d'une perte de 153 milliards d'euros pour l'économie européenne, soit 1,2 % du PIB en Europe.

Au niveau individuel, le coût du chômage a bien sûr un impact direct sur les revenus actuels et futurs ; selon des études empiriques, une seule année de chômage diminue les revenus d'environ 15 % sur une période de 20 ans. Ces chiffres ne tiennent évidemment pas compte des coûts supplémentaires liés au risque élevé d'aliénation politique et sociale.

GRAPHIQUE 5 ► Perte de PIB due au chômage des jeunes



Source : Eurofound, 2012.

L'importance d'une baisse du capital émotionnel et des capacités non-cognitives est souvent sous-estimée. Des études ont souligné³⁴ que la détresse socio-économique causée par la récession économique avait un impact négatif sur les capacités cognitives et non-cognitives des personnes vulnérables. De

34. Voir par exemple Marta Barazzetta, Andrew E. Clark et Conchita D'Ambrosio, « Childhood circumstances and adulthood outcomes : the effect of financial insecurity », document de travail, mai 2015.

plus, ces effets négatifs sont bien plus profonds et durables qu'on pourrait penser. Par exemple, un enfant qui grandit dans un ménage souffrant d'insécurité financière risque davantage d'avoir des problèmes de santé et de moins bons résultats à l'école. Il est donc urgent d'adopter une stratégie d'investissement dans le capital humain car elle doit aussi compenser la perte de capital émotionnel. Le capital émotionnel est essentiel pour faire en sorte que les individus possèdent la force et la résilience nécessaires afin de faire face aux difficultés de la vie et pour contribuer au changement et à la productivité. Sa destruction serait une catastrophe.

1.5.4. Le capital humain pour relancer la confiance et les investissements privés

Le capital humain a toujours constitué une part importante de la richesse de l'Europe et aujourd'hui, **il est nécessaire et stratégique de prendre des mesures concrètes et d'afficher l'ambition forte d'une UE qui investit dans ses citoyens.** Cela pourrait permettre d'attirer des investissements privés provenant aussi de l'extérieur de l'UE, et de rétablir la confiance politique dans l'intégration chez les citoyens européens. L'une des questions soulevées par les experts allait précisément en ce sens : comment convaincre des investisseurs privés de parier sur l'Europe et d'investir dans des projets européens si nous n'investissons pas dans nos citoyens ? L'absence d'engagement sérieux envers le capital humain n'est sûrement pas un bon signal envoyé par la Commission aux investisseurs de capital-risque. Une solide stratégie d'investissement dans le capital humain peut rendre l'Europe plus attractive pour les entrepreneurs et les investisseurs.

Cette stratégie est particulièrement importante dans la mesure où sur le plan international, l'Europe ne devrait pas être concurrentielle uniquement au niveau des prix car cela entraînerait une détérioration des conditions de travail. La possibilité d'abaisser le coût de la main-d'œuvre est en tout cas limitée en Europe par rapport aux concurrents internationaux. Il serait préférable de miser sur la concurrence en termes de qualité, ce qui nécessite une main-d'œuvre qualifiée et motivée, soutenue par des investissements suffisants dans le capital humain. En fait, l'un des avantages concurrentiels de l'Europe est précisément la qualité de ses produits, qui repose essentiellement sur la performance des travailleurs, leurs capacités et leur motivation. La compétitivité

et la productivité peuvent être maintenues si l'environnement de travail est organisé de telle sorte que le potentiel du travailleur est pleinement réalisé, à savoir qu'il lui donne de la motivation, entretient ses compétences et lui garantit une stabilité sur le long terme. Ce n'est pas un hasard si les entreprises qui investissent davantage dans la formation de leurs employés présentent de meilleurs résultats économiques et un niveau de bien-être déclaré supérieur parmi leurs travailleurs.

Un élan en faveur d'investissements dans le capital humain peut également permettre, sur le plan politique, de donner enfin de la crédibilité au projet d'une Europe solidaire, dotée d'un triple A en termes de normes sociales. Par ailleurs, cette stratégie pourrait rendre l'Europe plus compétitive que le paradigme d'austérité qui prédomine à ce jour. Cependant, après avoir souligné l'importance d'investir dans le capital humain dans la stratégie de Lisbonne et lancé le paquet « investissements sociaux », les institutions européennes semblent actuellement faire en partie machine arrière : les lignes directrices de la Commission relatives à la « flexibilité » ne font nullement référence aux investissements sociaux, ni au plan d'investissement. Les investissements dans le capital humain (avec la culture et la santé) figurent parmi les secteurs éligibles pouvant bénéficier de financements dans le cadre du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), mais aucune ligne prioritaire ou disposition spéciale n'est prévue pour des projets qui présentent des résultats sociaux en plus d'avantages économiques. On peut au moins espérer que grâce à la garantie FEIS, l'entrepreneuriat des jeunes sera encouragé de sorte que les innovateurs européens et les jeunes entrepreneurs talentueux bénéficient de davantage de possibilités de financement par le biais du capital-risque et du secteur non-bancaire. Favoriser l'entrepreneuriat des jeunes est une étape dans la bonne direction, mais il s'agit d'une politique qui ne donnera pas de résultats dans l'immédiat ; les retombées sont pour le long terme.

1.5.5. Priorités

L'initiative pour l'emploi des jeunes et la garantie pour la jeunesse sont censées régler rapidement le problème du chômage des jeunes. Cependant, certains États membres n'ont pas profité de ce cadre stratégique européen, notamment les pays où des efforts spéciaux étaient particulièrement nécessaires. La mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse pose encore certaines difficultés, le

préfinancement n'étant qu'une partie du problème. Il serait avisé de renforcer l'engagement, le financement et la coordination de ces initiatives, **la jeunesse devant rester une priorité essentielle**. Les initiatives européennes doivent toucher tous les jeunes, y compris ceux qui ne parlent pas de langue étrangère ou sont moins formés que les jeunes mobiles profitant le plus de l'espace commun européen.

Les mesures à prendre dans le cadre d'une stratégie d'investissement dans le domaine social sont nombreuses ; si même des réformes structurelles peuvent contribuer à donner la priorité aux investissements dans le capital humain, l'éducation de qualité devrait aussi être définie clairement comme une priorité. Des experts ont recommandé d'investir dans l'éducation afin de financer à la fois l'infrastructure et des réformes globales, c'est-à-dire des réformes qui vont au-delà d'une hausse des salaires des professeurs. À ce sujet, la BEI a joué un rôle par le passé et devrait s'efforcer, aujourd'hui, de soutenir des investissements élevés dans le capital humain en Europe, notamment en ce qui concerne l'infrastructure.

Il existe également un large consensus sur la nécessité de donner la priorité à la protection sociale des enfants. Compte tenu de coûts excessifs et du manque de services disponibles, environ 60 % des Européens ont encore des difficultés à accéder aux services de la petite enfance. Dans ce domaine, des objectifs ont été clairement définis ; inscrits, dans un premier temps, dans la stratégie de Lisbonne, ils ont ensuite été confirmés par le Conseil européen organisé à Barcelone en 2002. L'objectif était de fournir des services de la petite enfance à : 1) au moins 90 % des enfants âgés entre 3 ans et l'âge de scolarité obligatoire et 2) au moins 33 % des enfants de moins de 3 ans d'ici à 2010. Alors que nous entrons dans l'année 2016, ces objectifs n'ont toujours pas été atteints.

La stratégie de Lisbonne contenait peut-être trop d'objectifs, ce qui a empêché de progresser en l'absence de priorités claires. Un décideur qui a participé au processus a reconnu que « dans chaque tableau de bord et chaque ligne directrice, il y avait l'ambition de ne pas se faire d'ennemi », de telle sorte que les objectifs sont restés non contraignants. Aujourd'hui, certains de ces mêmes objectifs font partie du programme Europe 2020 et il est essentiel de revoir la façon de collaborer pour les atteindre. Les participants ont souligné qu'« un objectif non contraignant ne donne pas une politique à la fin de la journée ».

Serait-il excessif d'envisager des objectifs contraignants concernant la protection sociale des enfants ? Des experts ont recommandé d'examiner comment progresser avec la méthode ouverte de coordination et un budget dédié afin de s'assurer que des objectifs essentiels sont atteints pour nos enfants et pour les Européens de demain.

1.6. Questions ouvertes

- Quel est le cadre institutionnel nécessaire pour former, entretenir et utiliser le capital humain et soutenir au mieux les actions des États membres ?

Sur le paquet « investissements sociaux » (PIS) :

- Y-a-t-il une volonté politique de réaliser un pacte d'investissement social, et non un paquet ? Les institutions européennes peuvent-elles envisager la possibilité de renforcer le paquet à la fois en termes d'ambition et de poids ?
- Comment la Commission a-t-elle l'intention de soutenir les États membres pour financer le PIS par le biais des ressources nationales et des fonds européens ? Comment garantir la mise en œuvre de la politique prévue dans le PIS par les États membres ?

Sur l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) :

- Comment la Commission et le Conseil prévoient-ils d'encourager une mise en œuvre efficace des actions de l'IEJ ?
- Que doivent faire les institutions européennes si les efforts des États membres consacrés à la garantie pour la jeunesse ne sont pas à la hauteur ?
- Comment les orientations et les mesures de coordination du côté de la Commission européenne peuvent-elles garantir que les programmes opérationnels respectent une cohérence globale et contribuent à la convergence, plutôt que d'accentuer la divergence ?

- Le financement de l'IEJ contournera désormais les procédures standard du FSE dans le cadre d'un préfinancement rapide. Ce financement plus direct peut-il être mis en place pour d'autres initiatives importantes sur le plan social ?

Sur l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE) :

- Comment s'assurer que la participation à l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE) augmente chez les enfants issus de milieux défavorisés ?
- Comment promouvoir l'EAJE dans les pays qui sont à la traîne ?

Sur la formation tout au long de la vie et l'inadéquation des compétences :

- Quel devrait être le lien entre la prévision et la planification de l'éducation ?
- Dans quels domaines les formations proposées par le secteur privé et public sont-elles complémentaires ?
- Comment les institutions peuvent-elles renforcer le rôle et l'efficacité des programmes internes du secteur privé ? Comment peut-on définir un mécanisme incitatif pour que les entreprises proposent de la formation professionnelle dans les pays où cette dernière est encore relativement absente ?

1.7. Résumé des recommandations stratégiques

- 23 millions de chômeurs, dont 12 millions sont touchés par un chômage de longue durée, représentent une catastrophe pour l'Europe; chaque jour, elle entraîne une destruction du capital humain qui nuit au projet européen, au bien-être des citoyens européens et à la compétitivité des économies européennes. Le capital humain, qui réunit le capital cognitif et émotionnel, est une ressource menacée; il a toujours été la richesse de l'Europe et **il est nécessaire et stratégique d'afficher l'ambition forte et vigoureuse d'une UE qui investit dans ses citoyens**. Elle pourrait permettre à la fois d'attirer des investissements privés provenant

aussi de l'extérieur de l'UE, et de rétablir la confiance politique dans l'intégration parmi les citoyens européens.

- L'éducation a un problème de gouvernance au sein de l'UE ; les ministres de l'Éducation ne font pas partie de l'exercice du semestre européen car ils ont décidé de ne pas créer de commission spéciale et le rôle de la DG Éducation et Culture n'est pas déterminant. Ces dernières années, 22 États membres sur 28 ont réduit leur budget consacré à l'éducation, ces réductions étant considérables dans 8 d'entre eux. Étant donné que ces baisses pourraient aggraver les divergences, des mesures doivent être prises de toute urgence **pour intégrer l'éducation dans le semestre européen et établir des recommandations par pays qui accordent la priorité à la création de capital humain.**
- Plusieurs États membres n'ont pas encore réalisé l'importance des investissements sociaux et même la Commission européenne ne met pas l'accent sur ces derniers. Les investissements dans le capital humain tout au long de la vie, de la petite enfance à la vieillesse, en plus de réduire l'exclusion sociale, sont essentiels pour rendre les citoyens plus résistants et productifs. **L'Europe doit donner un nouvel élan aux investissements sociaux et consacrer davantage de ressources à la mise en œuvre du paquet « investissements sociaux ».**
- Les dépenses publiques consacrées à l'éducation, aux services de la petite enfance, à la participation active au marché du travail, à la création de compétences et au capital humain en général contribuent à l'activation et soutiennent la reprise économique et la croissance à long terme ; elles ne devraient pas être considérées comme des coûts. **Le pacte de stabilité et de croissance et l'application de la « clause d'investissement » doivent être examinés plus en détail pour permettre des investissements sociaux.** Ils ne devraient pas être comptabilisés dans l'évaluation du déficit budgétaire, comme c'est déjà le cas pour les dépenses publiques consacrées à des projets cofinancés et l'EFSI.

2. Vers une mobilité de la main-d'œuvre plus équitable et efficace dans l'UE

2.1. Les principaux enjeux relatifs à la mobilité de la main-d'œuvre

La mobilité de la main-d'œuvre est l'un des piliers du marché intérieur ; elle présente des avantages pour l'économie et pour les individus car grâce à elle, les citoyens européens peuvent s'enrichir sur les plans professionnel, culturel et linguistique. La mobilité est notamment un facteur clé de l'aptitude à l'emploi et il s'agit donc d'un moyen de réduire l'écart entre les niveaux de l'activité des États membres. La mobilité au sein de l'UE peut contribuer à remédier aux pénuries de main-d'œuvre et à lutter contre l'inadéquation des compétences car elle permet une allocation plus efficace des ressources humaines à travers l'Union. La libre circulation des personnes, même s'il s'agit d'une des expressions les plus tangibles de l'intégration européenne, doit encore être renforcée et facilitée. Les principales préoccupations concernant la mobilité au sein de l'UE peuvent être résumées en trois points :

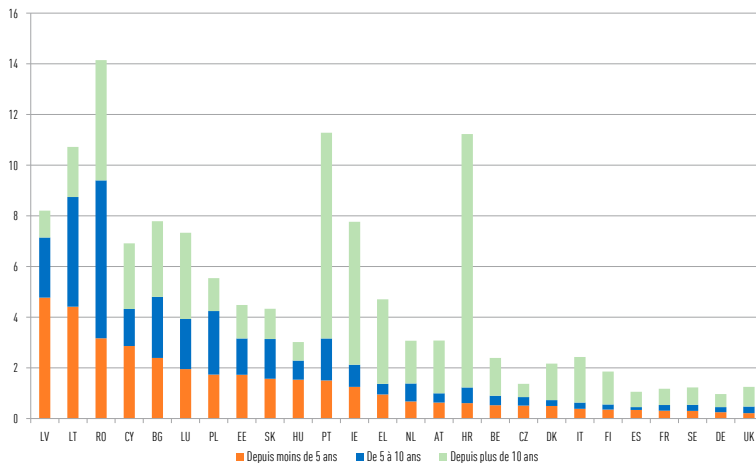
1) La mobilité de la main-d'œuvre au sein de l'UE reste limitée.

En 2013, un peu plus de sept millions de citoyens européens travaillaient et résidaient dans un pays de l'UE autre que le leur, ce qui représente 3,3 % du nombre total de travailleurs dans l'Union européenne. En plus de ce chiffre concernant les travailleurs mobiles, environ 1,1 million de citoyens européens vivaient dans un pays mais travaillaient dans un autre (travailleurs frontaliers ou transfrontaliers) et environ 1,2 million étaient détachés dans un autre pays³⁵. Si la mobilité de la main-d'œuvre au sein de l'UE a considérablement augmenté après les élargissements de 2004 et 2007, elle demeure limitée. Actuellement, en moyenne, environ 700 000 personnes travaillent dans un autre État membre de l'UE chaque année, un pourcentage (0,29 %) bien inférieur à celui enregistré aux États-Unis (2,4 %) ou en Australie (1,5 %). Même si la comparaison entre

35. Voir Commission européenne, *Les travailleurs mobiles au sein de l'UE*, 25 septembre 2014.

l'UE et les États-Unis (une république fédérale avec une langue commune) est hasardeuse, la différence d'environ un facteur de dix³⁶ entre la mobilité au sein de l'UE et celle au sein des États-Unis reste parlante.

GRAPHIQUE 6 ➤ **Taux de mobilité par État membre d'origine et par année de résidence**
(tranche d'âge 15-64 ans, 2013, en pourcentage de la population en âge de travailler du pays de nationalité)



Source : Commission européenne (2014), Évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe.

Le graphique 6 indique les taux de mobilité par État membre d'origine et par années de résidence et souligne que la mobilité depuis certains pays d'origine demeure très faible ((BE, CZ, DK, IT, FI, ES, FR, SE, DE, UK) et ne semble pas plus élevée que par le passé. Comme mentionné par S. Fernandes³⁷, la crise a renforcé l'impression que la mobilité au sein de l'UE avait augmenté en réaction aux mauvais chiffres de l'emploi en Europe du sud. En fait, si l'on observe l'ensemble de l'Europe, les hausses de la mobilité ont été marginales ces dernières années. On observe plutôt une évolution des tendances en termes de

36. Voir Commission européenne, *Labour mobility in the EU : challenges and perspectives for a genuine European labour market*, 24 juin 2014.

37. Fernandes Sofia, « Emploi, mobilité, investissement social : trois enjeux-clés pour l'Europe sociale », *Policy paper n° 120*, Institut Jacques Delors, novembre 2014.

mobilité, les flux depuis le sud vers le nord (+38 % depuis 2012) remplaçant ceux depuis l'est vers l'ouest. En fait, le nombre de travailleurs en provenance de Pologne et de Roumanie, les deux principaux pays d'origine avant la crise, a considérablement diminué de respectivement - 41 % et - 33 %³⁸.

2) La forte hausse des départs de travailleurs des pays les plus touchés par la crise s'accompagne du **risque d'exode des jeunes et de fuite des cerveaux**, qui menace également la durabilité des systèmes de protection sociale et de retraite.

3) De plus en plus de travailleurs dans les pays d'origine considèrent que la mobilité de la main-d'œuvre alimente une concurrence déloyale au niveau des prestations sociales et des salaires. C'est particulièrement le cas depuis les élargissements des années 2000 aux pays d'Europe centrale et orientale. En bref, **le risque de dumping social contribue à renforcer le sentiment d'hostilité à l'égard des travailleurs mobiles.**

Aujourd'hui, les décideurs européens sont confrontés à un double défi concernant la mobilité de la main-d'œuvre : d'une part, la mobilité de la main-d'œuvre doit être renforcée afin de créer un véritable marché du travail européen ; de l'autre, ils doivent faire en sorte que la mobilité accrue n'aggrave pas le risque de désintégration, ne crée pas de tensions entre les travailleurs mobiles et locaux ou ne représente pas une charge supplémentaire pour les États membres qui souffrent déjà de déséquilibres budgétaires.

³⁸. Voir Commission européenne, 25 septembre 2014, *op. cit.*

TABLEAU 2 ► Ressortissants de l'UE travaillant dans un État membre autre que le leur (à l'exception des travailleurs transfrontaliers), par État membre de résidence, en milliers et en % du nombre total de travailleurs, 2013

ÉTAT MEMBRE DE RÉSIDENCE	NOMBRE DE TRAVAILLEURS DE L'UE, EN MILLIERS	EN % DU NOMBRE TOTAL DE TRAVAILLEURS DANS LE PAYS DE RÉSIDENCE
AT	283,0	6,8
BE	315,6	7,0
CY	44,8	11,9
CZ	43,4	0,9
DE	1 882,8	4,7
DK	87,0	3,2
EE	2,3	0,4
EL	53,8	1,5
ES	764,6	4,6
FI	33,0	1,3
FR	597,7	2,3
HU	18,7	0,5
IE	204,4	10,9
IT	792,8	3,5
LU	109,6	45,9
LV	1,9	0,2
MT	2,4	1,4
NL	172,6	2,1
PL	10,4	0,1
PT	25,6	0,6
SE	132,1	2,8
SI	3,9	0,4
SK	3,9	0,2
Royaume-Uni	1 481,7	5,0
UE-28	7 071,5	3,3

Source : Eurostat, EU-LFS. Note : Données non disponibles pour BG, HR, LT et RO. Les valeurs pour EE, LV, MT, PL et SI sont d'une fiabilité limitée compte tenu de la petite taille de l'échantillon.

2.2. Supprimer les obstacles à la mobilité : pistes d'action

Consciente du fait qu'il est essentiel de rendre la mobilité de la main-d'œuvre plus équitable et efficace dans l'UE, la Commission européenne propose d'adopter un **vaste train de mesures sur la mobilité de la main-d'œuvre dans le cadre des nouvelles initiatives à mener en 2015**³⁹. Améliorer la mobilité de la main-d'œuvre dans l'UE est considéré comme une étape fondamentale sur la voie d'un « marché intérieur plus approfondi et plus équitable, doté d'une base industrielle renforcée », qui est une priorité de la Commission. Au cours des prochains mois, il faudra particulièrement veiller à ce que le train de mesures sur la mobilité de la main-d'œuvre lutte également contre les inégalités et respecte la cohérence globale des politiques avec les objectifs de la politique sociale.

Conçu pour soutenir la mobilité de la main-d'œuvre, le train de mesures vise à empêcher les abus et les fraudes et à permettre une meilleure coordination des systèmes de sécurité sociale. Il devrait également prévoir une révision ciblée de la directive sur le détachement des travailleurs et un programme visant à renforcer la plateforme EURES.

Afin de réaliser le principal objectif, à savoir faciliter la mobilité entre les États membres, l'UE doit supprimer les obstacles à la libre circulation des travailleurs. Dans un récent rapport⁴⁰, l'OCDE cite plusieurs obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre en Europe, et en premier lieu, les barrières culturelles et linguistiques. Au-delà, nous pouvons identifier **trois enjeux clés qui doivent être pris en compte lors de l'élaboration du train de mesures sur la mobilité de la main-d'œuvre**.

39. Voir l'annexe de la communication de la Commission, *Programme de travail de la Commission pour l'année 2015 – Un nouvel élan*, COM(2014) 910 Final, 16.12.2014.

40. OCDE, *Études économiques de l'OCDE : Union européenne 2012*, Paris, mars 2012.

2.2.1. La portabilité des droits sociaux et de la protection des droits des travailleurs mobiles

La mobilité de la main-d'œuvre est limitée par l'ensemble varié de régimes fiscaux et de systèmes de sécurité sociale. Les travailleurs mobiles sont confrontés à deux difficultés concernant ces systèmes nationaux : ils risquent de perdre les droits auxquels ils peuvent prétendre dans leur pays d'origine quand ils quittent ce pays et ils ne sont pas sûrs de pouvoir profiter de tous leurs droits dans le pays d'accueil. Il est aussi important de garantir la portabilité des droits sociaux des travailleurs pour faciliter la mobilité transfrontalière de ces derniers, tant pour ceux qui décident de travailler dans un autre pays que pour ceux qui souhaitent revenir dans leur pays d'origine. Il s'agit d'une condition nécessaire à la mobilité circulaire de la main-d'œuvre dans l'UE.

La législation européenne en vigueur apporte déjà un ensemble de garanties aux travailleurs mobiles concernant la **portabilité de leurs droits**. Les demandeurs d'emploi ont le droit à des allocations chômage d'une durée de six mois maximum au cours de leur recherche d'emploi dans un autre État membre et en 2014, la Commission a présenté une proposition visant à simplifier les procédures d'octroi des allocations chômage dans les situations transfrontalières. Le droit européen garantit également la portabilité des droits à pension, y compris, depuis 2014⁴¹, les droits à pension complémentaire. De même, afin de protéger les travailleurs mobiles dans les pays d'accueil, une nouvelle directive a été adoptée en avril 2014 pour mettre en œuvre des mesures visant à faciliter l'exercice des droits dont bénéficient les travailleurs mobiles.

Dans ce contexte, quelles initiatives complémentaires pourraient être menées pour garantir la portabilité des droits des travailleurs et contribuer ainsi à la création d'un véritable marché du travail unique au sein de l'UE ?

Incontestablement, la Commission européenne a fait de réels efforts pour améliorer la coordination de la sécurité sociale au sein de l'Union. Il manque néanmoins une pensée systémique. Si la portabilité des droits sociaux est

41. Voir la [directive 2014/50/UE](#) sur l'acquisition et la préservation des droits à pension complémentaire, adoptée le 16 avril 2014.

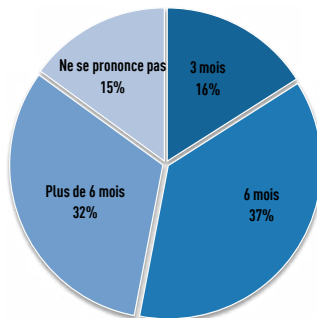
désormais reconnue officiellement, elle doit être facilitée dans la pratique et en substance.

Trois domaines de discussion peuvent être identifiés sur ce sujet :

- Élargir la portabilité des droits aux droits qui ne sont pas encore couverts. Les règles européennes en vigueur concernant la portabilité des droits sociaux sont-elles suffisantes ? Ces règles devraient-elles être révisées/complétées et si oui, dans quels domaines en particulier ? La proposition d'allonger la portabilité des allocations chômage de 3 à 6 mois sera-t-elle prise en compte⁴² ?

GRAPHIQUE 7 ➤ Allongement de la portabilité des allocations chômage

QUESTION : Selon vous, quelle serait la bonne durée pour recevoir des allocations chômage de votre pays d'origine pendant votre recherche d'emploi dans un autre pays européen ?



Source : Consultation publique sur la citoyenneté européenne (2012).

- **Créer un véritable système de facilitation.** Même dans les domaines où des mesures concrètes en faveur de la portabilité des droits sociaux ont été prises, il reste encore beaucoup à faire pour réduire le poids

42. Le graphique 7 présente les résultats d'une étude par questionnaire sur la portabilité des allocations chômage. Cette proposition a été incluse dans Commission européenne, *Communication de la Commission – Renforcer la dimension sociale de l'union économique et monétaire*, COM(2013) 690 et Commission européenne, *Rapport de la Commission – Rapport 2013 sur la citoyenneté de l'Union. Citoyens de l'Union : vos droits, votre avenir*, COM(2013) 269 final, 2013.

administratif du processus de reconnaissance. Étant donné que les citoyens s'installant dans un autre pays européen auront besoin d'informations sur de multiples sujets, il serait donc utile de créer un système fondé sur une approche systémique/globale : un système qui facilite la communication et la bureaucratie entre les institutions chargées des droits à pension, de la santé et d'autres prestations sociales dans le pays d'origine et le pays de destination. À cet égard, le site Internet et la plateforme « Votre Europe » pourraient être renforcés.

- **Lancer une description claire de « Vos droits en Europe »** La mobilité au sein de l'UE, notamment pour les personnes peu qualifiées, peut être entravée par le manque d'informations claires sur la portabilité des droits des travailleurs ; il arrive également que les personnes travaillant dans un autre pays européen ne profitent pas de leurs droits de sorte que le véritable effet de leur mobilité est une baisse de leur niveau de sécurité sociale. Une campagne informative à grande échelle, qui explique clairement les résultats en termes de portabilité des droits et plus important encore, comment les obtenir pourrait s'avérer utile.

2.2.2. La reconnaissance juridique et pratique des qualifications et des diplômes

Bien que l'UE ait créé un système européen de reconnaissance des qualifications, **l'accès à l'emploi dans un autre État membre est toujours entravé par des systèmes de reconnaissance des qualifications professionnelles**, par la forte présence de professions régulées et par des difficultés à accéder à des emplois dans le secteur public. Si, du point de vue juridique, la reconnaissance des diplômes et des qualifications est possible aujourd'hui dans de nombreux domaines, ces dispositions demeurent trop restrictives, et ce essentiellement en raison de procédures administratives beaucoup trop lourdes.

En 2013, le Conseil et le Parlement européen ont créé, dans le cadre d'une révision de la directive de 2005 sur la reconnaissance des qualifications professionnelles, la **carte professionnelle européenne**. Pour le moment, toutefois, l'avenir de cette carte n'est pas clair ; en avril 2014, la Commission européenne a lancé une consultation afin d'analyser si elle pouvait être mise en place pour 7 professions : les infirmières, les médecins, les pharmaciens,

les kinésithérapeutes, les ingénieurs, les guides de montagne et les agents immobiliers.

L'UE devrait-elle donner la priorité à cette initiative ? La version révisée de la directive sur les qualifications professionnelles, qui entrera en vigueur en janvier 2016, est-elle une réponse suffisante aux difficultés actuelles ? Quelles initiatives faut-il encore mener dans ce domaine afin de garantir *de jure et de facto* la reconnaissance des qualifications dans l'UE ?

En vue de faciliter les échanges d'informations entre pays, la Commission a mis en place une **classification multilingue des aptitudes, compétences, certifications et professions (ESCO)**, qui propose aux employeurs, aux demandeurs d'emploi et aux organismes de formation un « langage » commun. Comment faire en sorte que les PME européennes utilisent ce cadre commun ? Parviendra-t-il à favoriser des relations de confiance entre les autorités compétentes dans les États membres ?

2.2.3. Garantir une mobilité équitable et atténuer le risque de concurrence sociale en Europe

Afin d'éviter les tensions liées à la mobilité entre travailleurs, il est essentiel de faire en sorte que cette mobilité ne porte pas atteinte aux droits et conditions de travail des travailleurs dans le pays d'accueil. Si les droits sociaux et les conditions salariales ne sont pas respectés, la mobilité de la main-d'œuvre non contrôlée alimentera une tendance de plus en plus marquée au repli et au protectionnisme, qui nuira au marché unique.

Le respect du principe « à travail égal, salaire égal sur le même lieu de travail » doit être assuré. À cet égard, il est important de déterminer avant tout si les difficultés constatées aujourd'hui sont dues à la législation européenne en vigueur ou à des contrôles insuffisants concernant l'application de cette législation. Si des règles sont définies au niveau européen, les autorités nationales sont actuellement responsables de leur application et de leur respect. Elles doivent également empêcher le travail au noir des travailleurs mobiles européens.

Le principal objectif de la **révision de 2014 de la directive sur le détachement des travailleurs** était d'empêcher les abus et les fraudes⁴³. La nouvelle législation prévue cette année doit contribuer à garantir une meilleure application de ces règles dans la pratique, notamment dans des secteurs tels que la construction et le transport routier, au sein desquels des entreprises connues sous le nom de « sociétés boîte aux lettres » (sans véritable activité dans les pays d'origine) ont utilisé de faux « détachements » pour contourner les législations nationales sur la sécurité sociale et les conditions de travail. Dans certains pays, le manque de contrôle est dû à l'absence d'une administration structurée concernant l'inspection du travail ou au fait que même si les inspections nationales sont bien organisées, elles ne disposent pas des ressources nécessaires pour faire leur travail à cause des restrictions budgétaires actuelles. De plus, **les travailleurs mobiles sont également plus vulnérables au travail non déclaré**, ce qui crée une situation de concurrence déloyale par rapport aux autres travailleurs. Toutefois, cette concurrence est liée à leur statut de travailleurs non déclarés, et non à celui de travailleurs mobiles.

- Comment réviser la directive sur le détachement des travailleurs pour résoudre les problèmes des travailleurs mobiles ? Quelles règles peuvent être mises en place pour éviter la discrimination entre travailleurs sur le même lieu de travail⁴⁴ ?
- La faisabilité et les exigences relatives à la création d'une **inspection du travail européenne** devraient-elles être examinées pour surmonter les défaillances des contrôles nationaux ?

La Commission a également proposé de créer une plateforme européenne⁴⁵ en vue d'empêcher et de lutter contre le travail non déclaré. Cette plateforme vise à intensifier la coopération au niveau européen afin de lutter plus efficacement contre ce phénomène, et au niveau national afin de gérer les situations transfrontalières. Cette proposition figurera-t-elle dans le train de mesures sur la mobilité de la main-d'œuvre ?

43. Kristina Mastauskaite, « Travailleurs détachés dans l'UE : état des lieux et évolution réglementaire », *Policy paper n°107*, Institut Jacques Delors, mars 2014.

44. Voir la proposition de la CES, *Libre circulation, OUI ! Dumping social, NON !*, 2015.

45. Voir la Commission européenne, communiqué de presse, « La Commission propose d'instaurer une plateforme afin de prévenir et de décourager le travail non déclaré », IP/14/387, 9 avril 2014.

2.3. Nouvelles propositions politiques sur la mobilité au sein de l'UE

2.3.1. Une alliance pour l'apprentissage et Erasmus Pro

Dans le cadre de l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), la Commission européenne a créé une Alliance européenne pour l'apprentissage ; il s'agit d'un projet commun entre la DG Éducation et la DG Emploi. La commissaire Thyssen a récemment annoncé qu'à ce jour, l'alliance européenne pour l'apprentissage avait proposé environ 50 000 offres d'apprentissage en Europe à de jeunes demandeurs d'emploi. Le programme (soutenu par des autorités publiques, des entreprises, des partenaires sociaux, des prestataires de formation et des représentants de la jeunesse) propose notamment des financements accessibles de différentes sources : le FSE, l'IEJ, Erasmus + et la BEI, entre autres⁴⁶.

Le succès de la mesure ne devrait pas se mesurer en termes de nombre d'apprentissages proposés, mais plutôt en fonction de la mesure dans laquelle des apprentissages de qualité seront établis en tant que formation professionnelle dans les pays où ils étaient absents jusqu'à présent et de l'impact à long terme sur l'employabilité et la mobilité des apprentis sélectionnés.

Un groupe de travail de haut niveau de l'Institut Jacques Delors sur l'emploi des jeunes a récemment recommandé l'adoption d'un **programme « Jeunes apprentis européens » élargi, Erasmus Pro**⁴⁷. La mobilité étant une compétence fondamentale de l'UE, on pouvait espérer un programme plus ambitieux sur l'apprentissage que celui actuellement en place, à savoir l'alliance européenne pour l'apprentissage. Le groupe de travail de l'Institut Jacques Delors a proposé de financer, avec un budget dédié d'environ 5 milliards d'euros, un programme « Jeunes apprentis européens » qui propose chaque année environ 200 000 apprentissages d'une durée de deux ans⁴⁸.

46. Une liste complète est disponible sur le site de la Commission européenne (2014), *European Alliance for Apprenticeship: Funding Opportunities*.

47. Jacques Delors, Henrik Enderlein, Pascal Lamy, Enrico Letta *et al.*, « Erasmus Pro : pour un million de « jeunes apprentis européens » d'ici 2020 », *Tribune*, Institut Jacques Delors, mai 2015.

48. La proposition originale faite par le groupe de travail sur l'emploi des jeunes de l'Institut Jacques Delors a reçu un accueil positif de la part du secteur privé et un réseau d'entreprises promouvant l'inclusion sociale examinera la possibilité de mettre en place ce programme. Plus d'infos sur FACE « Fondation Agir Contre l'Exclusion » à l'adresse www.fondationface.org.

2.3.2. La réforme du portail EURES

La Commission européenne est résolue à améliorer le portail EURES qui est censé être un outil utile pour trouver des emplois dans les États membres de l'UE. Le CEPS souligne qu'à ce jour, le portail en ligne EURES n'a reçu que peu d'attention et n'a couvert qu'entre 30 % et 40 % de tous les emplois vacants dans l'UE⁴⁹. De plus, environ 80 % des emplois vacants venaient seulement de deux pays, à savoir l'Allemagne et le Royaume-Uni. Selon l'enquête Eurobaromètre 2010, seuls environ 12 % des Européens ont entendu parler d'EURES et 2 % l'ont utilisé. Pour faire suite aux recommandations du rapport 2013 sur la citoyenneté européenne, la Commission européenne a présenté une **proposition visant à réviser et à renforcer EURES**; cette proposition, approuvée en décembre 2015, doit maintenant être mise en œuvre. Que doit inclure cette plateforme? Comment renforcer la collaboration avec des partenaires dans le secteur privé et des organisations patronales? Et **comment relier les services d'EURES aux agences nationales pour l'emploi**? Les 850 conseillers locaux EURES sont-ils suffisants pour fournir des conseils sur la mobilité dans l'UE?

L'une des initiatives connexes, « Mon premier emploi EURES », devrait également être révisée. Pour le moment, elle a pour objectif d'aider 5 000 jeunes Européens à trouver leur premier emploi; un chiffre qui n'est sûrement pas aussi ambitieux qu'il pourrait l'être.

2.3.3. Salaire minimum et revenu minimum standardisés

En 2015, des dispositions relatives à un salaire minimum national font toujours défaut dans 6 États membres⁵⁰ de sorte que le risque de dumping social reste concret. **Dans quelle mesure un accord européen sur le salaire minimum peut-il contribuer à l'équité et à la mobilité en Europe?**

En mai 2013, un document commun de la France et de l'Allemagne a ouvert la voie à des salaires minima planchers, à définir au niveau national, en vue de

49. Mikkel Barslund, Matthias Busse et Joschak Schwarzwälder, « Labour Mobility in Europe : an Untapped Resource? », *CEPS Policy Brief*, No. 327, 2015.

50. L'Autriche, Chypre, le Danemark, la Finlande, l'Italie et la Suède. Ces pays ont néanmoins des taux minimaux fixés à l'aide de conventions collectives sectorielles, qui couvrent une grande partie de la population active.

protéger les niveaux de l'activité et des salaires. France Stratégie a récemment repris cette recommandation en tant que mesure essentielle sur la voie d'un marché européen du travail intégré⁵¹. Déjà en 2005, un groupe d'économistes (principalement allemands) avait fait une proposition concrète de politique européenne relative au salaire minimum soutenue par des salaires minima nationaux correspondant à 60 % du salaire national moyen⁵².

L'idée d'un salaire minimum européen pourrait bénéficier d'un nouvel élan politique; la mise en place d'un salaire minimum a été une question importante durant la campagne des élections fédérales en Allemagne en 2013 et au Royaume-Uni, des propositions ont été faites pour augmenter les salaires minima.

L'adoption d'un revenu minimum européen semble en revanche moins réalisable sur le plan politique, notamment compte tenu de l'effort budgétaire important qu'elle nécessite. À l'instar de l'EAPN⁵³, le Comité économique et social européen⁵⁴ a également demandé, en 2013, des mesures européennes dans ce domaine; ils ont notamment recommandé d'établir une directive en vue d'élargir les régimes de revenus minima à tous les États membres et de relier ces régimes à des politiques actives du marché du travail et à un fonds européen spécial pour un revenu minimum européen.

Il est vrai que l'établissement d'un **cadre commun européen en vue d'améliorer la protection des revenus minima donnerait du poids au discours sur le « triple A social »**. À ce sujet, il convient de réfléchir aux avantages politiques que pourrait comporter cette mesure. En particulier, si les citoyens percevaient une « Europe solidaire », nous pourrions espérer observer une baisse de l'euroscpticisme et un nouvel élan de solidarité en Europe.

51. Marine Boisson-Cohen et Bruno Palier, « Un contrat social pour l'Europe : priorités et pistes d'action », France Stratégie, *Note d'Analyse*, No. 19, 2014.

52. Thorsten Schulten, Claus Schäfer, Reinhard Bispinck, Andreas Rieger, Beat Ringger, Hans Baumann, Michel Husson et Antoine Math, *Theses for a European minimum wage policy*, Düsseldorf, Zurich, Paris, 15 avril 2005.

53. EAPN, « Working document on a Framework Directive on Minimum Income », *EAPN Working paper*, 2010.

54. CESE, *Avis du Comité économique et social européen sur le revenu minimum européen et les indicateurs de pauvreté*, SOC/482 du 10 décembre 2013

2.4. Discussion

À l'heure actuelle, la mobilité est le seul dispositif d'absorption des chocs dont nous disposons en Europe et elle reste relativement limitée. Les citoyens européens qui travaillent et vivent dans un pays européen autre que le leur représentent 3,3 % du nombre total de travailleurs dans l'UE, mais comme souligné dans l'introduction de ce chapitre, la mobilité mesurée en fonction de la part des individus qui ont vécu dans un autre pays l'année précédente reste très faible par rapport aux États-Unis.

Lors de la table ronde intitulée « Vers une mobilité de la main-d'œuvre plus efficace et plus équitable dans l'UE », plusieurs contributions ont souligné les obstacles qui empêchent *de facto* la réalisation d'une véritable libre circulation à travers l'Union. Les citoyens européens doivent remplir toute une série de formalités et déployer des efforts considérables pour faire reconnaître leurs diplômes et qualifications, ou simplement pour jouir de leurs droits sociaux et à pension. La Commission européenne est pleinement consciente de ces problèmes et travaille sur de nombreux projets qui sont censés améliorer la reconnaissance automatique des diplômes, des qualifications et des droits sociaux, mais un engagement plus ferme de la part des gouvernements nationaux est nécessaire si nous voulons obtenir des résultats significatifs.

Supprimer les obstacles à la mobilité est une mesure positive et pragmatique, mais plusieurs experts ont souligné l'absence d'une stratégie sur le long terme propice à l'établissement d'un véritable marché du travail européen. Dans ce sens, certains ont proposé, plutôt que de renforcer la mobilité à la marge, d'œuvrer à l'ambition plus grande **de créer un véritable marché du travail européen**. Comme souligné par l'un des experts, « les changements à la marge donneront des résultats à la marge ».

2.4.1. Mobilité et formation duale

La récente réforme du programme Erasmus et d'autres programmes de mobilité⁵⁵ est un exemple qui reflète dans quelle mesure les programmes ne sont pas directement conçus pour renforcer la mobilité à long terme et promouvoir

55. Programmes pour la formation tout au long de la vie, Jeunesse en action et Enseignement supérieur international.

un marché du travail européen. Le nouvel Erasmus+, qui soutient les possibilités de formation dans un autre État membre, ne favorise pas directement l'entrée sur le marché du travail du pays de destination, et ne prévoit pas non plus un déplacement à long terme. Si la mobilité au sein de l'UE est la solution au problème très concret du chômage des jeunes, nous avons probablement manqué une occasion de la promouvoir. De plus, l'Alliance européenne pour l'apprentissage (EAfA), qui consiste en une plateforme soutenant la participation du secteur privé à des apprentissages de qualité, n'alloue pas de fonds pour aider les travailleurs ou les demandeurs d'emploi souhaitant s'installer dans un autre État membre pour y effectuer un apprentissage.

L'immense écart entre les États membres au niveau du chômage des jeunes n'est pas seulement le résultat de la récession économique, mais il est également dû à différents systèmes d'enseignement et de formation. Ce n'est pas par hasard que dans les pays où le chômage des jeunes est faible, les liens entre le système éducatif et le marché du travail sont traditionnellement étroits. L'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont des liens solides entre les écoles et le secteur privé grâce à des méthodes de formation duale et des programmes de préapprentissage.

Pour promouvoir la formation duale et lutter contre le chômage des jeunes, qui a atteint des niveaux intolérables dans certains pays, la proposition d'un **Erasmus PRO** a été faite à plusieurs reprises durant la table ronde. Le programme Erasmus étant l'un des succès de l'Union européenne, l'idée est de s'appuyer dessus et de le renforcer. La formation duale et la formation par le travail se sont avérées des outils efficaces pour réduire l'écart entre les écoles et le marché du travail ; un programme spécial ambitieux devrait donc soutenir la mobilité des apprentissages à travers l'Union. Comme indiqué précédemment dans ce chapitre, le programme Erasmus PRO vise à proposer, chaque année, 200 000 apprentissages d'une durée de deux ans minimum. La proposition originale faite par le groupe de travail sur l'emploi des jeunes de l'Institut Jacques Delors a reçu un accueil positif de la part du secteur privé et un réseau d'entreprises promouvant l'inclusion sociale⁵⁶ examinera la possibilité de mettre en place ce programme.

56. Plus d'infos sur FACE « Fondation Agir Contre l'Exclusion » à l'adresse www.fondationface.org

2.4.2. Éviter les inconvénients de la mobilité

Les inconvénients de la mobilité ont également été débattus. Les pays confrontés à un important chômage des jeunes, qui connaîtront des flux de migrants, risquent de subir **un exode des jeunes et une fuite des cerveaux**. La mobilité, qui sert de stabilisateur afin de remédier aux asymétries entre les marchés du travail européens, impose une charge supplémentaire au pays d'origine. Cette charge est liée aux investissements dans l'éducation réalisés par le pays d'origine sans que ce dernier ne profite de leurs retombées en termes de génération de revenus et de recettes. Perdre une grande partie de ses jeunes travailleurs les plus talentueux peut considérablement nuire à la compétitivité de l'économie d'un pays. Deuxièmement, la mobilité peut compromettre la durabilité des prestations sociales car il peut être de plus en plus difficile de maintenir les dépenses consacrées à la santé et aux retraites quand le nombre de cotisants diminue.

Certains participants ont souligné que pour contrer ces effets, des transferts budgétaires des pays de destination vers les pays d'origine pourraient être une solution adaptée. Ils ont donc recommandé d'inclure un principe de solidarité dans le débat sur l'union budgétaire en vue de compenser les départs de travailleurs productifs. Des arrangements fiscaux doivent être mis en place pour contrebalancer les effets procycliques de la mobilité.

2.4.3. Une nouvelle stratégie

En plus des changements au niveau de la « gestion » de la mobilité, il faut aussi rectifier l'opinion publique. Depuis le débat sur la directive Bolkenstein en 2006, le fameux cliché du « plombier polonais » a contribué à la radicalisation du débat et suscité des réticences à l'égard de la mobilité au sein de l'UE. En effet, la crainte d'une concurrence déloyale entre les travailleurs et la menace du dumping social ont créé des tensions dans certains pays de destination ; le dumping social alimente les partis populistes et eurosceptiques et doit être évité. Nous ne devrions pas sous-estimer l'aspect émotionnel de la mobilité, qui peut créer une désaffection à l'égard du projet européen et nuire à la cohésion pan-européenne. Les sentiments négatifs au sujet du tourisme social sont en réalité plus préoccupants que le problème en lui-même. Parmi les autres,

Nedelescu⁵⁷ confirme que le débat sur le tourisme social est « nettement exagéré ». Il faudrait souligner plus clairement que les citoyens européens s'installant dans un pays européen autre que le leur ont un taux d'emploi supérieur de 3,5 points de pourcentage par rapport à ceux résidant dans leur pays d'origine.

Les participants de la table ronde ont également évoqué le problème inverse. Si le tourisme social correspond au fait de s'installer dans un pays afin de profiter de son système de protection sociale sans contribuer à son économie, le fait de s'installer dans un pays tiers pour travailler, en acceptant des niveaux de protection sociale et de services inférieurs, pourrait être qualifié de **masochisme social**.

Si le dumping social parvient à attirer l'attention des médias, ce n'est pas le cas de la dévalorisation sociale. Parfois des travailleurs s'installent dans un pays où les prestations sociales sont plus faibles que dans leur pays d'origine ou ont des difficultés à jouir pleinement des droits sociaux auxquels ils peuvent prétendre dans leur pays d'origine. La portabilité des droits sociaux est un grave problème qui concerne plus de 7 millions d'Européens ; il s'agit du nombre de travailleurs mobiles en Europe, soit environ la population de la Bulgarie. À cet égard, le champ d'action au niveau européen est double : i) d'une part, poursuivre les efforts en vue d'élargir la gamme de droits portables, ii) de l'autre, prendre des mesures de gouvernance concrètes afin de remédier à l'absence d'un système bien coordonné pour le plein exercice des droits sociaux à travers l'Europe.

À cette fin, plusieurs experts ont salué les efforts faits par les institutions européennes qui vont dans le sens des deux propositions stratégiques présentées au paragraphe 2.2.1., à savoir la création d'un véritable système de facilitation et la promotion d'une description claire de « Vos droits en Europe ». Une Union sociale qui faciliterait la mise en place d'un réseau afin de gérer les échanges d'informations entre les 28 États-providence contribuerait grandement à accélérer le processus administratif garantissant la portabilité effective des droits.

57. Voir Roxana Nedelescu, « Free Movement of Persons : the Mirage of Social Security Schemes », *Bruges European Economic Research Papers*, College of Europe, n° 34, 2015.

Différentes contributions à la table ronde ont souligné que l'un des principes directeurs du marché du travail européen devait être « des conditions égales pour un travail égal sur le même lieu ». Les experts ont néanmoins souligné qu'après avoir pris des mesures contre le dumping social, la concurrence entre travailleurs dans différentes régions d'Europe devra devenir la norme. Au sein d'une Union fondée sur la libre circulation des travailleurs et visant à approfondir le marché intérieur, il est essentiel que l'opinion publique accepte que des citoyens d'un autre État membre puissent s'installer et travailler n'importe où dans l'Union et profitent des mêmes droits que les travailleurs locaux. Nous devrions être en mesure de défendre le droit des travailleurs mobiles talentueux et motivés à venir dans un nouveau pays et (après une période d'essai et d'insertion) à bénéficier de conditions même meilleures que certains citoyens du pays de destination. Si les Européens ne sont pas prêts à accepter cela, il est difficile d'envisager un avenir prometteur au projet européen.

La discussion de la table ronde a reflété le large consensus selon lequel le problème avec la directive sur le détachement des travailleurs concerne son application, et non ses principes. Ainsi, la recommandation unanime du groupe d'experts qui a participé au débat est de renforcer l'application de la directive sur le détachement des travailleurs, plutôt que de rouvrir les négociations. Certains ont souligné qu'il pourrait être impossible, sur le plan politique, de trouver un meilleur accord sur le sujet et qu'une réouverture des négociations risquait de desservir l'application des règles actuelles, qui est pourtant la priorité essentielle. Améliorer l'application des règles actuelles implique de mettre l'accent sur la mise en œuvre de la directive sur le détachement des travailleurs, d'améliorer la coopération et les échanges d'informations entre États membres, d'appliquer des sanctions si nécessaire et de faire des progrès en matière de transparence. À ces fins, **il serait avisé de créer une inspection du travail européenne qui puisse soutenir et agir en tant que point de contact pour toutes les inspections du travail nationales.**

2.4.4. Priorités

Pour soutenir réellement l'ambition d'une Europe solidaire et rétablir la confiance dans le projet européen parmi les citoyens européens, plusieurs experts ont souligné qu'il serait utile de mettre en œuvre, au niveau européen, une forme de solidarité et de mutualisation des risques qui cible directement

les citoyens, plutôt que de soutenir les politiques des États membres. Toutefois, le projet de création d'un régime d'assurance chômage à l'échelle de l'UE est un sujet très sensible et sera confronté à la vive résistance des gouvernements et de l'opinion publique dans certains pays. Certains experts ont souligné que le fait de placer un régime d'assurance chômage européen parmi les priorités immédiates pourrait ne pas s'avérer optimal pour donner un nouvel élan à l'Europe sociale. En effet, une polarisation du débat pourrait nuire à la volonté de coopérer afin de favoriser la convergence ascendante. Les mêmes experts proposent à l'inverse de commencer par renforcer la solidarité et la réciprocité en encourageant les investissements sociaux.

Enfin, les intervenants ont reconnu à l'unanimité que le débat politique au sujet de l'emploi en Europe ne devait pas porter uniquement sur la création d'emplois, mais également sur la qualité de l'emploi. La flexibilisation croissante du travail et la prolifération du travail atypique et à temps partiel involontaire représentent un nivellement par le bas qui affaiblit les normes sociales européennes. Les formes d'emploi atypiques deviennent progressivement la norme. Les contrats « zéro heure » et les mini-emplois, par exemple, peuvent compromettre les droits des travailleurs à un revenu décent stable et à une protection sociale de base. Un problème trop souvent laissé de côté concerne l'inégalité intergénérationnelle qui peut être provoquée par une flexibilisation excessive du marché du travail. En fait, il n'est pas clair dans quelle mesure les régimes de retraite s'adapteront pour faire en sorte que les travailleurs connaissant de longues périodes d'emploi précaire puissent bénéficier de conditions de retraite décentes. Pour éviter de nouvelles hausses du nombre de travailleurs pauvres, les institutions européennes devraient promouvoir activement des emplois de qualité. Si la décision d'encadrer les salaires minima par la loi ou par des conventions collectives est nationale, le rôle de l'UE devrait consister à **définir et garantir des normes élevées relatives au salaire minimum**. Sans ces normes élevées, l'objectif de convergence ascendante pourrait être compromis.

2.5. Questions ouvertes

Sur la portabilité des droits :

- Les règles européennes en vigueur concernant la portabilité des droits sociaux sont-elles suffisantes ? Ces règles devraient-elles être révisées/complétées et le cas échéant, dans quels domaines en particulier ? La proposition de passer la portabilité des allocations chômage de 3 à 6 mois sera-t-elle prise en compte⁵⁸ ?
- Serait-il souhaitable de créer un système qui facilite la communication et l'administration entre les institutions chargées des droits à pension, de la santé et d'autres prestations sociales dans le pays d'origine et dans le pays de destination ?
- Une description claire de « Vos droits en Europe » peut-elle renforcer la mobilité des travailleurs peu qualifiés et aider les travailleurs mobiles à bénéficier de l'ensemble de leurs droits ?

Sur la mobilité de la main-d'œuvre :

- Comment réviser la **directive sur le détachement des travailleurs** ? Quelles règles peuvent être mises en place pour éviter la discrimination entre travailleurs sur le même lieu de travail ?
- La faisabilité et les exigences relatives à la création d'une **inspection du travail européenne** devraient-elles être examinées pour surmonter les défaillances des contrôles nationaux ?
- La **carte professionnelle européenne** est-elle un bon moyen de reconnaître des qualifications et le droit à la formation dans toute l'Europe ?

58. Commission européenne (2013), *Communication de la Commission – Renforcer la dimension sociale de l'union économique et monétaire*, COM(2013) 690 et Commission européenne (2013), *Rapport de la Commission – Rapport 2013 sur la citoyenneté de l'Union européenne, Citoyens de l'Union – Vos droits, votre avenir*, COM(2013) 269 final. L'annexe présente les résultats d'une étude par questionnaire sur la portabilité des allocations chômage.

- Quel doit-être l'avenir de la **plateforme EURES** ? Comment renforcer la collaboration avec des partenaires dans le secteur privé et des organisations patronales ? Et comment relier les services d'EURES aux agences nationales pour l'emploi ?
- Dans quelle mesure un **accord européen sur le salaire minimum** peut-il contribuer à l'équité et à la mobilité en Europe ?
- Comment l'instauration d'un **cadre européen commun en vue d'améliorer la protection des revenus minima** peut-elle donner du poids au discours sur le « triple A social » ?
- Comment garantir le succès de l'Alliance pour l'apprentissage ? Faut-il envisager un **programme « Jeunes apprentis européens » élargi** comme Erasmus Pro ?

2.6. Résumé des recommandations stratégiques

- L'objectif général de l'élaboration des politiques de l'UE dans le domaine de la mobilité devrait consister à **créer un marché du travail européen juste**. La mobilité au sein de l'UE reste faible et doit être encouragée pour servir de mécanisme d'ajustement ; elle crée néanmoins des risques qui doivent être gérés : fuite des cerveaux, dumping social et soutenabilité des finances publiques dans le pays de départ. Il faut absolument mettre l'accent sur l'équité.
- Il faut veiller tout particulièrement à éviter une flexibilisation excessive du travail qui pourrait entraîner un nivellement par le bas et affaiblir les normes sociales européennes. Si la décision d'encadrer le salaire minimum par la loi ou des conventions collectives est nationale, le rôle de l'UE devrait consister à **définir et garantir des normes élevées relatives au salaire minimum**.
- Concernant le paquet « mobilité » prévu d'ici à fin 2015, il n'est pas souhaitable de rouvrir les négociations sur la directive relative au détachement des travailleurs ; au contraire, il est vivement recommandé de mettre

l'accent sur la mise en œuvre et l'application de cette dernière. À cette fin, **la création d'une inspection du travail européenne est préconisée.**

- Le consensus politique sur la lutte contre le chômage des jeunes étant important, une stratégie solide et plus large de soutien de la mobilité des apprentissages devrait être mise en place. Pour contribuer à l'insertion des jeunes Européens sur le marché du travail, **la création d'un programme de mobilité Erasmus Pro** est vivement recommandée. Ce programme d'apprentissage pour les jeunes Européens peut proposer chaque année 200 000 apprentissages d'une durée de deux ans dans toute l'Europe.
- Hormis l'allongement de la portabilité des droits sociaux, comme, par exemple, l'allongement des allocations chômage de 3 à 6 mois, le principal objectif des institutions européennes devrait être de **créer un véritable système de facilitation qui rende la portabilité effective.** La portabilité des droits, en plus d'être officiellement reconnue, doit être favorisée. À cette fin, nous devrions créer une Union sociale qui faciliterait la mise en place d'un réseau entre les institutions nationales chargées de la protection sociale et des services sociaux.

3. Rétablir la convergence socio-économique dans l'UE et l'UEM

3.1. Pourquoi une Europe sociale maintenant

Comme la commissaire Thyssen et le président Juncker l'ont rappelé à plusieurs reprises, l'une des priorités de la Commission est de **créer une Europe du « triple A social »**. La Commission s'est donc engagée à renforcer les conditions socio-économiques en Europe et à remettre les orientations sociales au cœur du projet européen. Pour ce faire, il est essentiel de restaurer la base du modèle social européen et de réaffirmer que ce dernier est un élément fondamental de l'économie (sociale) de marché européenne.

L'accent mis sur les problèmes sociaux n'est pas dû au hasard. À l'inverse, il s'agit de la conséquence inévitable d'années où l'élaboration des politiques a négligé les politiques sociales et d'interventions court-termistes censées contenir les crises financières et de la dette publique.

Il existe trois grandes raisons pour lesquelles la dimension sociale de l'UEM doit être renforcée rapidement et pleinement; il s'agit de trois arguments qui sont valables pour toute l'Union européenne, mais encore plus urgents pour la zone euro.

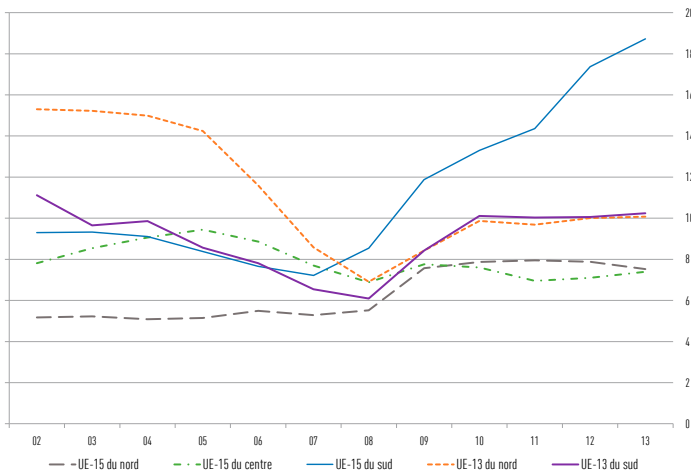
1) Depuis 2008, la convergence socio-économique a cessé. La crise (et sa gestion) est à l'origine d'un écart alarmant entre les États membres.

Ces écarts menacent la stabilité financière et économique, ainsi que la stabilité politique de toute l'Union. Le graphique 8 indique les tendances observées au niveau des taux de chômage entre 2002 et 2013 dans différentes régions européennes. On constate rapidement dans quelle mesure l'écart concernant les régions du sud est considérable depuis 2008.

Pour comprendre les implications sur le plan social, nous pouvons observer le graphique 9 qui présente la variation des taux NEET entre 2001 et 2013. Tandis que des progrès modestes ont eu lieu dans certains États membres (LV, IE, MT, DE,

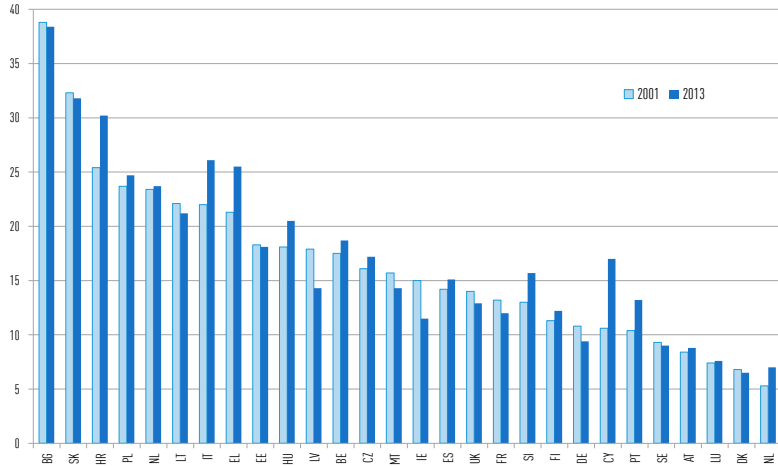
UK), la situation s'est aggravée de façon alarmante dans plusieurs autres (HR, CY, PT, IT, EL, HU, SI). L'écart croissant entre les États membres s'explique par un autre facteur essentiel lié à l'importance que les États providence nationaux accordent aux investissements sociaux, comme nous l'avons déjà souligné au chapitre 1. Le graphique 10 souligne dans quelle mesure les dépenses sociales en pourcentage du PIB correspondent à de meilleures performances en termes de compétitivité, comme le mesure l'indice global de compétitivité de l'OCDE. L'écart entre la Finlande (qui consacre plus de 30 % de son PIB aux dépenses sociales et se classe 4^e dans l'indice global de compétitivité) et la Grèce (qui consacre seulement 22 % de son PIB aux dépenses sociales et se classe 81^e) est impressionnant et nécessite de la part de l'UE un engagement spécial en faveur d'une convergence ascendante. Les déséquilibres structurels au niveau de la compétitivité sont particulièrement inquiétants car ils pourraient creuser l'écart entre les pays du nord et du sud en termes de croissance, d'emploi et de prospérité. Depuis la création de la zone euro, les déséquilibres structurels sont en hausse et le processus d'ajustement en cours n'a donné que de modestes résultats.

GRAPHIQUE 8 ► Divergence des taux de chômage (2002-2013), %



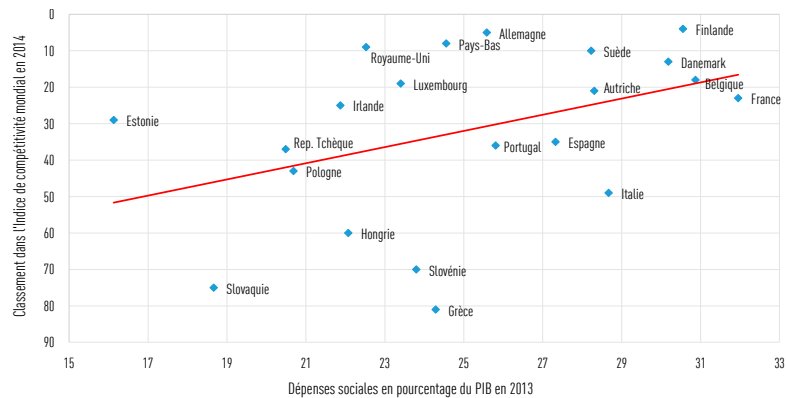
Source : Commission européenne, *Évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe*, 2014.
 Note : UE-15 Centre : Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Allemagne, Finlande, France, Autriche ; UE-15 Nord : Danemark, Suède, Royaume-Uni ; UE-15 Sud : Grèce, Irlande, Portugal, Espagne, Italie ; UE-13 Nord : République tchèque, Hongrie, Pologne, Slovénie et Slovaquie ; UE-13 Sud : Bulgarie, Chypre, Estonie, Lettonie, Lituanie, Malte, Croatie, Roumanie.

GRAPHIQUE 9 ➤ Taux NEET, %



Source : Commission européenne, *Évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe*, 2014.

GRAPHIQUE 10 ➤ Compétitivité et dépenses sociales dans certains États membres



Données : *Indice global de compétitivité 2014*, OCDE, Base de données SOCX.

- 2) Une dimension sociale est également nécessaire compte tenu des contraintes liées à **l'adhésion à la monnaie unique**. Dans la zone euro, les États membres ne peuvent plus utiliser la politique monétaire ou les dévaluations de façon discrétionnaire et ne disposent donc plus d'**aucun moyen pour faire face aux chocs conjoncturels**. Les pays ont en effet peu de marge de manœuvre pour recourir à des stabilisateurs automatiques, étant donné qu'ils doivent respecter les plafonds imposés par le pacte de stabilité et de croissance. En l'absence d'ajustements, plusieurs pays de la zone euro ont dû procéder à de pénibles dévaluations en interne; pourtant, ces ajustements sont une condition préalable pour éviter que des problèmes liés aux finances et à la dette donnent lieu à une crise sociale.
- 3) Enfin, il existe un argument politique : une dimension sociale est essentielle **pour renforcer la légitimité et la durabilité de l'UE et de l'UEM**. Nous observons une désaffection croissante vis-à-vis de l'Europe et la montée de l'euro-scepticisme dans plusieurs États membres de l'UE; en effet, l'aggravation des conditions économiques et le recours impopulaire à des mesures d'austérité ont diminué la confiance dans les institutions européennes et remis en cause l'esprit de solidarité qui devrait être au cœur du projet européen. À cet égard, l'accent sur la dimension sociale pourrait permettre de réconcilier les citoyens avec les institutions politiques européennes et atténuer le risque de dégradation.

Le rapport des 4 présidents⁵⁹ de 2012 a décrit l'UEM selon 4 piliers; il a évoqué une union budgétaire, une union bancaire, une union économique et une union politique, sans mentionner une union sociale. Les questions sociales pourraient effectivement être traitées en partie dans le cadre d'une union budgétaire fondée sur la solidarité entre les États membres, mais il a fallu attendre le rapport Thyssen⁶⁰ pour que l'accent soit mis sur les aspects sociaux et que le modèle social européen soit placé au cœur du débat sur la gouvernance économique de l'UEM. Le récent rapport des cinq présidents⁶¹ comporte un plan révisé en trois étapes pour « compléter l'union économique et monétaire européenne »

59. Conseil européen, *Vers une véritable union économique et monétaire*, Rapport présenté par M. Herman Van Rompuy, président du Conseil européen, en collaboration avec les présidents de la Commission, de l'Eurogroupe et de la BCE, 5 décembre 2012.

60. Parlement européen, *Rapport contenant des recommandations à la Commission sur le rapport des présidents du Conseil européen, de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et de l'Eurogroupe « Vers une véritable Union économique et monétaire »*, A7-0339/2012, Rapporteur Marianne Thyssen, 24 octobre 2012.

61. Commission européenne, Rapport des cinq présidents, *Compléter l'Union économique et monétaire*, 2015..

d'ici à 2025 ; tentant de trouver un équilibre entre ambition et réalisme, le nouveau plan d'union budgétaire ne mentionne pas la mutualisation de la dette ou de nouvelles capacités budgétaires. Il se contente d'évoquer vaguement l'idée d'une fonction de stabilisation budgétaire de la zone euro. L'objectif des cinq présidents est de consacrer « une attention accrue aux performances dans le domaine social et de l'emploi », mais le document reste vague sur la façon d'y parvenir.

Pour renforcer l'Europe sociale, de nombreuses réformes et propositions politiques sont actuellement sur la table et examinent différents aspects de l'élaboration des politiques européennes ; les réformes peuvent concerner la gouvernance, le cadre réglementaire et les aspects financiers de l'UE et de la zone euro. Le tableau 3 présente une vue d'ensemble des priorités et des pistes d'action. Même si les détails techniques peuvent constituer un nouveau sujet de débat, il existe un consensus général sur le type de réformes à adopter ; pour l'instant, c'est la volonté politique de faire un nouveau pas sur la voie de l'intégration européenne qui semble faire défaut. Afin de rétablir la convergence et d'améliorer la coordination des politiques sociales et macro-économiques, avec l'objectif final d'offrir des conditions de vie décentes à tous les Européens, nos dirigeants devraient envisager de :

- 1) **Réviser la gouvernance de l'UEM** pour s'assurer que le semestre européen et les recommandations par pays donnent lieu à des solutions gagnant-gagnant tant sur le plan social qu'économico-financier.
- 2) **Donner plus de marge de manœuvre et accorder des fonds suffisants aux États membres qui présentent des déséquilibres sociaux et macro-économiques excessifs** pour faire en sorte que les politiques nationales en accord avec le paquet « investissements sociaux » et l'initiative pour l'emploi des jeunes demeurent une priorité et soient dotées des budgets nécessaires.
- 3) **Adopter des mécanismes de stabilisation** pour faire face aux chocs conjoncturels qui provoquent des écarts à l'aide d'une capacité budgétaire.

TABLEAU 3 ► **Priorités et pistes d'action : une vue d'ensemble**

PROPOSITIONS	NIVEAU	OBJECTIFS	PROBLEMES
Priorité n° 1 : achever l'euro du point de vue social			
<ul style="list-style-type: none"> • Institutions de la zone euro • Eurogroupe social 	Zone euro	Gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> • Réglementation avec l'UE • Réforme institutionnelle
<ul style="list-style-type: none"> • Sommet tripartite • Dialogue macroéconomique • Coordination des salaires 	Zone euro	Règlementation	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomie des partenaires sociaux • Coordination
<ul style="list-style-type: none"> • Assurance-chômage européenne • Budget de la zone euro 	Zone euro	Stabilisation	<ul style="list-style-type: none"> • Relations avec l'UE • Transferts
Priorité n° 2 : adapter le cadre commun à la nouvelle ère de mobilité			
Allongement de la portabilité des droits	UE (et zone euro)	Ajustement	<ul style="list-style-type: none"> • Souveraineté • Hétérogénéité des systèmes sociaux
Inspection du travail européenne	UE (et zone euro)	Règlementation	
Salaire minimum et revenu minimum	UE (et zone euro)	Règlementation	
Priorité n° 3 : rétablir la durabilité du modèle social européen			
Fonds européen d'investissement à long terme	UE (et zone euro)	Ajustement Convergence	Nouvelle institution
Pacte d'investissement social	UE (et zone euro)	Ajustement Convergence	Transferts
Politique fiscale commune	UE (et zone euro)	Règlementation	Souveraineté

Source : Marine Boisson-Cohen et Bruno Palier, « Un contrat social pour l'Europe : priorités et pistes d'action », France Stratégie, *Note d'Analyse*, No. 19, 2014.

3.2. Gouvernance de l'UEM et le semestre européen

La Commission s'est efforcée de rééquilibrer la gouvernance économique de l'UE, mais le pilier social n'est pas encore pleinement intégré aux nouveaux outils de l'UEM. Comme souligné dans une récente étude⁶² intitulée « Renforcer l'UEM : comment maintenir et développer le modèle social européen ? », la dimension sociale ne devrait pas constituer un pilier distinct, mais être intégrée dans tous les aspects de l'élaboration des politiques de l'UE, et particulièrement de l'UEM.

En 2014, la Commission européenne a adopté un **tableau de bord d'indicateurs sociaux** conçus pour identifier les déséquilibres les plus importants et alarmants liés aux conditions socio-économiques et d'emploi et pour formuler des recommandations par pays en conséquence. Si d'un côté, il est encourageant que des indicateurs sociaux⁶³ soient désormais intégrés au cycle du semestre européen, il faut bien être conscient que ce n'est pas l'inclusion d'un tableau de bord *en soi* qui permettra de trouver un meilleur équilibre entre les enjeux économiques et sociaux et garantira la cohérence des politiques dans le cadre de l'exercice du semestre européen.

Pour s'assurer que les questions en matière sociale et d'emploi sont mieux intégrées au semestre européen et aux recommandations par pays, les points suivants doivent être pris en compte :

- **Comment faire en sorte que les déséquilibres sociaux au sein de la zone euro soient gérés de la même façon que les déséquilibres budgétaires et macroéconomiques ?** Les déséquilibres sociaux s'étant avérés très préjudiciables pour les citoyens européens et le projet européen, ils devraient être traités comme d'autres « déséquilibres excessifs ». Des efforts devraient donc être faits pour **mieux tenir compte des déséquilibres sociaux excessifs et garantir la cohérence des politiques dans le cadre du semestre européen.**

62. Sofia Fernandes et Kristina Mastauskaite, « Renforcer l'UEM : comment maintenir et développer le modèle social européen ? Une étude pour la Chancellerie fédérale autrichienne », *Études & Rapports n° 101*, Institut Jacques Delors, novembre 2013.

63. Le tableau de bord social comprend les cinq indicateurs suivants : 1) Le taux de chômage, 2) le taux de jeunes ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation (NEET), ainsi que le taux de chômage des jeunes, 3) l'évolution du revenu brut disponible des ménages, 4) le taux de risque de pauvreté de la population en âge de travailler (18-64 ans), 5) les inégalités.

- **Dans quelle mesure le semestre européen aide-t-il les États membres à progresser dans la mise en œuvre du paquet « investissements sociaux » ?** Comment rationaliser le processus qui permet aux États membres d'atteindre les objectifs sociaux⁶⁴ définis dans l'analyse annuelle de la croissance ?
- **L'approche « le moins est le mieux » compromet-elle l'inclusion de la dimension sociale dans le semestre européen et les recommandations par pays ?** Cette année, les recommandations sur l'emploi des jeunes et la qualité des emplois ont été maintenues au strict minimum, et ce malgré leur importance fondamentale.

3.3. Garantir le financement des investissements sociaux

Soutenir de façon tangible le déploiement d'une stratégie ambitieuse d'investissement dans le domaine social et laisser une marge de manœuvre aux pays placés sous stricte surveillance macroéconomique sont probablement les principaux défis auxquels l'Europe est confrontée aujourd'hui, ce qui a un impact plus concret sur les aspects opérationnels. Comme souligné dans Vandembroucke et al. (2011)⁶⁵, « la principale difficulté est de faire en sorte que les investissements sociaux à long terme et l'assainissement budgétaire à court terme se renforcent mutuellement tant au niveau de l'UE que dans les États membres ». Pour ce faire, les dirigeants européens devraient examiner les liens entre le paquet « investissements sociaux » et le pacte de stabilité et de croissance (PSC).

Le PIS contient des lignes directrices destinées aux États membres pour une utilisation plus efficace des budgets sociaux et la **communication de la Commission sur les investissements sociaux en faveur de la croissance et de la cohésion**⁶⁶ donne des conseils aux États membres pour utili-

64. Réduire la pauvreté, lutter contre l'inégalité entre les sexes, préserver l'accès à la protection sociale et aux soins de santé, moderniser les systèmes de retraite et adopter des stratégies d'inclusion active figurent parmi les objectifs de l'analyse annuelle de la croissance.

65. Frank Vandembroucke, Anton Hemerijck et Bruno Palier, « The EU needs a Social Investment Pact », *OSE Opinion Paper*, No. 5, 2011.

66. Voir la communication de la Commission au PE, au Conseil, au CESE et au CdR, « 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 final, 20.02.2013.

ser au mieux les fonds européens, notamment le Fonds social européen (FSE). Cependant, un problème essentiel est ignoré : le besoin d'investissements sociaux est plus fort dans les pays où le malaise socio-économique est aussi plus grand et plus pressant ; en effet, ces pays ne peuvent se permettre de creuser leurs déficits et ne risquent pas d'investir dans le capital humain sauf s'ils reçoivent des fonds dédiés pour cela. Si l'UE oblige les États membres à s'engager à réaliser des investissements sociaux, comment une aide financière concrète peut-elle être mise en place ? Si cette question n'est pas résolue, l'écart entre les États membres pourrait se creuser.

L'une des recommandations faites dans la première note de politique européenne⁶⁷ du projet WWW for Europe⁶⁸ souligne la possibilité de concentrer tous les fonds disponibles au niveau de l'UE afin de soutenir la croissance à long terme et de lutter contre le chômage des jeunes dans les pays déficitaires avec une série d'objectifs obligatoires et un suivi rigoureux.

Plusieurs universitaires et commentateurs⁶⁹ ont recommandé **une révision du pacte de stabilité et de croissance (PSC)** afin de distinguer les dépenses d'investissement des autres dépenses publiques et d'empêcher ainsi une baisse de la demande intérieure à la suite d'une réduction des investissements publics. La récente communication de la Commission sur la flexibilité du PSC⁷⁰ va dans ce sens et permet un certain niveau de flexibilité dans l'interprétation de la clause d'investissement. Des écarts par rapport aux objectifs du PSC peuvent être tolérés s'ils sont liés à des dépenses nationales réalisées dans des projets cofinancés dans le cadre de la politique structurelle et de cohésion⁷¹ (et donc comprenant le FSE et l'IEJ).

Plusieurs questions restent ouvertes :

- **Est-il possible d'interpréter plus largement la clause d'investissement dans le cadre du PSC ?** La « flexibilité » peut-elle s'appliquer aux

67. Karl Aiginger, Olaf Cramme, Stefan Ederer, Roger Liddle, et Renaud Thillaye, « Reconciling the Short and the Long Run : Governance Reforms to Solve the Crisis and Beyond », *European Policy Brief*, n° 1, WWW for Europe, 2012.

68. Projet WWW (Welfare, Wealth, Work) for Europe, pour plus d'informations voir www.foreurope.eu.

69. Natali (2013), Dervis (2012) Leonard et Zielonka (2012) entre autres.

70. Voir la Communication de la Commission au PE, au Conseil, à la BCE au CESE, au CdR et à la BEI, « Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du Pacte de stabilité et de croissance », COM(2015), 13.01.2015.

71. *Ibid.*, Paragraphe 2.2. « Autres investissements dans le cadre du volet préventif du pacte », Point iii), page 8.

investissements sociaux même en dehors du co-financement et des contributions au plan d'investissement ? Le rapport des cinq présidents n'ouvre pas de perspectives concernant une révision du PSC à court terme ; s'agit-il d'une option qui doit rester ouverte ?

- Pour allouer des fonds spéciaux à une stratégie globale d'investissement dans le domaine social, S. Fernandes et K. Maslauskaitė⁷² proposent **l'adoption d'arrangements contractuels** entre l'UE et ses États membres dans le cadre des « instruments de convergence et de compétitivité » proposés par la Commission européenne⁷³. Selon elles, dans le domaine social, l'UE devrait concevoir un mécanisme de sanction tel que la Procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, mais également un régime incitatif fondé sur une véritable réciprocité. Les États membres et les représentants de la Commission devraient définir un ensemble d'objectifs sociaux conformes à ceux de la stratégie Europe 2020 et se mettre d'accord sur une aide financière *ad hoc* pour mener des initiatives en vue d'atteindre ces objectifs, de réduire les inégalités sociales et de promouvoir la convergence ascendante. Néanmoins, comme souligné par E. Rubio⁷⁴, l'adoption d'arrangements contractuels soulève plusieurs questions opérationnelles. Comment éviter une approche purement verticale ? Qui devrait négocier les contrats pour s'assurer que l'appropriation nationale est respectée ? Quel système devrait être mis en place pour veiller à la conformité ? Quelle forme de financement devrait suivre le contrat ?
- La politique de cohésion est également importante pour garantir une approche systémique de la dimension sociale et consacrer des fonds aux investissements dans le capital humain et à la protection sociale. **Comment faire en sorte que la politique de cohésion soit cohérente avec les objectifs sociaux ?** Les fonds structurels et d'investissement européens (ESI) ont une sorte de conditionnalité macroéconomique qui signifie qu'en principe, la Commission européenne peut interrompre les

72. Sofia Fernandes et Kristina Maslauskaitė, « Renforcer l'UEM : comment maintenir et développer le modèle social européen ? Une étude pour la Chancellerie fédérale autrichienne », *op. cit.*

73. Commission européenne, Communication de la Commission, « Vers une union économique et monétaire véritable et approfondie. Création d'un instrument de convergence et de compétitivité », COM 165, 20 mars 2013.

74. Voir Eulalia Rubio, « Quel instrument financier pour faciliter les réformes structurelles dans la zone euro ? », *Policy paper n° 104*, Institut Jacques Delors, décembre 2013.

paiements si un État membre ne règle pas ses problèmes budgétaires et macroéconomiques. Cette conditionnalité ne devrait-elle pas être transformée en un régime incitatif qui tienne également compte d'un tableau de bord social ?

- Il a été souligné que l'écart entre les pays d'Europe du nord et d'Europe continentale d'un côté, et les pays périphériques de l'autre était dû à d'inquiétants déséquilibres structurels en termes de compétitivité et de niveaux globaux de prospérité. Si l'on ne remédie pas à ces déséquilibres structurels, l'écart pourrait se creuser rapidement. Pour combler cet écart accentué par la crise, une politique de cohésion standard ne suffira pas. En 2013, Jacques Delors a proposé **l'adoption d'un fonds spécial de cohésion à l'intérieur de l'UEM**, qui aurait pour objectif de « retrouver un modèle de croissance »⁷⁵ dans les pays qui ont été particulièrement touchés par la crise ; ce fonds irait au-delà des fonds de cohésion classiques et permettrait à ces pays « en une dizaine d'années de mettre en œuvre une structure industrielle ou une politique de recherche »⁷⁶.

3.4. Mécanismes de stabilisation pour lutter contre les chocs conjoncturels

L'idée d'un **mécanisme européen de stabilité** qui contribue à rétablir la capacité de stabilisation systémique des États-providence nationaux a déjà été évoquée dans le premier rapport des quatre présidents⁷⁷ en 2012. Même avant, elle avait été débattue lors de l'élaboration du rapport Delors de 1989. Malgré une réticence initiale, l'idée de doter l'UEM d'une capacité d'absorption des chocs est désormais légitime et largement soutenue. Comme souligné dans le rapport de référence⁷⁸ du groupe de haut niveau sur l'Union sociale, un consensus a également été trouvé parmi plusieurs experts politiques et économistes allemands⁷⁹, qui considèrent qu'un système de transfert serait dans l'intérêt de

75. Voir Jacques Delors, « Repenser l'UEM et « repositionner » la Grande Europe », *Tribune*, Institut Jacques Delors, 28 juin 2013.

76. Voir Jacques Delors, « Repenser l'UEM et « repositionner » la Grande Europe », *op. cit.*, page 5.

77. Conseil européen, 2012, *op. cit.*

78. Friends of Europe, *A European Social Union : 10 tough nuts to crack*, Background report for the Friends of Europe High Level Group on Social Union, *op. cit.*

79. Voir Gliénicker Group, « Vers une Union de l'euro », version française publiée sur le site de l'Institut Jacques Delors, texte initialement publié dans *Die Zeit*, 17 octobre 2013.

l'Allemagne et en arrivent à la conclusion qu'il ne peut y avoir d'union monétaire stable sans un mécanisme redistributif.

Cependant, le rapport des cinq présidents n'attache pas beaucoup d'importance à la question et ne cherche pas à accélérer le processus. Leur rapport⁸⁰ introduit vaguement l'idée d'une fonction de stabilisation budgétaire de la zone euro, à réaliser sur le moyen ou le long terme, la stabilisation pouvant être assurée (selon lui) à l'aide de marchés financiers davantage intégrés et d'un dispositif de soutien commun de l'union bancaire. Dans un avenir proche, l'UEM ne risque donc pas de disposer d'un mécanisme de stabilisation budgétaire adapté, car il semble que l'occasion politique de le mettre en œuvre rapidement afin d'apporter une réponse européenne au malaise social et à l'écart croissant a été manquée. Cependant, un débat plus technique sur les différents types d'arrangements⁸¹ qui pourraient être mis en place et leurs caractéristiques spécifiques est toujours en cours. Ce débat peut être important dans le cadre du Livre blanc prévu pour mi-2017.

La direction générale de l'Emploi et des Affaires sociales a déjà commencé à examiner la faisabilité technique de différents projets pour instaurer un **mécanisme européen d'assurance-chômage**, qui aurait pour objectif de compléter les régimes d'assurance-chômage gérés par les États membres. La proposition probablement la plus élaborée est celle fondée sur les travaux de S. Dullien⁸² qui vise à faire face à des chocs symétriques et asymétriques. Elle envisage un impôt sur les salaires perçu par des organismes nationaux, qui financerait un fonds d'assurance.

Une autre idée consiste à créer une sorte de **régime d'assurance interétatique où les États membres contribuent à un fonds assurantiel d'ajustement cyclique** quand leur écart de production est supérieur à l'écart de production agrégé de l'UE (ou de la zone euro) et où ils peuvent, à l'inverse, utiliser le fonds quand leur écart de production est inférieur au niveau global.

80. Rapport des cinq présidents, *Compléter l'Union économique et monétaire*, *op cit.*

81. Pour une présentation complète de plusieurs propositions politiques, voir Beblavy et Maselli (2014), « An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area : a simulation exercise of two options », *CEPS Special Report*, No. 98, décembre.

82. Voir Sebastian Dullien (2012), « A European Unemployment Insurance as a Stabilization Device – Selected Issues », document pour la Commission européenne, DG Emploi, 2 juillet et Dullien (2013), « A euro-area wide unemployment insurance », document pour la Commission européenne, DG Emploi.

Ce régime proposé par H. Enderlein, L. Guttenberg et J. Spiess⁸³ est censé renforcer la convergence des cycles au sein des économies de la zone euro et éviter des transferts permanents d'un pays vers d'autres.

Une récente simulation de M. Beblavy et I. Maselli⁸⁴ compare les deux options différentes : un régime européen d'assurance chômage harmonisé qui cible directement les chômeurs ou un régime qui, à l'inverse, transfère des fonds à des régimes d'assurance chômage nationaux. Selon eux, ce dernier a un effet de stabilisation plus marqué.

S'il est vrai qu'un mécanisme d'assurance fondé sur les écarts de production qui contribue aux systèmes de protection sociale des États membres est plus viable sur le plan politique, il pourrait aussi ne pas donner les mêmes résultats qu'un système d'assurance-chômage pour ce qui est de rétablir la confiance et la solidarité entre les citoyens européens. Les aspects techniques d'un mécanisme d'assurance pourraient être trop complexes pour être pleinement compris par le grand public et le soutien indirect des chômeurs pourrait ne pas être considéré comme une étape décisive sur la voie d'une Europe plus sociale.

Les questions ouvertes sont encore nombreuses :

- Faut-il réviser les traités afin d'avoir un stabilisateur automatique performant ou peut-on aller dans cette direction à partir des traités actuellement en vigueur ? **Peut-il être mis en œuvre comme une forme de coopération renforcée ou de clause passerelle ?**
- Au sein de l'UEM, si une assurance-chômage commune devait être créée, cela doit-il se faire sous la forme d'une politique sociale ou d'un stabilisateur automatique ? Faut-il envisager un système pour soutenir les chômeurs maintenant ou un stabilisateur pour éviter de futurs déséquilibres sociaux ?

83. Voir Henrik Enderlein, Lucas Guttenberg et Jann Spiess, « Un fonds assurantiel d'ajustement cyclique pour la zone euro », *Policy paper n° 61*, Institut Jacques Delors, janvier 2013 et Henrik Enderlein, Lucas Guttenberg et Jann Spiess, « Une assurance contre les chocs conjoncturels dans la zone euro », *Études & Rapports n° 100*, Institut Jacques Delors, septembre 2013.

84. Miroslav Beblavy et Ilaria Maselli (2014), « An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area : a simulation exercise of two options », *op. cit.*

- Devrions-nous **limiter le système d'assurance et de stabilisation à la zone euro** ou le concevoir pour l'UE en vue de renforcer la convergence et la solidarité dans toute l'Union ?
- **Peut-on obtenir du soutien politique pour des transferts permanents ?** Comment atténuer le problème de l'aléa de moralité ?
- **Dans quelle mesure une assurance-chômage européenne devrait-elle jouer un rôle redistributif au niveau des États membres ?** Devrait-elle financer des régimes nationaux ou les compléter ?

De plus, l'une des idées proposées et présentées dans le rapport des cinq présidents⁸⁵ pourrait contribuer à la convergence et permettre de concilier des objectifs économiques et sociaux. En fait, si des **autorités nationales de la compétitivité** sont conçues de telle sorte qu'elles puissent : i) promouvoir le dialogue social, ii) dépasser les coûts unitaires de main-d'œuvre et promouvoir la compétitivité indirecte, iii) éviter le nivellement par le bas de la réglementation relative au marché du travail en favorisant la qualité de l'emploi, elles pourraient être un outil efficace pour réduire les écarts existants au niveau de la réglementation de l'emploi et de la compétitivité.

3.5. Discussion

Nous sommes dans une conjoncture très difficile ; la situation socio-économique reste critique dans de nombreux pays, tandis que la crise de la zone euro dans un premier temps, puis la crise des réfugiés ont affaibli ce sens de l'intérêt commun qui figure au cœur du projet européen.

Lors de la table ronde intitulée « Rétablir la convergence socio-économique dans l'UE et l'UEM », de nombreuses interventions ont vivement critiqué la gouvernance économique de la crise. Certains ont souligné que l'Europe n'était pas sortie grandie de la crise. Les Européens ont observé la participation du secteur public au renflouement des banques, ils ont entendu les recommandations visant à baisser les salaires et les retraites, à déréglementer le marché du

85. Rapport des cinq présidents (2015), *Compléter l'Union économique et monétaire*, cit.

travail. Il est donc logique qu'ils finissent par douter du projet européen ; ils ont constaté que pour l'Europe, la discipline budgétaire primait sur les conditions socio-économiques des citoyens et des travailleurs. Pour regagner le soutien des citoyens européens, l'Europe doit faire quelque chose pour eux.

Les institutions européennes étant censées apprendre de leurs erreurs et réviser leurs politiques et méthodologies quand ces dernières se sont avérées mauvaises, les espoirs sont désormais grands de voir du changement. L'Europe doit obtenir des résultats, et ce différemment de ce qu'elle a fait ces dernières années.

La désaffection à l'égard du projet européen d'une part, et les statistiques alarmantes sur le chômage des jeunes et de longue durée de l'autre, nécessitent un changement d'orientation et sont l'occasion, sur le plan politique, de répondre enfin aux besoins et préoccupations des citoyens européens. Dans ce contexte, l'Europe sociale est une opportunité politique car elle peut rétablir la confiance à l'égard des institutions européennes et redynamiser l'économie européenne grâce à une stratégie d'investissement dans le domaine social, qui donnera lieu à une main-d'œuvre plus résistante et qualifiée.

Cependant, des forces politiques s'opposent encore vivement à l'idée de doter l'UEM d'une dimension sociale et l'Europe sociale ne fait pas l'unanimité. Le fait de traiter des questions sociales à l'échelon européen pose problème dans la mesure où les États membres craignent de voir l'Union intervenir progressivement dans ce qui devrait rester une prérogative nationale. Il pourrait donc être utile d'envoyer un message clair au sujet de l'Europe sociale et de souligner qu'elle n'implique pas forcément de transférer des prérogatives de l'échelon national à l'échelon européen, mais simplement de renforcer la coordination entre les États membres et entre les objectifs sociaux et économiques.

Pour un continent qui aspire à une croissance inclusive et intelligente, les résultats sociaux et économiques doivent être considérés comme les deux faces d'une même pièce. L'Union doit œuvrer à la prospérité économique et sociale, ces deux objectifs n'étant pas contradictoires.

Les défis auxquels l'Union et ses États membres sont confrontés sont bien identifiés ; comme indiqué précédemment dans cette étude, la mondialisation,

le changement technologique et le vieillissement de la population menacent la durabilité des systèmes européens de protection sociale et nécessitent de réformer les politiques sociales et économiques. L'intégration représente un autre défi. La façon dont l'Union et l'UEM fonctionnent aujourd'hui encourage la divergence, et non la convergence.

Renoncer à l'ambition des pères fondateurs de favoriser la convergence ascendante, qui a servi de principe directeur aux progrès communs réalisés par l'Europe depuis la Seconde guerre mondiale, reviendrait à céder face aux forces populistes et à se retrouver, au final, avec une Union qui ne serait rien d'autre qu'une union douanière. Il faut rappeler au lecteur que depuis l'Acte unique, qui est entré en vigueur en 1987 et a constitué la base du marché intérieur, il a été établi que l'approfondissement de l'intégration économique et la construction d'une zone de marché libre devaient aller de pair avec plus de solidarité; ainsi, les fonds de cohésion ont été mis en place pour contrebalancer l'effet de l'intégration économique et éviter des écarts excessifs entre les régions. **L'Europe doit rester debout sur ses deux jambes : la compétitivité économique et la cohésion sociale.**

Bien sûr, la question n'est pas seulement de savoir si nous avons besoin ou non d'Europe sociale; le consensus s'élargit, mais il n'a pas encore été clairement établi par où commencer et comment organiser la dimension sociale de l'Union et de l'UEM. En supposant qu'un consensus puisse être trouvé, il reste à déterminer **comment rendre l'Europe sociale opérationnelle.** L'Europe sociale, en tant que nouveau pacte social entre les États membres et les citoyens européens, devra être intégrée. À cette fin, il faut continuer d'affiner la stratégie d'Europe 2020 et la réviser afin qu'elle contribue à atteindre l'objectif de convergence ascendante. Deuxièmement, comme souligné dans le chapitre précédent, ce pacte devrait également contenir un programme sur la mobilité afin de véritablement mettre en œuvre la libre circulation des personnes et des droits. Troisièmement, une réforme de la gouvernance de l'UEM est nécessaire.

3.5.1. Vers une zone monétaire « optimale »

À la question : « la zone monétaire est-elle durable sans dimension sociale ? », la réponse des experts et décideurs politiques qui participaient à la table ronde a

été unanime, ferme et négative. L'UEM ne devrait pas envisager de réviser sa gouvernance uniquement pour des motifs politiques ; la théorie économique va exactement dans le même sens.

La théorie de la « zone monétaire optimale » est bien connue et des efforts concrets doivent être faits pour réformer la gouvernance de l'UEM et transformer ainsi la zone euro en une zone « optimale ». Les progrès doivent concerner chacun des quatre principaux critères qui déterminent la réussite d'une zone monétaire : 1) *l'ouverture et la mobilité des capitaux* devraient être améliorées dans le cadre de l'union des marchés de capitaux et de l'approfondissement du marché intérieur ; ce dernier pourrait également permettre de 2) renforcer *la similitude des cycles économiques*. Comme nous l'avons évoqué dans le chapitre précédent, 3) *la mobilité de la main-d'œuvre* est un autre aspect qui doit être soutenu. Toutefois, les progrès au niveau de la mobilité en Europe resteront limités par des différences culturelles et linguistiques et il sera donc difficile de parvenir au niveau de mobilité observé aux États-Unis. Pour cette raison, il est encore plus essentiel de 4) mettre en œuvre un *système de partage des risques* qui puisse indemniser les États lésés par le processus d'intégration, c'est-à-dire ceux qui ont subi le départ des investissements et des travailleurs.

Selon les participants à la table ronde, il existe deux solutions pour éviter que l'écart se creuse : un mécanisme budgétaire ou un mécanisme social. En d'autres termes, soit une capacité budgétaire de l'UEM, soit un système de sécurité sociale de l'UEM.

Doter l'UEM d'une **capacité budgétaire** pourrait comporter deux avantages : i) la possibilité, pour les États membres, d'être soutenus face à des chocs négatifs, c'est-à-dire d'avoir des moyens pour lutter contre le chômage des jeunes et de longue durée et ii) la possibilité de relancer les investissements dans le capital humain et l'innovation, quand les États membres ne sont pas en mesure de le faire eux-mêmes.

Un système de partage des risques pourrait être mis en œuvre à l'aide d'un **mécanisme automatique de transferts budgétaires**, mais il sera difficile de vaincre la résistance politique des pays mieux lotis, qui ne souhaitent pas redistribuer leurs bénéfices. La résistance insurmontable empêchera toute discussion sur les transferts permanents, mais il devrait être possible d'examiner

d'autres types de mécanismes - assurance, ré-assurance ou mise en commun partielle de l'assurance-chômage au niveau des États membres - propices à des transferts temporaires. L'argument de l'aléa de moralité, qui peut être solide sur les questions budgétaires, est moins évident sur les questions liées au chômage. Bénéficiaire de transferts quand le chômage augmente ne diminue pas la motivation d'un gouvernement à lutter contre ce dernier.

Il est conseillé d'examiner la faisabilité d'une assurance-chômage à l'échelle de l'UEM. Comme souligné dans la précédente session du chapitre, plusieurs solutions ont été proposées et il est temps de lancer une discussion politique sérieuse sur le sujet.

Désormais, il est incontestable que si nous voulons éviter de voir l'écart se creuser, certaines formes de partage des risques et de la solidarité doivent être mises en place entre les pays qui ont choisi une politique monétaire commune.

Parmi les autres propositions évoquées par les experts, l'idée d'un sommet de la zone euro organisé régulièrement pour promouvoir le dialogue sur les questions macroéconomiques et sociales a été particulièrement soutenue. Ce sommet devrait examiner (et défendre) tous les aspects essentiels de la gouvernance de la zone euro, y compris, bien sûr, les aspects sociaux. Pour améliorer la coordination au sein de la zone euro, il est également recommandé de promouvoir le dialogue avec les partenaires sociaux. Un Eurogroupe social pourrait aussi être institutionnalisé et intégré dans l'exercice du semestre européen.

3.5.2. Concilier la politique économique et la politique sociale : le semestre

La crise a eu un coût élevé sur le plan social, qui entrave encore fortement la reprise économique au sein de la zone euro. Selon certaines doctrines politiques, la gouvernance de la zone euro aurait mieux fait de se concentrer exclusivement sur les questions économiques, comme si une dimension sociale aurait empêché l'UEM de développer son potentiel économique. En fait, c'est tout le contraire : la détresse sociale a de sérieuses répercussions sur l'économie, tandis qu'une politique sociale moderne axée sur l'activation, l'acquisition de compétences et la résilience serait un atout essentiel pour le développement économique de la zone euro.

Le fait de dissocier la politique économique de la politique sociale et de donner la priorité à la discipline budgétaire a creusé l'écart. En effet, le manque de convergence est particulièrement inquiétant pour la zone euro, mais demeure un problème européen. L'objectif de la convergence ascendante socio-économique devrait être un principe directeur de toute l'Union.

Déterminer **comment concilier la politique financière et la politique macroéconomique d'une part, avec la politique de l'emploi et la politique sociale de l'autre** est sûrement le plus grand défi auquel sont confrontés les dirigeants européens qui souhaitent rétablir la convergence. Rééquilibrer le semestre européen est une étape nécessaire afin de rééquilibrer l'Union.

Selon la grande majorité des experts participant à l'événement, l'exercice du semestre européen devrait demeurer aussi ouvert que possible, et non limité davantage pour tenir compte uniquement de la discipline budgétaire. Son champ d'application ne devrait pas être réduit ; au contraire, il doit être élargi. Comme mentionné précédemment dans ce rapport, concernant la gouvernance économique de l'Union, les investissements sociaux doivent, par exemple, faire partie du paysage. Des experts ont proposé d'inclure dans la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques un tableau de bord qui comporte des indices sur le capital humain. Mesurer et surveiller le capital humain peut contribuer à intégrer des investissements dans le capital humain dans les stratégies des États membres.

La plupart des participants se sont accordés à dire que les outils existants du semestre européen pourraient permettre de concilier des objectifs économiques et sociaux. La Commission européenne qui a l'intention de rééquilibrer le semestre depuis un certain temps, mais est confrontée à des difficultés d'ordre méthodologique, est face à ce dilemme. Le problème est que les affaires sociales reposent sur des indicateurs, et non sur des règles communes comme les affaires économiques. Concernant le financement de l'économie, l'UE a des règles très précises ; il s'agit d'une organisation axée sur les règles qui permet de coordonner des pays autour de règles communes dans les domaines financier et budgétaire. En revanche, pour les questions sociales, il est moins évident de définir des règles claires et la seule référence demeure une liste d'indicateurs dans le tableau de bord.

La possibilité de transformer des objectifs sociaux souples en des objectifs fermes devrait être envisagée sérieusement ; en effet, des étapes législatives, même modestes, en ce sens pourraient constituer une base solide afin d'axer davantage le semestre européen sur les questions sociales. Sur le court terme, toutefois, l'essentiel est de déterminer comment mieux utiliser le tableau de bord et le rendre plus opérationnel. Des mesures spéciales devraient être prises si des déséquilibres sociaux excessifs sont constatés au sein de l'UE. En d'autres termes, il faut un mécanisme correctif des déséquilibres sociaux. L'idée de base est d'accorder la même importance aux déséquilibres budgétaires et sociaux : si une procédure de déficit excessif est engagée, il faut également lancer une procédure de chômage excessif. Quand le taux de chômage s'envole, les effets peuvent être très négatifs sur le plan socio-économique et l'Union doit agir rapidement.

Certaines interventions ont rappelé que la **garantie pour la jeunesse** s'apparentait à une procédure de chômage excessif. L'objectif était de déployer un effort commun et d'utiliser des instruments financiers ciblés pour réduire le chômage des jeunes et de longue durée quand ce dernier atteint des niveaux alarmants. Maintenant que l'initiative s'est avérée efficace dans une moindre mesure, peut-on envisager de renforcer la coordination, le financement et le suivi ? Peut-elle être reliée au semestre européen ?

Des experts ont souligné que les **recommandations spécifiques par pays** (RSP) posaient deux problèmes : l'un concerne la façon dont elles sont établies, l'autre est lié à la mise en œuvre des recommandations. Certains se sont inquiétés du nivellement par le bas des normes sociales, qui semble être favorisé par les RSP. La méthode selon laquelle les RSP s'efforcent de réduire les divergences est notamment mauvaise. Les effets à long terme sur l'offre sont peut-être positifs, mais pour le moment, l'Europe n'a connu que des effets négatifs à court terme, c'est-à-dire récessifs. Des experts se sont demandés pourquoi la DG ECOFIN continuait de faire pression pour une flexibilisation du marché du travail alors que le FMI et l'OCDE, entre autres, ont reconnu qu'il s'agissait d'une des principales sources d'inégalité croissante. La flexibilisation du marché du travail a augmenté ces dernières années, mais les résultats ne sont tout simplement pas visibles, ni sur la croissance, ni sur la création d'emplois. Un autre point a été soulevé concernant la politique de diminution des salaires. L'Allemagne est souvent citée en exemple pour illustrer dans quelle mesure

des diminutions de salaire peuvent contribuer au plein-emploi et à la croissance économique. Cependant, le modèle allemand ne doit pas être reproduit : l'Allemagne s'est appuyée sur la demande extérieure et l'excédent commercial, qui ne sont pas des politiques pouvant être adoptées par tous les pays européens à la fois. Cela a marché pour l'Allemagne car elle a profité de l'euro fort et du marché intérieur et a fait fortement pression sur les exportations. Sans la monnaie commune, ces niveaux élevés d'excédent commercial n'auraient pas été atteints.

Il existe de réelles divergences en termes de productivité et la Commission a raison de s'y attaquer fermement, mais on voit mal pourquoi l'accent est mis principalement sur les coûts du travail, et non sur les coûts salariaux indirects. La compétitivité des coûts salariaux indirects en Europe est très hétérogène et responsable en grande partie de l'écart qui sévit dans l'Union. Le rapport des cinq présidents propose de créer des **autorités de la compétitivité nationales** au niveau de la zone euro, qui sont censées remédier à cet écart. Si elles veillent à la cohésion et la compétitivité, ces autorités pourraient être un outil précieux afin de contribuer à concevoir des solutions gagnant-gagnant au niveau national. Plutôt que de devenir un instrument supplémentaire en vue de rationaliser la flexibilisation du marché du travail, elles devraient promouvoir activement le dialogue social et envisager des stratégies politiques en matière de compétitivité autres que la diminution des salaires.

Selon certains experts, **les analyses de l'impact social** pourraient être un nouvel outil en vue de « socialiser » le semestre européen. Si les programmes de réforme passaient par l'examen d'une évaluation approfondie de l'impact social, les stratégies d'assainissement budgétaire et de croissance économique soutenues par la Commission ne pourraient plus compromettre les résultats sociaux. Cette configuration pourrait ainsi être essentielle afin d'améliorer l'équilibre du processus décisionnel au sein du semestre. Le rapport conjoint sur les questions sociales et l'emploi évoqué dans le rapport des cinq présidents pourrait aller en ce sens. En effet, il faut absolument renforcer le champ d'application, l'importance et la portée de l'actuel rapport conjoint sur l'emploi. Il reste à déterminer si ce rapport jouera un rôle concret dans le semestre européen révisé, où le comité budgétaire européen devrait jouer un rôle de premier plan.

3.5.3. Règles budgétaires et flexibilité

Lors de la table ronde intitulée « Rétablir la convergence socio-économique dans l'UE et l'UEM », plusieurs participants ont indiqué être favorables à une révision de la flexibilité du pacte de stabilité et de croissance (PSC). Relancer la discussion sur la flexibilité devrait contribuer à favoriser les investissements stratégiques, et les investissements sociaux en particulier. En général, les participants ont souligné que l'application de la clause d'investissement pourrait être moins stricte pour tous les investissements qui sont dans la droite ligne des priorités de la Commission, à savoir la décarbonisation, la rentabilité économique, etc.

Le « Two-Pack » contient déjà des dispositions qui pourraient permettre d'octroyer un statut spécial aux dépenses consacrées à la santé et à l'éducation ; notamment quand des programmes d'ajustement sont examinés, ces dépenses publiques doivent être considérées différemment pour préserver ces dernières et les services d'intérêt public qu'elles fournissent.

Une autre option pourrait consister à créer un instrument budgétaire à part de sorte que la règle de calcul du PSC ne s'applique pas et que les investissements stratégiques puissent être soutenus par de nouveaux moyens. À cet égard, des experts ont proposé de réformer et d'accroître les fonds et les programmes qui sont déjà en place. Le Fonds social européen (FSE) peut-il être utilisé différemment ? Avec l'IEJ, une sorte de compartimentation du FSE a eu lieu pour créer des règles spécifiques correspondant à des objectifs ciblés. Cette méthode pourrait être élargie et renforcée. Peut-on envisager une gestion directe ou commune du FSE ? Les institutions européennes pourraient intervenir plus directement afin d'améliorer la qualité de l'absorption et d'atteindre des objectifs communs, surtout quand un État membre touché par des déséquilibres sociaux excessifs est en échec au niveau de l'absorption (en temps, volumes ou écarts par rapport aux objectifs).

Avec de la flexibilité et un budget européen dédié, quatre scénarios peuvent être envisagés : 1) aucun changement dans l'interprétation de la flexibilité, aucun escompte pour les dépenses d'activation et les investissements sociaux, ce qui risque d'aggraver l'écart ; 2) plus de flexibilité dans l'application des règles du PSC afin de donner aux États membres la marge de manœuvre nécessaire pour réaliser des investissements sociaux. La réussite, dans ce cas,

dépendra de la cohérence et de l'engagement des États membres envers une stratégie d'investissement efficace dans le domaine social, qui rétablit la convergence. 3) Un budget européen dédié en soutien du PIS et de l'IEJ ; dans ce cas, la réussite dépendra de la capacité d'absorption des États membres. Un quatrième scénario serait la mise en œuvre simultanée des points 2) et 3) afin d'adapter la marge de manœuvre budgétaire pour l'investissement aux besoins et spécificités des États membres.

Les experts ont également recommandé d'examiner de nouveau la possibilité de mettre en place des **arrangements contractuels**. Comme souligné précédemment dans ce chapitre, des arrangements contractuels entre un État membre et l'UE pourraient être mis en œuvre dans le cadre des « instruments de convergence et de compétitivité » (ICC) de la Commission. Les ICC ont fait l'objet de discussion depuis un certain temps, mais aucune décision n'a encore été prise. La discussion a échoué car il a été très difficile de déterminer comment des recommandations et un engagement concernant certaines réformes seraient reliés à l'aide financière et à la capacité budgétaire. Un participant qui a suivi les négociations a souligné que la capacité était la pièce manquante empêchant l'application d'arrangements contractuels.

3.6. Questions ouvertes

Sur la gouvernance de l'UEM et le semestre européen :

- Comment intégrer la dimension sociale dans tous les aspects de l'élaboration des politiques de l'UE, et particulièrement de l'UEM ?
- Comment faire en sorte que les déséquilibres sociaux au sein de la zone euro soient gérés de la même façon que les déséquilibres budgétaires et macroéconomiques ?
- Dans quelle mesure le semestre européen aide-t-il les États membres à progresser dans la mise en œuvre du paquet « investissements sociaux » ?
- L'approche « le moins est le mieux » compromet-elle l'inclusion de la dimension sociale dans le semestre européen et les recommandations par pays ?

Sur les investissements sociaux et le pacte de stabilité et de croissance (PSC) :

- Est-il possible d'interpréter plus largement la clause d'investissement dans le cadre du PSC ? La flexibilité peut-elle s'appliquer aux investissements sociaux même en dehors du co-financement et des contributions au plan d'investissement ? Ou faut-il rouvrir des négociations ?
- Comment soutenir de façon tangible le déploiement d'une stratégie ambitieuse d'investissement dans le domaine social et laisser une marge de manœuvre aux pays faisant l'objet d'une procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques ?
- Les arrangements contractuels entre l'UE et les États membres dans le cadre des « instruments de convergence et de compétitivité » peuvent-ils contribuer à une convergence ascendante et soutenir de manière concrète la mise en œuvre du PIS ?

Sur le mécanisme de stabilisation afin de lutter contre les chocs conjoncturels :

- Faut-il réviser les traités afin d'avoir un stabilisateur automatique performant ou peut-on aller dans cette direction dans le cadre des traités actuellement en vigueur ? Peut-il être mis en œuvre comme une forme de coopération renforcée ou de clause passerelle ?
- Devrions-nous limiter le système d'assurance et de stabilisation à la zone euro ou le concevoir pour l'UE en vue de renforcer la convergence et la solidarité dans toute l'Union ?
- Dans quelle mesure une assurance-chômage européenne devrait-elle jouer un rôle redistributif au niveau des États membres ? Devrait-elle financer des régimes nationaux ou les compléter ?
- Peut-on obtenir du soutien politique pour des transferts permanents ? Comment atténuer le problème de l'aléa moral ? Serait-il plus viable sur

le plan politique d'avoir un régime d'assurance interétatique fondé sur les écarts de production ?

3.7. Résumé des recommandations stratégiques

- La divergence des économies européennes est alarmante. Elle représente une menace pour la stabilité économique et politique de l'Union européenne. S'il est vrai qu'il est essentiel de rétablir la convergence pour garantir la durabilité de l'union monétaire européenne et de la zone euro, un accent sur des **politiques favorisant la convergence ascendante devrait être mis au niveau de toute l'UE, et pas seulement de la zone euro.**
- La politique sociale demeure une compétence des États membres, mais l'UE devrait jouer un rôle de coordination à deux niveaux : **1) la coordination des politiques des États membres** – en révisant les normes sociales et en facilitant le dialogue et la réciprocité entre les institutions nationales dans le domaine de la sécurité sociale – et **2) la coordination au niveau des activités de l'Union** – pour faire en sorte que l'assainissement budgétaire et les recommandations par pays ne compromettent pas la justice sociale et la cohésion dans l'UE.
- Il y a un besoin évident d'**intégrer l'Europe sociale dans l'élaboration des politiques de l'UE** à tous les niveaux. La stratégie européenne d'Europe 2020 doit être révisée en conséquence et devrait rester au cœur de la mission de l'UE. Hormis cela, les outils existants du semestre européen pourraient permettre de concilier des objectifs économiques et sociaux, notamment pour la zone euro. Il a été recommandé d'**inclure une analyse de l'impact social** en vue d'améliorer l'équilibre des décisions européennes.
- Pour favoriser la convergence, un instrument budgétaire, avec des transferts temporaires ou permanents, et un instrument social, doté d'un budget de l'UE ou d'une sécurité sociale européenne, devraient être utilisés. Pour la création d'un budget de l'UE, **la solution la plus faisable semble être de s'appuyer sur ce qui existe (les fonds de cohésion, la garantie pour la jeunesse, le FEIS).**

BIBLIOGRAPHIE

Aiginger Karl, Cramme Olaf, Ederer Stefan, Liddle Roger, and Thillaye Renaud, « Reconciling the Short and the Long Run : Governance Reforms to Solve the Crisis and Beyond », *European Policy Brief*, n° 1, WWWforEurope, 2012.

Barazzetta Marta, Andrew E. Clark and D'Ambrosio Conchita, « Childhood circumstances and adulthood outcomes : the effect of financial insecurity », *Document de travail*, mai 2015.

Barlund Mikkel, Busse Matthias and Schwarzwälder Joscha, « Labour Mobility in Europe : an Untapped Resource? », *CEPS Policy Brief*, n° 327, 2015.

Beblavý Miroslav and Maselli Ilaria, « An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area : a simulation exercise of two options », *CEPS Special Report*, n° 98, December 2014.

Begg Iain, Mushövel Fabian and Niblett Robin, *The Welfare State in Europe : Visions for Reform*, Rapport d'introduction du projet Vision Europe, 2015.

Boisson-Cohen Marine and Palier Bruno, « A European 'Social Contract': Priorities and Future Actions », *Note d'Analyse*, n° 19, France Stratégie, 2014.

CES, *Libre circulation, OUI! Dumping social, NON!*, 2015.

CESE, *Avis du Comité économique et social européen sur le revenu minimum européen et indicateurs de pauvreté*, SOC/482 du 10 décembre 2013.

Commission européenne, « Investissements sociaux : La Commission encourage vivement les États membres à mettre l'accent sur la croissance et la cohésion sociale », IP/13/125, février 2013.

Commission européenne, *Annexe du Programme de travail de la Commission pour l'année 2015*, COM(2014) 910 Final, 16.12.2014.

Commission européenne, *Communication de la Commission – Renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire*, COM(2013) 690, 2013.

Commission européenne, 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, 20.03.2013.

Commission européenne, Communication de la Commission au PE, au Conseil, au CESE et au CdR, « 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 final, 20.02.2013.

Commission européenne, Communication de la Commission au PE, au Conseil, au CESE, au CdR et à la BEI, « Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du Pacte de stabilité et de croissance », COM(2015) 12 final, 13.01.2015.

Commission européenne, *Croissance, compétitivité, emploi Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle*. Livre blanc- Bulletin des Communautés européennes, Supplément 6/93, COM(93)700, 5 décembre 1993, parties A et B, 1993.

Commission européenne, *Directive 2014/50/UE sur l'acquisition et la préservation des droits à pension complémentaire*, adoptée le 16 avril 2014.

Commission européenne, *Évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe 2014*, Direction générale Emploi, affaires sociales et inclusion, Direction A, 2014.

Commission européenne, *Labour mobility in the EU : challenges and perspectives for a genuine European labour market*, 24 juin 2014.

Commission européenne, *Les travailleurs mobiles au sein de l'UE*, 25 septembre 2014.

Commission européenne, *Rapport de la Commission – Rapport 2013 sur la citoyenneté de l'Union. Citoyens de l'Union : vos droits, votre avenir*, COM(2013) 269 final, 2013.

Commission européenne, *Rapport des cinq présidents, Compléter l'Union économique et monétaire*, 2015.

Commission européenne, *Recommandation de la Commission : Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité*, 2013.

Commission européenne, Communiqué de presse, « La Commission propose d'instaurer une plateforme afin de prévenir et de décourager le travail non déclaré », IP/14/387, 9 avril 2014.

Conseil européen, *Vers une véritable union économique et monétaire*, Rapport du président du Conseil européen, en étroite collaboration avec les présidents de la Commission, de l'Eurogroupe et de la BCE, 5 décembre 2012.

Delors Jacques, « Repenser l'UEM et 'repositionner' la Grande Europe », *Tribune*, Institut Jacques Delors, juin 2013.

Delors Jacques, Enderlein Henrik, Lamy Pascal, Letta Enrico, Villeroy de Galhau François, Vitorino António, Baer Jean-Michel et Fernandes Sofia, « Erasmus Pro : pour un million de « jeunes apprentis européens » d'ici 2020 », *Tribune*, Institut Jacques Delors, mai 2015.

Dullien Sebastian, *A euro-area wide unemployment insurance*, Étude pour la DG Emploi de la Commission européenne, 2013.

Dullien Sebastian, *A European Unemployment Insurance as a Stabilization Device – Selected Issues*, Étude pour la DG Emploi de la Commission européenne, 2012.

EAPN, « Working document on a Framework Directive on Minimum Income », *EAPN Working paper*, 2010.

Enderlein Henrik, Guttenberg Lucas et Spiess Jann, « Un fonds assurantiel d'ajustement cyclique pour la zone euro », *Policy paper n° 61*, Institut Jacques Delors, janvier 2013.

Enderlein Henrik, Guttenberg Lucas et Spiess Jann, « Une assurance contre les chocs conjoncturels dans la zone euro », *Études & Rapports n° 100*, Institut Jacques Delors, septembre 2013.

ESPN, *Social Investment in Europe – A Study of National Policies 2015*, Étude pour la DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion de la Commission européenne., 2015.

Fernandes Sofia et Maslauskaitė Kristina, « Renforcer l'UEM : comment maintenir et développer le modèle social européen ? Une étude pour la Chancellerie fédérale autrichienne », *Études & Rapports n° 101*, Institut Jacques Delors, novembre 2013.

Fernandes Sofia, « Emplois, mobilité, investissement social : trois enjeux-clés pour l'Europe sociale », *Policy paper n° 120*, Institut Jacques Delors, novembre 2014.

Friends of Europe, *A European Social Union : 10 tough nuts to crack*, Background report for the Friends of Europe High Level Group on Social Union, by Vandenbroucke Frank and Vanhercke Bart, 2013.

Glienicker Group, « Vers une Union de l'euro », version française publiée sur le site de l'Institut Jacques Delors, texte initialement publié dans *Die Zeit*, 17 octobre 2013.

Hemerijck Anton, *Changing Welfare States*, Oxford University Press, 2012.

Martinelli Flavia, « Social services, welfare states and places. The analytical framework », dans Martinelli Flavia, AnttonenAnneli and Mätzke Margitta (eds), *Social services disrupted : Socio-economic implications and policy challenges for a crisis ridden Europe*, Edward Elgar Publishing, à paraître.

Maslauskaitė Kristina, « Travailleurs détachés dans l'UE : état des lieux et évolution réglementaire », *Policy paper n°107*, Institut Jacques Delors, mars 2014.

Nedelescu Roxana, « Free Movement of Persons : the Mirage of Social Security Schemes », *Bruges European Economic Research Papers*, College of Europe, n° 34, 2015.

OCDE, *Études économiques de l'OCDE : Union européenne 2012*, Paris, mars 2012.

OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2014*, Paris, 2014.

OCDE, *Résultats du PISA 2012 : Les clés de la réussite des établissements d'enseignement*, vol. IV, Paris, 2013.

Oosterbeek Hessel, Leuven Edwin, Lindahl Mikael and Webbink Dinand, « The effect of extra funding for disadvantaged pupils on achievement », *Review of Economics and Statistics*, Vol. 89, N° 4, 2007.

Parlement européen, *Rapport contenant des recommandations à la Commission sur le rapport des 4 présidents « Vers une véritable Union économique et monétaire »*, A7-0339/2012, Rapporteur Marianne Thyssen, 24 octobre 2012.

Rubio Eulalia, « Quel instrument financier pour faciliter les réformes structurelles dans la zone euro ? », *Policy paper n° 104*, Institut Jacques Delors, décembre 2013.

Schleicher Andreas, *Equity, Excellence and Inclusiveness in Education : Policy Lessons from Around the World*, OECD Publishing, 2014.

Schulten Thorsten, Schäfer Claus, Bispinck Reinhard, Rieger Andreas, Ringger Beat, Baumann Hans, Husson Michel and Math Antoine, *Theses for a European minimum wage policy*, Düsseldorf, Zurich, Paris, 15 April 2005.

Unesco, *L'éducation : un trésor est caché dedans*, Rapport à l'Unesco de la Commission international sur l'éducation pour le XXI^e siècle, 1996.

Vandenbroucke Frank and Rinaldi David, « Inégalités sociales en Europe – Le défi de la convergence et de la cohésion », *Policy paper n° 147*, Institut Jacques Delors publié dans le cadre du projet Vision Europe, décembre 2015.

Vandenbroucke Frank, Hemerijck Anton and Palier Bruno, « The EU needs a Social Investment Pact », *Opinion Paper, n° 5*, European Social Observatory, 2011.

Veugelers Reinhilde, « The Achilles' heel of Juncker's investment plan – how will the right investment projects be selected », *Bruegel Analyses*, 2014.

Vision Europe (eds), *Redesigning European welfare states – Ways forward*, 2015.

INÉGALITÉS SOCIALES EN EUROPE – LE DÉFI DE LA CONVERGENCE ET DE LA COHÉSION

Frank Vandenbroucke et David Rinaldi, *Policy paper n° 147*, Institut Jacques Delors publié dans le cadre du projet Vision Europe, décembre 2015

ERASMUS PRO : POUR UN MILLION DE « JEUNES APPRENTIS EUROPÉENS » D'ICI 2020

Jacques Delors, Henrik Enderlein, Pascal Lamy, Enrico Letta, François Villeroy de Galhau, António Vitorino, Jean-Michel Baer et Sofia Fernandes, *Tribune*, Institut Jacques Delors, mai 2015

EMPLOIS, MOBILITÉ, INVESTISSEMENT SOCIAL : TROIS ENJEUX-CLÉS POUR L'EUROPE SOCIALE

Sofia Fernandes, *Policy paper n° 120*, Institut Jacques Delors, novembre 2014

RÉFORMER LA « GOUVERNANCE » EUROPÉENNE. POUR UNE FÉDÉRATION D'ÉTATS-NATIONS PLUS LÉGITIME ET PLUS EFFICACE

Yves Bertoncini et António Vitorino, *Études & Rapports n° 105*, Institut Jacques Delors, septembre 2014

RENFORCER L'UEM : COMMENT MAINTENIR ET DÉVELOPPER LE MODÈLE SOCIAL EUROPÉEN ? UNE ÉTUDE POUR LA CHANCELLERIE FÉDÉRALE AUTRICHIENNE

Sofia Fernandes et Kristina Maslauskaite, *Études & Rapports n° 101*, Institut Jacques Delors, novembre 2013

CONCURRENCE SOCIALE DANS L'UE : MYTHES ET RÉALITÉS

Kristina Maslauskaite, *Études & Rapports n° 97*, Institut Jacques Delors, juin 2013

UN FONDS ASSURANTIEL D'AJUSTEMENT CYCLIQUE POUR LA ZONE EURO

Henrik Enderlein, Lucas Guttenberg et Jann Spiess, *Policy paper n° 61*, Institut Jacques Delors, janvier 2013

ANNEXE 1 – PROGRAMME DU SÉMINAIRE

UN NOUVEAU ÉLAN POUR L'EUROPE SOCIALE ?

19 JUIN 2015 • 09.30 > 15.30

Château de Senningen, Luxembourg

09.30 > 09.40 **Mot d'accueil** par **Nicolas SCHMIT**, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire du Luxembourg

09.40 > 10.00 **Keynote speech** de **Marianne THYSSEN**, Commissaire européenne pour l'Emploi, les Affaires sociales, les Compétences et la Mobilité des travailleurs

10.00 > 11.20 **Table ronde 1 – Restaurer la convergence socio-économique entre États membres de l'UE et de l'UEM**

László ANDOR, Professeur invité à l'IEE-ULB, ancien membre de la Commission européenne

Maria João RODRIGUES, Vice-présidente du Parlement européen

Bernadette SEGOL, Secrétaire générale de l'ETUC

Modérateur : **Bart VANHERCKE**, Directeur de l'Observatoire social européen

11.20 > 11.30 **Pause café**

11.30 > 12.50 **Table ronde 2 – Vers une mobilité du travail dans l'UE plus efficace et plus juste**

Markus BEYRER, Directeur général de Business Europe

Pascal LAMY, Président d'honneur de l'Institut Jacques Delors

Ilaria MASELLI, Chercheur au CEPS, département Economie, unité "Job&Skills"

Modérateur : **Jean QUATREMER**, Journaliste à *Libération*

12.50 > 14.00 **Pause déjeuner**

14.00 > 15.20 **Table ronde 3 – Investir dans le capital humain et répondre aux défis sociétaux de long terme**

Anton HEMERIJCK, Doyen de la Faculté de sciences sociales à la VU University Amsterdam

Juan MENÉNDEZ-VALDÉS, Directeur de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Eurofound

Ana DIAMANTOPOULOU, Ancienne membre de la Commission européenne

Modérateur : **Michael STABENOW**, Correspondant UE pour le *Frankfurter Allgemeine Zeitung*

15.20 > 15.30 **Conclusion** par **Nicolas SCHMIT**, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire

Avec le soutien de



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère du Travail, de l'Emploi et
de l'Économie sociale et solidaire



LISTE DES GRAPHIQUES ET TABLEAUX

Graphique 1	► Vieillesse de la population européenne	36
Graphique 2	► Évolution des dépenses consacrées à l'éducation	37
Tableau 1	► Évolution des orientations en faveur des investissements sociaux	39
Graphique 3	► La participation à l'EAJE améliore les compétences de base des jeunes de 15 ans	49
Graphique 4	► Participation aux services de la petite enfance dans l'UE-28	50
Graphique 5	► Perte de PIB due au chômage des jeunes	61
Graphique 6	► Taux de mobilité par État membre d'origine et par année de résidence	69
Tableau 2	► Ressortissants de l'UE travaillant dans un État membre autre que le leur	71
Graphique 7	► Allongement de la portabilité des allocations chômage	74
Graphique 8	► Divergence des taux de chômage	91
Graphique 9	► Taux NEET	92
Graphique 10	► Compétitivité et dépenses sociales dans certains États membres	92
Tableau 3	► Priorités et pistes d'action : une vue d'ensemble	95

AUTEUR



David Rinaldi

David Rinaldi est chercheur à l'Institut Jacques Delors, où il travaille sur des projets de recherche liés à la gouvernance économique, au marché intérieur et aux questions sociales et de l'emploi en Europe.

David a soutenu sa thèse de doctorat en économie à la Graduate School in Public Economics de Milan (DEFAP) et a effectué des visites d'étude à l'Université de Nottingham et à l'Université Bocconi lors de ses études doctorales.

Au cours de son master en sciences économiques et sociales à l'Université de Florence, il a effectué un séjour à l'Université de Saragosse dans le cadre du programme Erasmus.

D'août 2013 à juillet 2015, David a été assistant académique au Département des études économiques européennes du Collège d'Europe à Bruges. Il a coordonné les activités de la spécialisation « intégration économique européenne et monde des entreprises » et assisté les professeurs invités dans plusieurs disciplines : marché intérieur, réglementation de l'UE, macroéconomie de l'UE pour les entreprises, économie politique de la crise.

En 2012 et 2013, il a travaillé en tant que consultant sur les finances publiques et l'innovation sociale à la division de la cohésion sociale au Conseil de l'Europe à Strasbourg, et comme assistant d'enseignement en macroéconomie à l'Université Bocconi de Milan.

Auparavant, David a notamment travaillé dans une banque du groupe BNP Paribas spécialisée dans le crédit pour les ménages et a effectué des stages à la Mission permanente de l'Italie auprès des Nations Unies à New York et à la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique à Addis-Abeba.

E-mail : rinaldi@delorsinstitute.eu

Twitter : [@Rinaldi_David](https://twitter.com/Rinaldi_David)



L'Institut Jacques Delors est le think tank européen fondé par **Jacques Delors** en 1996 (sous le nom de Notre Europe), après la fin de sa présidence de la Commission européenne. Notre objectif est de produire des analyses et des propositions destinées aux décideurs européens et à un public plus large, ainsi que de contribuer aux débats relatifs à l'Union européenne.

Nous diffusons de nombreuses **publications** (Tribunes, Policy papers, Études & Rapports, Synthèses), vidéos et sons, organisons et participons à des **séminaires et conférences** partout en Europe et intervenons régulièrement dans les **médias européens**, par la voix de nos présidents, de nos directeurs et de nos équipes.

Nos travaux s'inspirent des actions et des orientations promues par Jacques Delors, et traduisent les grands principes énoncés par notre « **Charte** ». Ils sont mis en œuvre à partir de **trois axes principaux** : « Union européenne et citoyens » couvre les enjeux politiques, institutionnels et civiques ; « Compétition, coopération, solidarité » traite des enjeux économiques, sociaux et territoriaux ; « Actions extérieures européennes » regroupe les travaux à dimension internationale. Ces travaux sont développés par nos bureaux de Paris et Berlin (le Jacques Delors Institut - Berlin).

L'Institut Jacques Delors est aujourd'hui présidé par **António Vitorino**, ancien commissaire européen et ancien ministre portugais, qui a succédé à **Tommaso Padoa-Schioppa**, à **Pascal Lamy** et à Jacques Delors. Notre directeur, **Yves Bertoncini**, anime une **équipe internationale** composée d'une quinzaine de membres, qui travaillent en coordination étroite avec les membres de notre bureau de Berlin, dirigé par **Henrik Enderlein**.

Les instances de l'Institut Jacques Delors sont composées de hautes personnalités européennes. Notre **Conseil des garants** assure la promotion de nos intérêts moraux et financiers. Notre **Conseil d'administration** est responsable de la gestion et de l'impulsion de nos travaux. Notre **Comité européen d'orientation** se réunit afin de débattre des sujets fondamentaux pour l'avenir de l'UE.

Toutes nos activités sont accessibles gratuitement, en français et en anglais sur notre **site** et via les **réseaux sociaux**. Nous agissons en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs politiques et des intérêts économiques.

Directeur de la publication : Yves Bertoncini

La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source.

Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s).

Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution.

Traduction à partir de l'anglais : Charlotte Laigle

© Institut Jacques Delors

David Rinaldi

David Rinaldi est chercheur à l'Institut Jacques Delors, où il travaille sur des projets de recherche liés à la gouvernance économique, au marché intérieur et aux questions sociales et de l'emploi en Europe.

UN NOUVEL ÉLAN POUR L'EUROPE SOCIALE

Comme le souligne Jacques Delors dans la préface de ce rapport, « si l'élaboration des politiques européennes compromet la cohésion et sacrifie des normes sociales, le projet européen n'a aucune chance de recueillir le soutien des citoyens européens ». « Le message et les mesures concrètes émanant de l'Europe doivent changer », a par ailleurs déclaré Nicolas Schmit, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire au début de la présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne.

Ce rapport, réalisé à la demande du ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire du Luxembourg, tente de déterminer « pourquoi » un nouvel élan pour l'Europe sociale est nécessaire et « comment » ce nouvel élan est possible. Ce rapport identifie trois piliers sur lesquels le projet d'Europe sociale devrait reposer : 1. une stratégie d'investissement dans le capital humain basée sur l'inclusion sociale et la résilience comme fondement de la croissance et de la compétitivité ; 2. une mobilité du travail accrue et plus juste entre les États membres pour créer un véritable marché du travail européen ; 3. une réforme favorisant la convergence de la gouvernance économique européenne pour réconcilier les objectifs sociaux et macro-économiques

Pour chacun de ces piliers, une première section présente les principales difficultés et les enjeux stratégiques. Une deuxième section rend compte du débat et des opinions et propositions partagées par les experts et décideurs politiques réunis à Luxembourg lors du séminaire « Un nouvel élan pour l'Europe sociale ? » co-organisé par l'Institut Jacques Delors et le ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire du Luxembourg.

Ce rapport vise à susciter le débat pour progresser sur la voie d'une Europe sociale et définir un programme politique relatif à la coordination des politiques sociales en Europe. Il identifie les domaines politiques dans lesquelles des améliorations concrètes sont envisageables ou les plus urgentes, et présente des recommandations politiques concrètes.

Avec le soutien de :



ISSN 2257-4640

info@delorsinstitute.eu - www.institutdelors.eu
19 rue de Milan, F - 75009 Paris
Pariser Platz 6, D - 10117 Berlin

