

UNE DIMENSION SOCIALE POUR L'UEM : POURQUOI ET COMMENT ?

Sofia Fernandes | *Chercheur senior en affaires économiques et sociales* à Notre Europe – Institut Jacques Delors
 Kristina Maslauskaitė | *Chercheur en affaires économiques et sociales* à Notre Europe – Institut Jacques Delors

RÉSUMÉ

Le débat sur la dimension sociale de l'Union économique et monétaire (UEM) n'est pas nouveau. Pourtant, dans ce contexte de récession économique profonde et de réforme de la structure de l'UEM, les considérations sociales sont remises à l'ordre du jour de la politique européenne. Alors que les citoyens de nombreux États membres trouvent que le projet européen souffre d'un véritable « déficit social », on attend des chefs d'États et des gouvernements qu'ils définissent les éléments de cette nouvelle « dimension sociale de l'UEM » aux Conseils européens d'octobre et décembre prochains.

Le but de ce document d'orientation est de mettre en avant ce à quoi pourrait — et devrait — ressembler aujourd'hui une dimension sociale pour la zone monétaire commune. De façon générale, le document propose de placer les considérations sociales au cœur de l'intégration européenne et de les incorporer à toutes les politiques et initiatives de l'Union. Cependant, l'action européenne en matière de politique sociale ne devrait être poursuivie que là où elle est nécessaire et justifiée.

La première partie du document d'orientation soulève la question fondamentale de savoir si c'est au niveau de l'UEM-17 ou à celui de l'UE-28 qu'il conviendrait de renforcer la dimension sociale. Le document soutient qu'il serait évidemment souhaitable de raffermir la dimension sociale sur l'ensemble des pays de l'UE et ce pour trois raisons principales : (i) l'approfondissement actuel du marché unique et les risques de « nivellement par le bas » qui y sont souvent associés ; (ii) le déclin du support citoyen pour le projet européen et par là pour sa légitimité globale ; et (iii) le besoin de gérer à court terme les conséquences sociales de la crise économique actuelle.

Cependant, les arguments en faveur d'un développement accru de la dimension sociale sont bien plus forts en ce qui concerne la zone euro. En effet, ajouter une dimension sociale dans une zone monétaire commune permettrait, à la fois, d'améliorer le fonctionnement de l'UEM et de rebooster une légitimité en déclin. Sur le plan fonctionnel, des initiatives sociales communes pourraient contribuer à réduire le risque de chocs asymétriques (ou à améliorer la symétrie du cycle économique des États membres) et à promouvoir une capacité d'ajustement qui soit socialement acceptable (via une capacité fiscale commune d'absorption des chocs et un accroissement de la mobilité de la main-d'œuvre). Sur le plan politique, même si certaines initiatives dans les domaines du social et de l'emploi ne s'avèrent pas essentielles au bon fonctionnement de l'UEM stricto sensu, on peut tout de même considérer qu'elles contribuent à éviter certaines conséquences politiques « indésirables » de l'UEM sur les systèmes nationaux de protection sociale (tel l'usage des politiques sociales comme facteurs d'ajustement des chocs économiques et de la concurrence sociale). Pour toutes ces raisons, ce sont les pays de l'UEM qui devraient prendre les commandes du renforcement de l'Europe sociale, même si leurs initiatives sont ouvertes à la participation de tous les pays de l'Union.

La seconde partie du document d'orientation propose une liste non exhaustive d'initiatives susceptibles de soutenir la dimension sociale de l'UEM. Ces initiatives sont groupées en trois axes répondant à différents objectifs, à savoir : améliorer le bon fonctionnement de l'UEM, éviter les conséquences négatives d'une monnaie commune sur les États-providence nationaux et adapter le cadre institutionnel de l'UEM de manière à ce que les problèmes économiques et sociaux se retrouvent sur un pied d'égalité.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1. De la nécessité d'une dimension sociale pour l'UEM	4
1.1. Pourquoi renforcer la dimension sociale de l'UE28 ?	4
1.2. Pourquoi introduire une dimension sociale dans l'UEM ?	5
1.2.1. Arguments fonctionnels : une dimension sociale pour garantir la viabilité de l'UEM	5
1.2.2. Arguments politiques : une dimension sociale pour une UEM plus légitime	6
1.3. Comment articuler l'Europe sociale et la dimension sociale de l'UEM ?	7
2. Quelle dimension sociale pour l'UEM ?	8
2.1. Initiatives pour le bon fonctionnement de l'UEM	9
2.1.1. Une meilleure surveillance et coordination des politiques sociales et de l'emploi	9
2.1.2. Promouvoir le rôle de la mobilité des travailleurs en tant que mécanisme d'ajustement reposant sur le marché	10
2.1.3. Un mécanisme d'assurance chômage pour garantir la stabilité macroéconomique	10
2.2. Éviter les conséquences négatives de l'UEM sur les systèmes sociaux nationaux	11
2.2.1. Adopter des normes sociales pour limiter la concurrence sociale	11
2.2.2. Éviter que les politiques sociales ne deviennent des variables d'ajustement	12
2.3. Une meilleure gouvernance de l'UEM	13
2.3.1. Un Eurogroupe des ministres chargés de l'emploi et des affaires sociales	13
2.3.2. Un dialogue social renforcé	13
CONCLUSION	14

INTRODUCTION

Dans les récents débats sur la réforme de l'Union économique et monétaire (UEM), l'idée d'adjoindre une « dimension sociale » aux « piliers » déjà identifiés (économique, budgétaire, bancaire et politique) s'impose à mesure que les conséquences sociales de la crise actuelle s'alourdissent dans de nombreux États membres. L'UEM est donc appelée à définir un ensemble d'initiatives en matière sociale, qui devront aller plus loin que celles qui ont cours dans l'UE28. Des appels en ce sens émanent d'ailleurs des plus hauts cercles politiques. Ainsi, le commissaire à l'emploi et aux affaires sociales, László Andor¹, mais aussi le Parlement européen² et un groupe de ministres socialistes chargés des affaires sociales et de l'emploi³, entre autres, ont récemment réclamé une « union sociale » ou un pacte social. Lors du Conseil européen de décembre 2012, les chefs d'État et de gouvernement ont également demandé à Herman Van Rompuy de présenter un rapport sur la dimension sociale de l'UEM en 2013. Des décisions relatives à la teneur concrète de cette « dimension sociale » seront prises à l'occasion des conseils européens d'octobre et décembre 2013.

“ L'UEM EST APPELÉE À DÉFINIR UN ENSEMBLE D'INITIATIVES EN MATIÈRE SOCIALE ”

Il convient toutefois de noter que le débat sur cette dimension sociale de l'UEM n'est en aucun cas nouveau. Avant même la naissance de l'euro, des universitaires discutaient déjà des liens entre les systèmes sociaux nationaux et un régime de monnaie unique⁴. Ainsi, tandis que des règles précises sur les dépenses publiques dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance venaient parachever l'établissement de l'UEM, certains craignaient qu'une telle discipline budgétaire ne se solde par une chute des dépenses sociales, donc une remise en cause des systèmes sociaux nationaux. De plus, d'aucuns redoutaient que l'introduction de la monnaie commune n'implique une plus grande flexibilité sur les marchés de l'emploi et dans les négociations salariales au sein des États membres soit, en définitive, un « nivellement par le bas » à l'échelle de l'UEM. Enfin, nombreux étaient ceux qui s'inquiétaient qu'à défaut de la flexibilité liée au taux de change, les normes sociales ne servent de variables d'ajustement en cas de choc macroéconomique asymétrique.

Si le sujet a fait l'objet d'abondantes publications et de nombreux débats publics, il semble que quelques mises au point s'imposent pour mieux saisir la dimension sociale de l'UEM. Pourquoi est-il nécessaire de renforcer la dimension sociale de la zone euro plutôt que l'Europe sociale à l'échelle de l'UE28 ? Pourquoi les États membres de la zone euro accepteront-ils une coopération plus étroite dans le domaine social ? Quelle doit être la teneur de cette dimension sociale de l'UEM ? Comment l'articuler avec l'Europe sociale à 28 ? Ce *Policy paper* entend éclaircir ces questions. Pour ce faire, il présente les raisons qui sous-tendent l'instauration d'une dimension sociale à l'échelle de l'UEM (chapitre 1) ainsi qu'un ensemble d'éléments à y intégrer (chapitre 2)⁵.

1. Andor, László, "What does more Europe mean?" [Que signifie plus d'Europe ?], discours prononcé lors de la 9^e table ronde annuelle de personnalités des Amis de l'Europe, "State of Europe: Escaping the doldrums" [L'état de l'Europe, sortir du marasme], Bruxelles, SPEECH 12/721, 11 octobre 2012 : « J'en conclus donc qu'une meilleure coordination des échelons européen et national sur les questions sociales et celles d'emploi est aujourd'hui une nécessité si nous voulons une union financière, budgétaire et monétaire plus intégrée. Une vraie Union économique et monétaire passe par une union sociale plus forte. »

2. Parlement européen, *Résolution: Vers une véritable Union Économique et Monétaire*, 2012/2151, 20 novembre 2012.

3. Parti socialiste européen, "Towards a Social Union", Déclaration des ministres socialistes européens chargés des affaires sociales et de l'emploi, Bruxelles, 27 février 2013.

4. Begg, I. "The social consequences of Economic and Monetary Union", Final Report, Brussels: European Parliament DG for Research, 1994.

Teague, P. "Monetary Union and Social Europe", *Journal of European Social Policy* 8:117, 1998.

Pochet, P., Vanhercke, B. "The Challenges of Economic and Monetary Union to Social Protection", in J Saari (ed), *Financing Social Protection in Europe*, Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health, publications, No. 21, 1999.

Martin, A. "The EMU Macroeconomic Policy Regime and the European Social Model", in Martin, A and Ross G (ed), *Euros and Europeans: Monetary Integration and the European Model of Society*, New York: Cambridge University Press, 2004

5. Les auteurs remercient Yves Bertoncini, Maria João Rodrigues et Eulalia Rubio pour leurs commentaires et idées qui ont contribué à améliorer la qualité de ce *Policy paper*.

1. De la nécessité d'une dimension sociale pour l'UEM

La première question à se poser au sujet de cette nouvelle « dimension sociale » est la suivante : est-elle nécessaire à l'échelle de l'UEM17 ou de l'UE28 ? En effet, trois arguments principaux plaident en faveur d'un renforcement de la dimension sociale de l'UE. D'abord, pour éviter toute concurrence sociale entre les États membres, il est indispensable qu'une Europe sociale vienne contrebalancer les effets de l'établissement du marché unique. Ensuite, dans le contexte actuel de crise il est pertinent de vouloir compenser par une action européenne plus volontaire les effets négatifs de la crise et des politiques nationales d'austérité. Enfin, la consolidation de la dimension sociale de l'UE garantirait au processus d'intégration européenne un plus grand soutien des opinions et une légitimité démocratique plus forte.

**“ UNE ACTION SOCIALE
À L'ÉCHELLE DE L'UEM
N'EST PAS SEULEMENT
SOUHAITABLE, ELLE EST
INDISPENSABLE ”**

Ces trois raisons sont valables pour l'UEM comme pour l'ensemble de l'UE. Toutefois, tous les arguments susmentionnés sont encore plus pertinents dans le contexte de la zone euro. Aussi une action sociale à l'échelle de l'UEM n'est-elle pas seulement souhaitable, elle est indispensable. Avant tout, avec la monnaie commune, d'autres interdépendances entre les États membres s'ajoutent à celles créées par le marché unique. De plus, la crise a montré que la question de la légitimité et du soutien de l'opinion est encore plus épineuse dans les pays de l'UEM car les États membres de la zone euro sont contraints de prendre part à des dispositifs d'intégration, de solidarité et de contrôle sans précédents. Pour finir, dans le cas de l'UEM, l'approfondissement de la coopération en matière de politique sociale et d'emploi peut favoriser le bon fonctionnement de la zone euro.

Il s'agit ici de livrer une analyse plus élaborée des raisons de renforcer la dimension sociale à l'échelle de l'UE28 (1.1) et de l'UEM17 (1.2). Le chapitre se termine sur des considérations concernant le moyen d'articuler ces deux « dimensions sociales » (1.3).

1.1. Pourquoi renforcer la dimension sociale de l'UE28 ?

Comme indiqué précédemment, trois arguments principaux plaident en faveur d'un renforcement de la dimension sociale de l'UE28.

En premier lieu, l'Europe sociale est indispensable pour compenser les effets de l'instauration du marché unique. En effet, les quatre libertés de circulation - des personnes, des biens, des services et des capitaux - qu'introduit le marché unique peuvent conduire les États membres à une concurrence sociale et fiscale. Or, cette intensification de la concurrence intra-européenne pourrait entraîner un « nivellement par le bas » qui ferait des États membres dont les normes sociales sont les moins strictes les plus compétitifs en termes de coûts. Une telle évolution est bien sûr contraire à l'idée de garantir le progrès social dans l'UE, un principe fondateur de l'Union. L'impact social du marché unique devrait donc être mieux pris en compte. Aussi les efforts actuels pour approfondir le marché unique⁶ doivent-ils s'accompagner d'initiatives garantissant qu'une plus forte intégration économique ne sape pas les fondements des systèmes nationaux de protection sociale. C'est pourquoi dans son rapport de 2010 Mario Monti soulignait déjà que pour relancer le marché unique, les États membres avaient besoin d'un compromis conciliant habilement les politiques économique et sociale de l'UE⁷.

Ensuite, il est indispensable de renforcer la dimension sociale de l'UE28 pour garantir le soutien des opinions à l'intégration européenne et la légitimité démocratique de ce processus. Jürgen Habermas estime que le seul projet encore susceptible de susciter une mobilisation politique est la défense du « mode de vie européen » face aux menaces liées à la mondialisation⁸. Cependant, les citoyens de nombreux États membres ont l'impression que le projet, avant tout économique, de l'UE ne leur a pas profité et menace les normes sociales auxquelles

6. Voir les *Actes pour le marché unique I et II* de la Commission européenne.

7. Monti, Mario, Rapport pour le Président de la Commission européenne José Manuel Barroso, "A new strategy for the single market, at the service of europe's economy and society", 9 mai 2010.

8. Jürgen Habermas cité dans Vandenbroucke, Frank, "Europe: The Social Challenge Defining the Union's social objective is a necessity rather than a luxury," Observatoire social européen, *Opinion Paper No. 11*, juillet 2012.

ils sont attachés⁹. C'est d'autant plus vrai dans le contexte actuel de déclin économique, qui voit le soutien à l'intégration européenne s'amenuiser dans de nombreux pays membres¹⁰.

“ LE RESPECT DES VALEURS ASSOCIÉES AU MODÈLE SOCIAL EUROPÉEN DEVRAIT ÊTRE DE MISE DANS LES PÉRIODES DE PROSPÉRITÉ COMME DE MARASME ÉCONOMIQUE ”

économique.

Enfin, alors que la crise financière, économique et sociale se prolonge, il est nécessaire de compenser ses effets et ceux des politiques nationales d'austérité par une action plus volontaire au niveau européen en faveur de la croissance durable, de l'emploi et de l'investissement social. En effet, le respect des valeurs associées au modèle social européen, dont « la démocratie et les droits individuels, des négociations collectives libres, l'économie de marché, l'égalité des chances pour tous, le bien-être social et la solidarité », comme le rappelle le Livre blanc publié par la Commission européenne en 1994¹¹, devrait être de mise dans les périodes de prospérité comme dans celles de marasme

Les arguments en faveur d'un renforcement de la dimension sociale de l'UE semblent donc solides. Reste alors à savoir s'il est souhaitable, nécessaire et possible de renforcer la dimension sociale de l'UEM en parallèle de ce qui est (ou devrait être) fait au niveau de l'UE.

1.2. Pourquoi introduire une dimension sociale dans l'UEM ?

Si les défis évoqués précédemment concernent l'UEM autant que l'UE dans son ensemble, ils risquent de se poser avec une bien plus grande acuité dans une zone monétaire, qui pourrait en outre voir émerger d'autres difficultés.

Deux catégories d'arguments plaident en faveur de l'adjonction d'une dimension sociale à l'union économique, budgétaire, bancaire et politique dans la zone euro : les fonctionnels, relatifs à la viabilité à long terme de l'UEM, et les politiques, portant sur la légitimité de l'UEM. Ces deux catégories constituent en fait les deux faces de la même médaille puisque la viabilité de l'UEM est indissociable du renforcement de sa légitimité et du soutien des citoyens à cette union. En effet, si les opinions européennes voient dans l'euro une menace pour les systèmes de protection sociale nationaux, elles cesseront de soutenir la monnaie unique, menaçant ainsi la pérennité du projet.

1.2.1. Arguments fonctionnels : une dimension sociale pour garantir la viabilité de l'UEM

Pour comprendre comment une dimension sociale peut favoriser le fonctionnement de l'UEM, il convient de se rappeler la théorie de la zone monétaire optimale, selon laquelle, le bon fonctionnement d'une zone partageant une monnaie exige un certain degré de symétrie entre les économies qui en sont membres. Des mécanismes d'ajustement (flexibilité) ou une compétence budgétaire centralisée suffisante peuvent néanmoins compenser un niveau de symétrie moins important¹².

Le critère de symétrie implique que les cycles économiques des différents États membres de la zone euro devraient être synchronisés de manière à réduire le risque de chocs asymétriques, qu'ils soient exogènes (conséquences de facteurs externes) ou endogènes (résultant de l'impact asymétrique de la politique monétaire commune)¹³. Néanmoins, au sein d'une zone monétaire, la supervision et la coordination des politiques économiques, notamment celles relatives au marché du travail, peuvent réduire les différences structurelles majeures, comme celles observées dans l'UEM. En outre, certains estiment qu'une plus grande convergence des politiques sociales, notamment en matière d'éducation et de formation continue, domaines déterminants pour la compétitivité des États membres, peut également améliorer la symétrie¹⁴.

9. Marlier, Eric and Natali, David, *Europe 2020: Towards a More Social EU*, Peter Lang, 2010, p.34

10. Debomy, Daniel, « L'UE non, l'euro oui ? Les opinions publiques européennes face à la crise (2007-2012) », Policy paper n° 90, Notre Europe - Institut Jacques Delors, mars 2013.

11. Commission européenne, « *European Social Policy - A Way Forward for the Union* » Livre blanc, 1994 p.2.

12. De Grauwe, Paul, *The Economics of Monetary Union*, Seventh Edition, Oxford University Press, 2007.

13. Pour une distinction entre chocs asymétriques exogènes et endogènes, voir Enderlein, Henrik, coord., « *Parachever l'euro - Feuille de route vers une union budgétaire en Europe* », *Études & Rapports n° 92*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, juin 2012, p.26.

14. Vandenbroucke, Frank, *op. cit.*

” **L'UEM DOIT ÊTRE
 POURVUE DE MÉCANISMES
 LUI PERMETTANT, LE CAS
 ÉCHÉANT, DE FAIRE FACE À
 CES CHOCS”**

Cependant, même la mise en place de mécanismes efficaces de supervision et de coordination politique ne suffira probablement pas pour supprimer les décalages conjoncturels au sein de l'UEM. Dans la mesure où les États membres ont des structures industrielles et des domaines de spécialisation différents (ce qui est positif car cette hétérogénéité est source de bienfaits sociaux au sein de l'Union), les chocs asymétriques ne disparaîtront pas. C'est pourquoi l'UEM doit être pourvue de mécanismes lui permettant, le cas échéant, de faire face à ces chocs. Selon la théorie de la zone monétaire optimale, deux types d'instruments permettent de pallier ces décalages conjoncturels dans une zone partageant une monnaie : des instruments reposant sur le marché, dont la mobilité de la main d'œuvre et la flexibilité des prix et salaires ; des instruments institutionnels, c'est-à-dire des mécanismes de stabilisation budgétaire.

La flexibilité désigne la flexibilité des prix et des salaires ainsi que la mobilité de la main-d'œuvre. La capacité d'adaptation « interne » des États de la zone euro aux décalages conjoncturels dépend de tous ces éléments. La flexibilité des salaires et des prix sont des mécanismes d'ajustement importants. Quand un choc asymétrique important survient, une modification rapide des salaires et des prix peut s'avérer nécessaire pour maintenir la compétitivité. Pour autant, comme le souligne Franck Vandenbroucke, le recours à la flexibilité ne va pas sans conséquences sociales. En effet, la « flexibilité salariale » désigne généralement des ajustements plutôt douloureux et difficiles, notamment des réductions directes des salaires nominaux ou des plans de licenciement. Elle est parfois nécessaire en cas de choc majeur mais il est préférable du point de vue social de privilégier d'autres mécanismes d'ajustement internes.

La mobilité de la main d'œuvre au sein d'une zone monétaire commune peut notamment jouer un effet très positif sur le fonctionnement de la monnaie unique en permettant aux travailleurs d'un pays en difficulté économique de s'installer dans des pays en expansion. Pourtant, 3 % seulement des citoyens européens en âge de travailler vivent aujourd'hui dans un autre pays de l'UE que le leur. Si la mobilité des travailleurs doit être promue dans la zone euro, il ne faut donc pas espérer qu'elle suffira à compenser les décalages conjoncturels de cette zone.

Enfin, le manque de symétrie et/ou de flexibilité dans une zone monétaire peut être compensé par la mise en place d'une capacité budgétaire centralisée qui permettrait d'amortir les chocs asymétriques par le biais de transferts budgétaires entre les membres de la zone euro. Cette solution semble particulièrement indiquée dans le cas de l'UEM car les mécanismes d'ajustement reposant sur le marché y sont moins efficaces que dans d'autres unions monétaires en raison de la faible mobilité internationale de la main-d'œuvre et des obstacles structurels à la flexibilité des prix.

Voilà des arguments à prendre en compte pour que la dimension sociale de l'UEM soit non seulement politiquement bénéfique mais aussi pertinente du point de vue fonctionnel. Les politiques sociales peuvent contribuer de manière significative au fonctionnement optimal de la zone euro tel qu'il est décrit dans la théorie de la zone monétaire optimale, ce qui sera expliqué dans le chapitre 2.

1.2.2. Arguments politiques : une dimension sociale pour une UEM plus légitime

La dimension sociale de l'UEM peut aussi être justifiée par des arguments politiques. Si certaines mesures en matière d'emploi et de politique sociale ne sont pas essentielles au bon fonctionnement de l'UEM au sens strict, elles peuvent aider à éviter certaines conséquences politiquement « indésirables » de l'UEM sur les systèmes sociaux nationaux. L'euro a effectivement deux effets potentiellement négatifs sur les politiques sociales des États.

D'abord, le risque de concurrence sociale dans l'UEM est plus fort que dans l'UE car les États membres de la première, qui ne peuvent plus compenser les pertes de compétitivité en baissant leur taux de change, doivent se livrer concurrence sur les coûts directs du travail¹⁵. Par ailleurs, après sa réforme, l'UEM sera encore plus ouverte économiquement et marquée par une plus grande circulation des travailleurs, des biens, des services et des capitaux. Le risque de concurrence sociale entre les États membres sera donc plus important encore

15. Thillaye Renaud, "Gearing EU Governance towards Future Growth. The side-lining of Europe 2020 and its worrying consequences", Policy Network paper, mars 2013.

qu'aujourd'hui. Il va sans dire qu'un certain degré de concurrence entre les États est bienvenu s'il pousse à améliorer le fonctionnement du secteur public (concurrence sur la « qualité »). Toutefois, la concurrence autour des normes sociales, qui vise à réduire les coûts de production, pourrait conduire les États membres sur la pente glissante d'un nivellement par le bas.

Ensuite, la menace de « démantèlement social » se précise dans tout pays de l'UEM en proie à un choc asymétrique car elle ne dispose toujours pas de mécanismes d'ajustement pour atténuer ces chocs. Aussi les normes sociales peuvent-elles servir de variables d'ajustement. En effet, rares sont les instruments de politique macroéconomique à la disposition des gouvernements nationaux, qui ne contrôlent pas les taux de change et dont les politiques budgétaires ont une portée toujours plus restreinte. En l'absence de règles communes, la tentation et la nécessité de sacrifier les normes sociales au profit d'ajustements économiques se font davantage sentir. Le commissaire László Andor affirme d'ailleurs que l'UEM doit établir certains repères pour la politique sociale, qui « garantiront que l'emploi et les progrès sociaux ne soient pas perçus comme de simples variables résiduelles du processus d'ajustement macroéconomique »¹⁶.

Il est indispensable de contourner ces deux écueils pour préserver la légitimité de l'UEM car ses citoyens ne la soutiendront que si elle défend les principes de justice sociale et de progrès social. Dans ce contexte, la construction de l'UEM doit se faire de manière à prévenir la concurrence sociale et promouvoir des valeurs communes à la zone euro.

1.3. Comment articuler l'Europe sociale et la dimension sociale de l'UEM ?

Les arguments qui précèdent indiquent que la meilleure voie pour renforcer la dimension sociale de l'Europe consisterait en un accord global à l'échelle de l'UE28. Pour des raisons de légitimité, les questions sociales devraient être au cœur de l'intégration européenne, dans laquelle les États membres feraient tout leur possible pour défendre les valeurs sociales européennes. De plus, un accord au niveau de l'UE28 écarterait le risque de concurrence sociale entre les pays de l'UEM et les autres États membres. Pour autant, parvenir à un accord de grande portée semble impossible compte tenu des différences entre les systèmes sociaux nationaux et de la réticence de certains États à déléguer plus de pouvoir et de compétences à l'UE dans ce domaine.

Un renforcement de la dimension sociale de l'UE28 est souhaitable mais relativement difficile alors qu'une plus grande intégration sociale au niveau de l'UEM est nécessaire est plus facile à assurer. La zone euro représente en effet un groupe de pays plus restreint que l'UE dans son ensemble et le renforcement de la dimension sociale de l'UEM semble bien plus urgent (voir chapitre 1.2). Au reste, certains problèmes sont propres aux pays partageant une monnaie (notamment le risque de « démantèlement social » dû au manque de mécanismes d'ajustement aux chocs asymétriques), si bien que des mesures sociales complémentaires seraient nécessaires dans l'UEM même si tous les membres de l'UE28 s'entendaient pour pousser l'intégration dans le domaine social.

“ LES PAYS DE LA ZONE EURO DEVRAIENT PRENDRE LES RÊNES DE LA CONSOLIDATION DE L'EUROPE SOCIALE ”

Les pays de la zone euro devraient donc prendre les rênes de la consolidation de l'Europe sociale. La participation volontaire de pays non-membres de l'UEM à toute nouvelle initiative serait bien sûr autorisée, même encouragée. Un parallèle avec l'union bancaire permet sans doute de clarifier cette proposition : la création d'une union bancaire à l'échelle de l'UE serait souhaitable mais c'est « un objectif trop ambitieux pour être réaliste, au moins dans un avenir proche ». Dans la mesure où c'est une « impérieuse nécessité » à l'échelle de l'UEM¹⁷, les pays de la zone euro ont pris l'initiative sur ce dossier mais acceptent volontiers la participation de tous les États membres de l'UE. La même logique devrait s'appliquer au renforcement de l'Europe sociale.

Certes, cette tendance pourrait déboucher sur une Europe à deux vitesses dans laquelle les pays de l'UEM pousseraient plus loin la surveillance et la coordination dans le domaine social et développeraient de nouveaux

16. Andor, László, "Looking Forward: Social Investment as a way out of the crisis", discours au forum de l'Eurofound, Dublin, 15 février 2013.

17. Pisani-Ferry J., Sapir A., Véron N., Wolff G. B., "What kind of European banking union?", Bruegel, Issue 2012/12, juin 2012.

instruments pour promouvoir la justice sociale et le progrès social. Dans ce cas, le risque de concurrence sociale entre membres et non-membres de la zone euro pourrait même être accru.

Pour autant, si ce risque existe, rien ne peut être pire que la situation actuelle, caractérisée par une dimension sociale marginale, tant au niveau de l'UEM qu'à celui de l'UE. En effet, la fragmentation de la politique sociale permet la concurrence sociale entre États membres et de nombreux systèmes sociaux nationaux sont mis à mal car les politiques sociales sont considérées comme des mécanismes d'adaptation à des difficultés économiques. La même logique consistant à éviter le pire scénario possible prévaut déjà dans d'autres nouveaux dispositifs européens, tels que la taxe sur les transactions financières, en dépit du risque de concurrence accrue entre pays « participants » et « non-participants ».

Pour finir, il faut rappeler que la monnaie commune est un élément de l'« acquis communautaire ». Par conséquent, tous les pays de l'UE sont censés l'adopter, sauf le Royaume-Uni et le Danemark qui ont obtenu une dérogation lors de la création de l'euro. Dès lors, à plus long terme, le renforcement de la dimension sociale de l'UEM concerne 26 des 28 États membres de l'UE, pas seulement 17 d'entre eux.

2. Quelle dimension sociale pour l'UEM ?

La définition de la dimension sociale de l'UEM doit reposer sur deux principes fondamentaux.

Il convient d'abord de garder à l'esprit que la politique de l'emploi et la politique sociale relèvent avant tout de l'échelon national et que les États membres sont peu enclins à transférer leurs compétences dans ces domaines à l'échelon européen. En outre, étant donné la diversité des modèles sociaux nationaux (voir tableau 1), toute harmonisation sociale sera épineuse. Dans ce contexte, il ne serait pas réaliste de compter sur un transfert massif de prérogatives ou de pouvoirs au profit de l'UE ou de l'UEM. Le renforcement de la dimension sociale de l'UEM devrait donc se borner à ce qui est strictement nécessaire pour garantir le bon fonctionnement de la zone euro. Les mesures prises à l'échelle de l'UEM devraient permettre une cohabitation des différents modèles sociaux reflétant les préférences nationales.

Tableau 1. Différents types de systèmes sociaux européens

	ANGLO-SAXON	MÉDITERRANÉEN	CONTINENTAL	NORDIQUE
Objectif global du système	Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	Protection des travailleurs contre un marché du travail défavorable ou des risques survenant au fil de l'existence	Protection des travailleurs contre un marché du travail défavorable ou des risques survenant au fil de l'existence	Réduction globale des inégalités
Principal critère d'accès à la protection sociale	Critères sociaux	Emploi	Emploi	Citoyenneté
Générosité du système de protection sociale	Faible	Faible en moyenne mais variable selon les bénéficiaires (actifs/exclus du marché du travail)	Élevée en moyenne mais variable selon les bénéficiaires (actifs/exclus du marché du travail)	Élevée
Réglementation et politiques du marché du travail	Faible sécurité de l'emploi, politiques du marché du travail rares	Forte sécurité de l'emploi, fort accent sur les politiques du marché du travail passives	Forte sécurité de l'emploi, fort accent sur les politiques du marché du travail passives	Forte sécurité de l'emploi, fort accent sur les politiques du marché du travail actives
Montant des dépenses sociales	Faible	Faible	Élevé	Élevé
Inégalités sociales	Fortes	Fortes	Moyennes	Faibles
Pays	Royaume-Uni, Irlande	Italie, Espagne, Grèce, Portugal	Allemagne, France, Luxembourg, Autriche, Belgique, Pays-Bas	Danemark, Finlande, Suède

Source : Auteurs

Ensuite, il semble préférable que l'UEM ne soit pas munie d'un pilier social parallèle, isolé des quatre autres cités dans le rapport d'Herman Van Rompuy (économique, budgétaire, bancaire et politique). La dimension sociale devrait au contraire être intégrée à tous les projets de l'UEM car les autres politiques affectent souvent les politiques sociales. Selon Ronald Janssen, « L'essentiel est d'agir au cœur même de la gouvernance économique européenne. Les restrictions et principes sociaux doivent être intégrés dans les processus et les procédures afin que la dimension sociale soit respectée à toutes les étapes »¹⁸.

Partant de ces deux postulats et des arguments en faveur de la construction d'une dimension sociale de l'UEM exposés plus tôt, le présent document décrit deux ensembles de mesures pour répondre à deux défis auxquels fait face la zone euro : améliorer le fonctionnement de l'UEM (2.1) et éviter les effets négatifs de la monnaie commune sur les politiques sociales nationales (2.2). Pour finir, il expliquera comment améliorer la gouvernance sociale de l'UEM (2.3).

2.1. Initiatives pour le bon fonctionnement de l'UEM

Dans sa note en vue du Conseil européen de juin 2013, Herman Van Rompuy souligne que : « Tant que la politique sociale restera une prérogative exclusive des États membres, un manque de coordination pourra enrayer le fonctionnement et la stabilité de l'UEM »¹⁹. Comme indiqué précédemment, l'UEM tirerait bénéfice d'une plus grande symétrie des cycles économiques des différents États membres, d'un renforcement de la flexibilité des marchés et de l'instauration d'une capacité budgétaire centralisée. Pour ce faire, des mesures sociales dans ces trois domaines semblent particulièrement indiquées.

2.1.1. Une meilleure surveillance et coordination des politiques sociales et de l'emploi

Souvent générés par des dysfonctionnements des marchés de l'emploi et des systèmes éducatifs, les déséquilibres sociaux trop prononcés pèsent sur les performances économiques nationales. Ils menacent donc la viabilité à long terme de l'union monétaire (pour une analyse détaillée des déséquilibres sociaux trop forts, voir Vandembroucke et al, 2013). Dès lors, même si ce sujet ne fait pas consensus, il semble que la lutte contre les inégalités sociales dans l'UEM contribuerait à mieux synchroniser les cycles économiques des membres de l'UEM, une condition indispensable au bon fonctionnement d'une zone monétaire commune : « Si rien ne le prouve de façon irréfutable, il n'est pas absurde de soutenir qu'une convergence dans le « tissu social » de ses membres favoriserait la symétrie économique dans la zone euro »²⁰.

Pour ce faire, les États membres devraient exercer une supervision renforcée de la politique sociale et de celle de l'emploi en plus du cadre de supervision macroéconomique déjà en place. Cette supervision renforcée pourrait être instaurée par l'adoption d'une grille d'indicateurs sur l'emploi et la situation sociale, comme l'ont proposé les ministres des affaires sociales et de l'emploi du PSE, afin de déceler les principaux phénomènes en matière sociale et d'emploi susceptibles de peser sur les performances économiques et la stabilité de l'UEM²¹. Cette surveillance des déséquilibres sociaux pourrait reposer sur les mêmes procédures que celle des déséquilibres macroéconomiques (pour chaque risque de déséquilibre social, une évaluation approfondie serait conduite), à une différence près : il faut faire face aux déséquilibres sociaux par un mécanisme d'incitations plutôt que par un mécanisme de sanctions.

Divers indicateurs sociaux en lien avec le marché du travail, dont les taux de chômage de longue durée, ou le bien-être global dans la société, notamment les niveaux de pauvreté, peuvent dépendre de la conjoncture économique et donc être hors du contrôle direct des gouvernements, au moins à court terme. Par ailleurs, la réalisation de certains objectifs établis en commun pourrait nécessiter des réformes immédiates coûteuses, qui ne donneraient les résultats escomptés qu'à long terme. Les États membre pourraient donc opter pour un

18. Janssen, Ronald, « "A Social Dimension For A Genuine Economic Union", *Social Europe Journal*, 22 mars 2013.

19. Cabinet du Président du Conseil européen, "Towards a Genuine Economic and Monetary Union", note de synthèse en vue du Conseil européen de juin 2013.

20. Vandembroucke, Frank et al, "Excessive social imbalances and the performance of welfare states in the EU", UK Leuven, 2013, p. 14.

21. Cette grille d'indicateurs sur l'emploi et la situation sociale ne serait toutefois pas nécessaire si des indicateurs sociaux complémentaires étaient introduits dans la grille macroéconomique déjà en place. C'est une proposition du Parlement européen (rapport Thyssen) et d'Herman Van Rompuy (note en vue du Conseil européen de juin 2013).

mécanisme d'incitation dans le domaine social, à l'opposé de la procédure de déséquilibre macroéconomique, qui prévoit un mécanisme de sanction. Ce dernier pourrait reposer sur l'instrument de convergence et de compétitivité, qui fait actuellement l'objet de débats et dont l'objectif est de garantir que les réformes structurelles sont mises en œuvre efficacement. Cependant, l'approche retenue pour ces contrats doit être différente de celle qui est prévue aujourd'hui. Plutôt qu'une approche bilatérale où la Commission dit à chaque gouvernement ce qu'il doit faire, les États membres devraient définir un ensemble d'objectifs sociaux - ou reprendre ceux de la stratégie Europe 2020 - et accorder une aide financière aux pays mettant en place des initiatives ou des réformes visant d'une part atteindre ces objectifs et d'autre part réduire leurs déséquilibres sociaux²².

Enfin, le mécanisme de coordination préalable des projets de réforme économique, actuellement en discussion et qui devrait être adopté avant la fin de l'année, doit aussi faciliter les échanges sur les bonnes pratiques en matière sociale et d'emploi.

2.1.2. Promouvoir le rôle de la mobilité des travailleurs en tant que mécanisme d'ajustement reposant sur le marché

La mobilité de la main d'œuvre figure parmi les leviers d'ajustement reposant sur le marché dont dispose une union monétaire. Dans la mesure où elle reste généralement très faible en Europe, il est primordial pour améliorer le fonctionnement de la zone euro de faciliter cette mobilité. En effet, alors que le taux de chômage des jeunes dépasse les 40 % dans certains États périphériques, une plus grande mobilité de la main d'œuvre pourrait permettre d'éviter qu'une génération ne soit « perdue ».

Encadré 1. Obstacles administratifs à la mobilité de la main-d'œuvre en Europe

Dans un rapport récent, l'Organisation de coopération et de développement économiquesⁱ énumère plusieurs obstacles administratifs qui, ajoutés aux barrières culturelles et linguistiques, entravent la mobilité des travailleurs en Europe :

1. une insuffisante transférabilité des droits à pension complémentaire ;
2. une diffusion limitée des offres d'emploi entre les pays ;
3. la difficulté à faire reconnaître ses qualifications professionnelles ;
4. des politiques du logement qui accroissent le coût des déménagements ;
5. la difficulté pour un étranger d'accéder aux emplois du secteur public.

i. OECD Economic Survey, *European Union*, Paris : OECD Publishing, mars 2012.

La législation relative au marché unique relève généralement de l'UE28 mais l'intégration est autrement plus nécessaire dans la zone euro pour les raisons fonctionnelles susmentionnées. Les membres de l'UEM pourraient donc envisager des « coopérations renforcées » afin d'adopter une législation favorable à la mobilité des travailleurs dans l'UEM de manière plus rapide et plus efficace, notamment sur la portabilité des droits à pension complémentaire²³ ou l'adoption d'un accord de coopération entre les agences nationales pour l'emploi de la zone euro.

2.1.3. Un mécanisme d'assurance chômage pour garantir la stabilité macroéconomique

La création d'une capacité budgétaire centralisée pour faire face aux décalages conjoncturels présenterait avant tout un avantage majeur pour la consolidation de la dimension sociale de l'UEM : il réduirait la tendance à utiliser les politiques sociales comme variables d'ajustement en cas de choc asymétrique.

22. Voir Jean Pisani-Ferry, "Distressed Europe should not be bribed to reform", Bruegel, 6 février 2013.

23. La commission a proposé une directive en 2005 pour établir des normes minimales sur l'obtention, la protection et la portabilité des droits à pension complémentaire. Toutefois, à défaut d'unanimité au Conseil, elle n'a toujours pas été adoptée. Le rapport Monti suggère également la possibilité de recourir au 28e régime pour les droits à pension, voir [A new strategy for the single market, at the service of Europe's economy and society](#), Rapport au Président de la Commission européenne, Mario Monti, 9 mai 2010, p.58.

Cet instrument de stabilisation automatique au niveau de l'UEM pourrait se présenter sous la forme d'un système d'assurance chômage, comme l'ont proposé des responsables européens, dont le ministre de l'Economie et des Finances français Pierre Moscovici et le commissaire à l'Emploi et aux Affaires sociales, Lázsló Andor²⁴.

L'instauration d'un tel système est toutefois un objectif ambitieux pour les membres de la zone euro car elle nécessiterait de régler des problèmes techniques, notamment celui de son financement. Il convient de noter que cette idée était déjà en discussion et avait fait l'objet de quelques propositions avant la crise²⁵. L'organisation de ce système mériterait une analyse détaillée mais il est possible d'identifier ici ses principales caractéristiques.

Premièrement, il devrait disposer d'un mécanisme de déclenchement lié à un indicateur économique comme le taux de chômage de courte durée²⁶. Une augmentation donnée de cet indicateur économique, indépendamment de la valeur de départ, entraînerait un transfert budgétaire. Ainsi, tant un pays où le taux de chômage de courte durée est plus faible comme celui où il est plus élevé pourront bénéficier d'un transfert s'ils sont touchés par le chômage conjoncturel.

“ UNE CAPACITÉ
BUDGÉTAIRE CENTRALISÉE
RÉDUIRAIT LA TENDANCE À
UTILISER LES POLITIQUES
SOCIALES COMME VARIABLES
D'AJUSTEMENT ”

Deuxièmement, les transferts aux États membres devraient être alloués aux dépenses d'indemnisation du chômage, sur la base de dispositions communes, du principe de conditionnalité et de normes minimales, telles que l'existence de politiques actives du marché du travail. Le fait d'allouer ces fonds aux systèmes d'assurance chômage est justifié par leurs effets stabilisateurs anticonjoncturels indéniables, non seulement parce que le chômage réagit rapidement aux cycles économiques mais aussi parce que les bénéficiaires des indemnités chômage contribuent davantage à la demande globale dans l'économie réelle, par le biais de leur consommation ou des investissements

qu'ils réalisent pour entreprendre.

Troisièmement, ce mécanisme devrait être conçu de manière à éviter deux problèmes : (i) d'importants transferts à sens unique, du Nord au Sud, par exemple, sachant qu'un système unilatéral ne serait pas viable et mettrait gravement à mal l'intégration ; (ii) un aléa moral, si les mécanismes automatiques de l'UEM remplaçaient la consolidation budgétaire et les réformes structurelles. Il est donc important que les transferts s'accompagnent d'une conditionnalité stricte, portant sur des politiques de l'emploi actives et fortes, des éléments en lien avec l'employabilité et la mise en œuvre de réformes structurelles.

2.2. Éviter les conséquences négatives de l'UEM sur les systèmes sociaux nationaux

Une UEM lacunaire peut avoir des conséquences négatives sur les systèmes sociaux nationaux, pour deux raisons principales. D'une part, les pays de l'UEM ne peuvent plus se livrer des guerres monétaires protectionnistes, ce qui pourrait attiser la tentation d'opter pour une stratégie de « nivellement par le bas » des normes du travail afin de gagner en compétitivité. D'autre part, à défaut de garanties budgétaires contre les chocs asymétriques dans l'UEM, les politiques et les rendements sociaux sont sacrifiés au bénéfice de la stabilité macroéconomique, dans le cadre de stratégies de « dévaluation interne ». Ces deux phénomènes peuvent conduire à une érosion des systèmes sociaux nationaux et du modèle social européen en général, sauf si des mesures sont prises pour éviter que l'euro n'entraîne les conséquences négatives citées. Un ensemble d'initiatives ayant cette finalité est présenté ci-après.

24. Récemment, Lázsló Andor a déclaré dans un discours : « Une capacité budgétaire renforcerait la viabilité et la légitimité de l'UEM en absorbant les chocs asymétriques et en atténuant les conséquences sociales d'une conjoncture économique défavorable. [...] Ainsi, si elle prenait la forme d'une assurance chômage au niveau de l'UEM, elle constituerait une manifestation directe du soutien de l'UE à ses citoyens dans le besoin », voir Andor, Lázsló, "Europeans want and deserve a monetary union with a human face", discours à la conférence de la CES, Madrid, 28 janvier 2013.

25. Dullien, Sebastian, "Improving Economic Stability in Europe : what the Euro Area can learn from the United States' unemployment insurance", Working paper FG1, SWP Berlin, 2007/11, juillet 2007.

26. S'appuyer sur le taux de chômage de courte durée aurait principalement deux avantages : il est très sensible aux évolutions conjoncturelles ; il est facile à mesurer (contrairement à l'écart de production) et les données afférentes sont fiables dans toute l'Europe car elles reposent sur une définition commune d'Eurostat/ILO.

2.2.1. Adopter des normes sociales pour limiter la concurrence sociale

Les discussions sur les normes sociales minimales aux niveaux de l'UE et de l'UEM remontent au bas mot à une vingtaine d'années car il avait été prévu très tôt que l'établissement d'un marché et d'une monnaie uniques attiserait la concurrence entre leurs États membres. Toutefois, cette concurrence n'est pas toujours loyale, ni génératrice de progrès sociaux si les pays s'affrontent sur le terrain des facteurs des coûts du travail au lieu d'adopter une stratégie d'amélioration de la productivité du travail, ce qui est plus long et difficile. Or cette tentation est extrêmement forte dans la zone euro, dont les membres ne peuvent plus jouer sur leur taux de change pour stimuler leur compétitivité en réduisant le prix de leurs exportations.

La création au niveau de l'UEM de normes sociales minimales bien définies, peut limiter cette concurrence sociale. Leur objectif ultime ne serait pas la convergence sociale entre les États membres ; elles viseraient à éviter un effondrement de la protection sociale au-dessous des niveaux définis (voir les clauses de « non-régression » du droit du travail européen actuel). Les droits sociaux déjà acquis s'en trouveraient garantis sans prétendre toutefois à une harmonisation vers le haut, qui n'est pas envisageable compte tenu de la grande diversité des systèmes sociaux des membres de l'UEM.

“ LA CRÉATION AU NIVEAU DE L'UEM DE NORMES SOCIALES MINIMALES PEUT LIMITER CETTE CONCURRENCE SOCIALE ”

Diverses propositions relatives aux normes sociales minimales circulent déjà. Elles prévoient notamment, l'instauration d'un ensemble commun de services élémentaires de santé pour chaque citoyen, celle de pensions minimum communes, de salaires minimum²⁷ ou, de manière générale, de niveaux de revenus minimaux européens²⁸. Ces normes écarteraient la tentation de se livrer à toute concurrence sociale et préserveraient les systèmes sociaux nationaux de l'influence négative de l'UEM. Par ailleurs, judicieusement établis, des revenus et salaires minimums contribueraient à lutter contre des phénomènes comme celui des « travailleurs pauvres » (8 % des travailleurs européens vivent aujourd'hui sous le seuil de pauvreté²⁹) ainsi qu'à réduire l'écart de revenus entre les travailleurs vulnérables (jeunes, âgés, handicapés, femmes) et plus favorisés. Ce sont des éléments importants pour la cohésion sociale que vise le projet européen et, en particulier, pour la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020.

2.2.2. Éviter que les politiques sociales ne deviennent des variables d'ajustement

La crise actuelle a montré que les États membres de l'UEM en proie à des difficultés économiques utilisaient souvent les politiques et normes sociales comme facteurs d'ajustement. Ces « dévaluations internes » ont eu de graves conséquences sociales sur les systèmes sociaux nationaux, conduisant à une situation sociale « explosive » dans de nombreux pays périphériques³⁰. Une approche en deux étapes pourrait préserver les normes sociales actuelles de l'impact négatif des chocs asymétriques qui surviennent dans une zone monétaire.

À court terme, la clause sociale horizontale (article 9 du TFUE) devrait être appliquée, y compris dans la définition de programmes d'ajustement macroéconomique pour les pays faisant face à des difficultés de financement. L'exigence du traité de veiller à « la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine » dans toutes les actions de l'UE semble avoir été largement ignorée jusqu'ici, en particulier dans le cas de la périphérie de la zone euro. En outre, la mise en place des normes sociales minimales susmentionnées garantirait le respect des droits sociaux fondamentaux même en cas de récession.

27. Cette proposition a notamment été formulée par la France et l'Allemagne dans leur déclaration commune : [Together for a stronger Europe of Stability and Growth](#) [Ensemble pour une Europe de stabilité et de croissance plus forte], 29 mai 2013.

28. Voir Parlement européen, [“The role of minimum income in combating poverty and promoting an inclusive society in Europe”](#) [Rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe], résolution du 20 octobre 2010 ou CES, [Position on the social dimension of the European Union](#) [Position de la CES sur la dimension sociale de l'Union européenne], 23 avril 2013.

29. Commission européenne, [Towards a job-rich recovery](#) [Vers une reprise génératrice d'emplois], COM (2012) 173 final, p.9.

30. Reuters, [“Standard & Poor warns of socially explosive situation in euro zone”](#) [Standard & Poor juge la situation sociale explosive dans la zone euro], 18 mars 2013.

À plus long terme, cependant, le seul moyen de préserver les normes sociales dans l'UEM est de créer ou renforcer d'autres mécanismes pour faire face aux chocs asymétriques. Comme indiqué dans la partie 1.2, il existe deux moyens d'assurer un meilleur fonctionnement de l'UEM quand les États membres sont frappés par des chocs économiques d'ampleurs différentes : accroître la mobilité internationale des travailleurs et établir un dispositif d'absorption des chocs (un fonds d'ajustement conjoncturel). Associées à une surveillance accrue des déséquilibres macroéconomiques, ces mesures allègeraient nettement le besoin de recourir à une dévaluation interne lourde de conséquences sociales, ce qui reviendrait de fait à préserver les normes sociales nationales.

2.3. Une meilleure gouvernance de l'UEM

“ UN CADRE INSTITUTIONNEL PLUS ADAPTÉ RESTE NÉCESSAIRE POUR PLACER SUR UN PIED D'ÉGALITÉ QUESTIONS SOCIALES ET ÉCONOMIQUES ”

La gouvernance économique de l'UEM a connu de nombreux changements de taille ces dernières années, dont l'émergence de nouveaux arrangements institutionnels, notamment la création des sommets de la zone euro. Néanmoins, un cadre institutionnel plus adapté reste nécessaire pour placer sur un pied d'égalité questions sociales et économiques. Aussi la nouvelle gouvernance économique devra-t-elle prévoir des plateformes supplémentaires permettant d'aborder les problèmes sociaux au niveau de l'UEM.

2.3.1. Un Eurogroupe des ministres chargés de l'emploi et des affaires sociales

Pour que les questions sociales et celles d'emploi soient davantage prises en compte dans les discussions et les décisions des autorités de la zone euro, les réunions de l'Eurogroupe devraient aussi rassembler les ministres chargés de l'emploi et des affaires sociales de l'UEM. Ces derniers devraient donc se rencontrer avant les sommets de l'euro, censés se tenir au moins deux fois par an, afin d'apporter leur contribution aux réunions des chefs d'État et de gouvernement de la zone euro. La déclaration franco-allemande du 29 mars 2013 va d'ailleurs dans ce sens en affirmant que : « [...] le sommet de l'euro [devrait avoir la possibilité de] charger d'autres ministres de la zone euro, notamment ceux de l'emploi et des affaires sociales, de la recherche ou de l'économie, d'approfondir le travail sur certains problèmes spécifiques de la zone euro³¹. »

2.3.2. Un dialogue social renforcé

Le rôle des partenaires sociaux dans la nouvelle gouvernance économique, en particulier dans le cadre du semestre européen, devrait être accru.

D'abord, les partenaires sociaux européens devraient être consultés par la Commission européenne lors de l'élaboration de l'examen annuel de la croissance. Par ailleurs, il conviendrait de demander l'avis des partenaires sociaux nationaux, y compris a posteriori, par le biais des sommets tripartites, sur les recommandations faites aux États membres au titre des programmes de stabilité ou de convergence et des programmes nationaux de réforme. Cette consultation est nécessaire car les programmes de stabilité ou de convergence influent directement sur les dépenses publiques, notamment de politique sociale, tandis que les programmes nationaux de réforme portent sur des éléments du modèle social européen, dont la protection sociale, les réformes du marché du travail et l'éducation.

Enfin, les partenaires sociaux européens devraient pouvoir partager leur point de vue et leur analyse sur les nouveaux dispositifs mis en place pour consolider l'architecture de l'UEM, comme un fond d'ajustement conjoncturel de la zone euro³². Ils sont en effet bien placés pour apporter de nouveaux éclairages sur l'éventuelle influence de ces nouveaux instruments sur les systèmes sociaux nationaux. Leur opinion devrait donc être prise en compte par les responsables politiques, tout au long du processus décisionnel.

31. France et Allemagne, "Together for a stronger Europe of Stability and Growth", 29 mai 2013.

32. CES, "Position on the social dimension of the European Union", 23 avril 2013.

CONCLUSION

L'actuelle crise économique et financière menace les systèmes sociaux nationaux de nombreux États membres de l'UE. Après cinq années de marasme, nombreux sont ceux qui se demandent si les instruments dont l'UE dispose aujourd'hui suffisent pour préserver les acquis sociaux et promouvoir le progrès social, l'un des principaux objectifs de l'intégration européenne. Pis encore, certains ne voient pas dans l'UE une solution mais une cause de la dégradation de la situation sociale dans la périphérie européenne. La consolidation de la dimension sociale de l'Europe devrait donc être primordial dans le débat public et l'action politique au plus haut niveau.

**“ LES CITOYENS
EUROPÉENS DEVRAIENT
ÊTRE ASSURÉS QUE
L'UNION PROMEUVE LE
PROGRÈS SOCIAL ”**

Le présent document soutient que les 28 membres de l'UE devraient adopter, chaque fois que possible, des instruments de politique sociale plus performants. Dans la mesure où ces pays partagent un marché unique sans frontière et un projet commun fondé sur des valeurs européennes, les citoyens européens devraient être assurés que l'Union promeuve le progrès social, plutôt que la régression et la concurrence en matière sociale. Chaque fois que possible, les politiques sociales devraient bien sûr rester essentiellement une compétence nationale, afin de refléter la diversité des préférences européennes. Toutefois, la dimension sociale de l'Europe devrait être assez profonde pour contrebalancer

l'impact social de l'intégration économique.

L'histoire montre certes que trouver un consensus sur des questions sociales au niveau de l'UE peut être une tâche longue et ardue mais certains États membres n'ont plus de temps à perdre. Effectivement, ce qui paraît souhaitable pour certains États de l'UE28 est une impérieuse nécessité pour les pays de la zone euro.

Grosso modo deux types de raisons montrent pourquoi la zone euro ne peut plus se permettre de négliger le volet social. Les premières sont d'ordre fonctionnel : de nouvelles mesures en matière sociale faciliteraient le bon fonctionnement de la zone euro et contribueraient à la pérennité de l'UEM. Les secondes sont politiques : la monnaie unique peut avoir une influence négative sur les systèmes sociaux nationaux. En effet, si les opinions européennes voient dans l'euro une menace pour les systèmes de protection sociale nationaux, elles cesseront de soutenir la monnaie unique, ce qui menacera la légitimité du projet. De plus, la crise a montré que la question de la légitimité et du soutien de l'opinion est encore plus épineuse dans les pays de l'UEM car ils sont contraints de prendre part à des dispositifs d'intégration, de solidarité et de contrôle sans précédents.

Pour faire face à ces difficultés, la nouvelle dimension sociale de l'UEM devrait reposer sur trois piliers.

Le premier, destiné à contribuer à faire de l'UEM une zone monétaire optimale, devrait comprendre : une nouvelle procédure de supervision et de compensation des déséquilibres sociaux trop marqués, qui contribuerait à limiter le risque de choc asymétrique dans la zone euro ; une mobilité accrue des travailleurs dans de meilleures conditions, qui consoliderait la capacité d'adaptation de cette zone à un choc asymétrique ; un système d'assurance chômage, qui ferait office d'instrument de stabilisation macroéconomique.

Le second servirait à pallier l'impact négatif de l'UEM sur les systèmes sociaux nationaux. L'UEM devrait ainsi adopter des normes sociales communes, dont un salaire et un revenu minimums, pour limiter la concurrence sociale. En outre, le renforcement des instruments d'atténuation des décalages conjoncturels de l'UEM (une mobilité des travailleurs renforcée et une assurance chômage) présenterait également l'avantage d'éviter que les politiques sociales ne servent de variables d'ajustement en cas de choc asymétrique.

Le troisième pilier devrait consister en une adaptation des arrangements institutionnels de manière à placer questions économiques et sociales sur le même plan dans le processus décisionnel de l'UEM.

RÉFÉRENCES

- Andor, László, "What does more Europe mean?", speech at the Friends of Europe 9th Annual VIP round table "State of Europe: Escaping the doldrums", Brussels, SPEECH 12/721, 11 October 2012.
- Andor, László, "Europeans want and deserve a monetary union with a human face", Speech at ETUC conference, Madrid, 28 January 2013.
- Andor, László, "Looking Forward: Social Investment as a way out of the crisis", speech at the Eurofound forum, Dublin, 15 February 2013.
- Begg, I, The social consequences of Economic and Monetary Union, Final Report, Brussels: European Parliament DG for Research, 1994
- Cabinet of the President of the European Council, "Towards a Genuine Economic and Monetary Union", Summary note prepared for the European Council of June 2013.
- Debomy, Daniel, "L'UE non, l'euro oui ? Les opinions publiques européennes face à la crise (2007-2012)", *Policy paper n°90, Notre Europe – Jacques Delors Institute*, March 2013.
- De Grauwe, Paul, The Economics of Monetary Union, Seventh Edition, Oxford University Press, 2007.
- Dullien, Sebastian, "Improving Economic Stability in Europe : what the Euro Area can learn from the United States' unemployment insurance", Working paper FG1, SWP Berlin, 2007/11, July 2007.
- Enderlein, Henrik, et al., "Parachever l'euro - Feuille de route vers une union budgétaire en Europe", *Études et Recherches No 92, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, 26 June 2012
- ETUC, Position on the social dimension of the European Union, 23 April 2013.
- European Commission, « European Social Policy – A Way Forward for the Union » White Paper, 1994
- European Commission, Towards a job-rich recovery, COM 173 final, 2012
- European Parliament, The role of minimum income in combating poverty and promoting an inclusive society in Europe, Resolution of 20 October 2010.
- European Parliament, Resolution: Towards a genuine Economic and Monetary Union, 2012/2151, 20 November 2012.
- Janssen, Ronald, , "A Social Dimension For A Genuine Economic Union", *Social Europe Journal*, 22 March 2013.
- Marlier, Eric and Natali, David, Europe 2020: Towards a More Social EU, Peter Lang, 2010.
- Martin, A, The EMU Macroeconomic Policy Regime and the European Social Model, in Martin, A and Ross G (ed) *Euros and Europeans: Monetary Integration and the European Model of Society*, New York: Cambridge University Press, 2004
- Monti, Mario, Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso, "A new strategy for the single market, at the service of europe's economy and society", 9 May 2010.
- OECD Economic Survey, European Union, Paris: OECD Publishing, March 2012.
- Party of European Socialists, "Towards a Social Union", Declaration of the PES Ministers for Social Affairs and Employment, Brussels, 27 February 2013.
- Pisani-Ferry J., Sapir A., Véron N., Wolff G. B., "What kind of European banking union?", *Bruegel*, Issue 2012/12, June 2012.
- Pochet, P., M. Beine, C. de Decker, F. Kabatusuila, and B. Vanhercke : Economic and Monetary Union, Employment, Social Conditions and Social Benefits. A Literature Survey. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1998
- Pochet, P; Vanhercke, B, The Challenges of Economic and Monetary Union to Social Protection, in J Saari (ed) *Financing Social Protection in Europe*, Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health, publications, n 21, 1999
- Teague, P, Monetary Union and Social Europe, *Journal of European Social Policy* 8:117, 1998
- Thillaye Renaud, "Gearing EU Governance towards Future Growth. The side-lining of Europe 2020 and its worrying consequences.", *Policy Network paper*, March 2013.
- Vandenbroucke, Frank, "Europe: The Social Challenge Defining the Union's social objective is a necessity rather than a luxury," *Observatoire Social Européen*, Opinion Paper No. 11, July 2012.
- Vandenbroucke, F., Diris, R., Verbist, G., *Excessive social imbalances and the performance of welfare states in the EU*, UK Leuven, 2013.

Sur les mêmes thèmes...

ZONE EURO ET DÉMOCRATIE(S) : UN DÉBAT EN TROMPE L'OEIL

Yves Bertoncini, *Policy paper No 94, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, 18 juillet 2013

VERS UNE EUROPE SOCIALE RENFORCÉE ?

Marie Billotte et Sofia Fernandes, *Synthèse, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, 11 juillet 2013

ÉVITER DEUX ÉCUEILS : L'ILLUSION ET L'INERTIE

António Vitorino, *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, 25 juin 2013

CONCURRENCE SOCIALE DANS L'UE : MYTHES ET RÉALITÉS

Kristina Maslauskaitė, *Études et rapports No 97, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, 5 juin 2013

UNE NOUVELLE VOIE POUR LA CROISSANCE ET LA SOLIDARITÉ

Anna Diamantopoulou, *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, 13 décembre 2012

SOLIDARITÉ DANS LA ZONE EURO : COMBIEN, POURQUOI, JUSQU'À QUAND ?

Sofia Fernandes, Eulalia Rubio et Jacques Delors, *Policy paper No 51, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, 14 février 2012

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) • *Notre Europe - Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction à partir de l'anglais : Sylvain Morestin • © *Notre Europe - Institut Jacques Delors*