

Extraits

RENFORCER L'UEM : COMMENT MAINTENIR ET DÉVELOPPER LE MODÈLE SOCIAL EUROPÉEN?

UNE ÉTUDE POUR LA CHANCELLERIE FÉDÉRALE AUTRICHIENNE

Sofia Fernandes
et Kristina Maslauskaitė
Préface de Jacques Delors

ÉTUDES & RAPPORTS
101
OCTOBRE 2013

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE

OÙ EN EST L'EUROPE SOCIALE AUJOURD'HUI / ETAT DES LIEUX DE L'EUROPE SOCIALE

1. Diversité des États providence et le modèle social européen

1.1. Typologie des régimes de protection sociale

1.2. Diversité de la protection sociale dans l'UEM

1.3. Le modèle social européen : plus qu'un simple dénominateur commun

2. La politique sociale européenne avant la crise

2.1. Brève histoire de l'Europe sociale

2.2. Europe 2020 : un agenda politique cohérent pour l'avenir de l'Europe

3. Les conséquences de la nouvelle gouvernance économique sur les politiques sociales et de l'emploi

3.1. La coordination des politiques sociales et de l'emploi dans le cadre de la nouvelle gouvernance économique

3.2. Des conséquences variables, selon la situation de chaque pays

3.3. Les conséquences du renforcement de la surveillance budgétaire sur les dépenses sociales nationales

a. Conséquences à court terme sur les dépenses sociales

b. Viabilité à long terme des systèmes de protection sociale

3.4. Les indicateurs sociaux du tableau de bord de la procédure de surveillance des déséquilibres macroéconomiques

3.5. Les nouveaux instruments de résolution de crise

4. Les conséquences de la crise économique mondiale sur les régimes de protection sociale dans l'UE

4.1. Des disparités croissantes entre les États membres

4.2. Les politiques sociales comme variable d'ajustement dans la périphérie de la zone euro

4.3. La crise comme catalyseur des réformes des retraites et du marché du travail

DEUXIÈME PARTIE

LA DIMENSION SOCIALE D'UNE VÉRITABLE UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

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

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

5.2. Les raisons d'une nouvelle dimension sociale de l'UEM

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

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

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

6. Renforcement de l'UEM : vers où nous dirigeons-nous ?

6.1. Les grands défis de l'UEM aujourd'hui

6.2. Les choix politiques pour l'avenir de l'UEM

7. SCÉNARIO A

7.1. Hypothèses

7.2. Les initiatives de l'UE/UEM

7.2.1. Union budgétaire et économique

7.2.2. Union bancaire

7.2.3. Union politique

7.2.4. Dimension sociale

7.3. Les arguments « pour » et « contre » le scénario A relativement au fonctionnement général de l'UEM

7.4. Conséquences sur les régimes de protection sociale nationaux

8. Scénario B

8.1. Hypothèses

8.2. Les initiatives de l'UE/UEM

8.2.1. Union budgétaire et économique

8.2.2. Union bancaire

8.2.3. Union politique

8.2.4. Dimension sociale

8.3. Les arguments « pour » et « contre » le scénario B relativement au fonctionnement général de l'UEM

8.4. Conséquences sur les régimes de protection sociale nationaux

9. SCÉNARIO C

9.1. Hypothèses

9.2. Les initiatives de l'UE/UEM

9.2.1. Union budgétaire et économique

9.2.2. Union bancaire

9.2.3. Union politique

9.2.4. Dimension sociale

8.3. Les arguments « pour » et « contre » le scénario C relativement au fonctionnement général de l'UEM

9.4. Conséquences sur les régimes de protection sociale nationaux

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

PRÉFACE

de Jacques Delors

Les États providence nationaux, auxquels les citoyens européens sont très attachés, tiennent une place centrale dans les pays de l'UE, quelles que soient les différences entre les États membres. Dès avant la crise actuelle, l'État providence faisait face à un double défi de financement et d'efficacité, deux questions clé pour la viabilité à long terme des modèles sociaux nationaux. La crise financière, économique et sociale qui touche l'Europe depuis 2007 a encore aggravé les tensions qui pèsent sur le « welfare state ».

En premier lieu, la crise a de fortes répercussions sociales, en particulier dans les pays de la périphérie de la zone euro où le chômage, notamment des jeunes, ainsi que la population en risque de pauvreté ont fortement augmenté, tandis que le revenu disponible des ménages a diminué. Alors que les États providence doivent apporter une réponse à ces problèmes croissants, le défi de leur financement s'est également intensifié. L'obligation d'assainissement des finances publiques a mis sous pression les budgets sociaux, les dépenses sociales étant souvent utilisées comme variables d'ajustement dans la politique d'austérité. Cette évolution est particulièrement inquiétante, alors même que certaines dépenses sociales, comme celles en éducation, contribuent au renforcement du potentiel de croissance des pays.

De nombreuses études existent sur les défis posés aux modèles sociaux nationaux. Il y a cependant un enjeu auquel peu d'attention est accordée et qui est celui de l'impact de la monnaie commune et du renforcement de l'union économique et monétaire sur les États providence. La Chancellerie Fédérale Autrichienne a eu le grand mérite de s'intéresser sérieusement à cette question et a commandé à *Notre Europe-Institut Jacques Delors (NE-IJD)* une étude sur l'impact des réformes en cours et en débat de l'UEM sur les modèles sociaux nationaux.

Cette étude, qui fait un état des lieux de l'Europe sociale et présente trois scénarios possibles pour le futur de l'UEM, en fonction du degré d'ambition affichée pour son parachèvement, est le résultat de ce travail conjoint.

Les analyses et conclusions de Sofia Fernandes et Kristina Maslauskaitė me confortent dans mon idée que la consolidation des systèmes sociaux nationaux exige un saut politique de l'UE ainsi que le parachèvement de l'UEM, fondé sur un meilleur équilibre entre un surcroît de solidarité et le renforcement des disciplines communes.

Cette étude met en effet en avant l'impact potentiellement négatif d'une zone euro incomplète sur les Etats providence.

D'une part, comme nous le vérifions actuellement, les Etats membres de la zone euro ne peuvent plus avoir recours à une dévaluation de leur monnaie pour répondre à un choc conjoncturel et, devant assumer des restrictions budgétaires, ils doivent par conséquent s'engager dans un processus de dévaluation interne douloureux, qui a un coût social important. Aujourd'hui ce sont les pays de la périphérie qui souffrent de cette fragilité de l'UEM mais tous les états membres de la zone euro y sont exposés.

D'autre part, étant donné qu'il y a une plus forte intégration économique au sein de la zone euro et que certains pays sont contraints de sacrifier leurs standards sociaux au nom de l'assainissement budgétaire, il y a également un risque accru de concurrence sociale entre les pays qui partagent la même monnaie. Si la monnaie commune met en péril le modèle social européen, elle ne peut pas recueillir le soutien des citoyens européens.

Afin de parvenir à ce saut politique, il faut, comme le soulignent les auteurs, définir un objectif partagé qui fasse sens afin de mobiliser les Etats membres et leur citoyens. Jusqu'à présent l'action des décideurs européens a été guidée par le sens de la survie, l'objectif étant d'éviter la fragmentation de la zone euro. Pour donner un nouveau souffle au projet européen et réconcilier l'UE avec ses citoyens, il faut désormais un projet mobilisateur qui doit reposer sur un juste équilibre entre les objectifs économiques, les préoccupations sociales et les enjeux environnementaux.

Ce travail engagé par la Chancellerie Fédérale Autrichienne et *NE-IJD* a eu lieu au moment même où les chefs d'Etat et gouvernement ont placé la « dimension sociale de l'UEM » au cœur de l'agenda européen.

Le Conseil européen de décembre 2012 a demandé au Président Van Rompuy de présenter un rapport sur cet enjeu en 2013. La Commission européenne vient de présenter une Communication sur ce sujet, et nous attendons désormais les orientations adoptées par les chefs d'Etat et gouvernement en fin d'année.

J'ai dénoncé depuis 1997 le vice de construction de l'UEM où la coopération économique n'a pas été placée au même niveau que la coopération monétaire. Combler ce déséquilibre est la condition préalable pour prendre en compte la dimension sociale.

Si le renforcement de la dimension sociale de l'UEM est évidemment le bienvenu, il ne faudrait pas qu'il constitue un ensemble limité d'initiatives qui formerait une espèce de « cinquième pilier » de l'UEM. Je souscris à l'appel des auteurs de l'étude, qui soulignent qu'une telle dimension sociale doit être transversale et donc intégrée dans toutes les initiatives de l'UE et des Etats membres. Je me permets à cet égard de rappeler que nous avons dans les traités une clause sociale horizontale qui enjoint aux promoteurs de toutes les politiques et initiatives de l'UE de tenir compte de leur impact social. Cette clause doit être mieux prise en considération dans l'action européenne qu'elle ne l'a été au cours des dernières années.

Bien sûr, dans tout ce débat sur la dimension sociale de l'UEM, il ne faut pas oublier la grande Europe. Les initiatives sociales entreprises au niveau des 17 doivent ainsi constituer un moteur et non un frein à l'approfondissement de l'Europe sociale à 28.

Je félicite les auteurs et aussi les représentants de la Chancellerie Fédérale autrichienne et les conseillers de *NE-IJD* qui ont par leur travail conjoint abouti à cette étude de référence qui, je l'espère, contribuera à clarifier et à alimenter utilement le débat sur les liens entre la monnaie commune et les Etats providence nationaux.

Jacques Delors
Président fondateur de Notre Europe – Institut Jacques Delors

RÉSUMÉ

Au cours des dernières décennies, **les régimes de protection sociale en Europe ont dû subir les contraintes** d'une population vieillissante, d'une mondialisation de plus en plus prégnante et des bouleversements du modèle familial. Récemment, les réformes de la gouvernance économique européenne ainsi qu'une crise économique et financière sans précédent ont **exacerbé ces pressions**.

Les conséquences réelles de la réforme de la gouvernance économique sur les politiques sociales et de l'emploi nationales **dépendent dans une large mesure de la position des pays de l'UE** par rapport aux différents mécanismes européens de surveillance : il va sans dire que les conséquences des interventions de l'Union sont aussi anodines pour les pays qui remplissent les critères macroéconomiques et budgétaires imposés par l'UE qu'elles sont lourdes pour ceux qui reçoivent une aide financière.

Les répercussions sociales de la crise économique et financière ont été lourdes pour l'UE, et plus encore dans la périphérie de la zone euro où l'on a souffert le plus durement de l'augmentation du chômage et des niveaux de pauvreté ainsi que de la réduction de la demande. En outre, la crise a accéléré les réformes des retraites et du marché du travail dans de nombreux États membres.

L'émergence d'un « **déficit social** » dans certaines régions de l'Union menace la légitimité et la viabilité du projet européen. Il est donc essentiel, comme l'a finalement reconnu le Conseil européen de décembre 2012, de **prendre en considération la dimension sociale de l'Europe dans tout débat sur l'approfondissement de l'UE/UEM**.

L'approfondissement de la dimension sociale dans l'ensemble de l'UE est donc, chaque fois qu'elle est réalisable, la meilleure solution. Néanmoins,

dans le contexte de la zone euro, l'**action** sur le terrain social au niveau de l'UEM, est non seulement souhaitable mais **indispensable**.

Une monnaie unique entraîne nécessairement un renforcement des **interdépendances** entre États membres, au-delà de celles déjà créées par le marché unique. Il est par conséquent nécessaire que les politiques sociales et de l'emploi traduisent cette coopération, 1) afin d'assurer un fonctionnement sans heurts de la zone euro, 2) afin d'éviter les effets politiquement « indésirables » de l'UEM sur les systèmes de protection sociale nationaux.

Le renforcement des quatre piliers de l'UEM (budgétaire, économique, bancaire et politique) touche indirectement et directement aux questions sociales. C'est pourquoi **la dimension sociale**, plutôt que de se constituer un pilier distinct d'une véritable union économique et monétaire, **doit être au cœur de toutes les initiatives** lancées tant à l'échelon des États qu'à celui de l'UEM pour relever les **défis à court et à long terme**.

Trois scénarios sont ici proposés quant à l'avenir de la dimension sociale de l'UEM. Leurs implications pour les systèmes de protection sociale nationaux sont différentes :

1. Si les États membres s'en tiennent au **cours actuel de l'action**, et si la crise n'empire pas, on peut s'attendre à ce qu'ils n'adoptent pas d'initiatives ambitieuses face aux défis à court et à long terme tant pour l'UEM que pour les régimes nationaux de protection sociale.
2. Quand bien même la volonté politique d'un renforcement de l'UEM manquerait dans le contexte actuel, les États membres pourraient être **contraints à l'action par une aggravation de la crise**, qui, paradoxalement, pourrait conduire, au moins à long terme, à une amélioration de la situation d'ensemble, dans la mesure où l'adoption de nouveaux instruments et de nouvelles initiatives viendrait renforcer l'UE/UEM. En plus, l'intégration de la dimension sociale de l'UEM contribuerait, jusqu'à un certain point, à l'amélioration du fonctionnement de la zone euro et à la consolidation de sa légitimité. En revanche, ce scénario ne touche pas à la modernisation des régimes nationaux de protection sociale, nécessaire à leur viabilité à moyen

et long terme. De plus, la dimension sociale n'est pas envisagée dans toute son étendue.

3. Enfin, un **changement de paradigme** est aussi possible dans une UEM dont la viabilité et la prospérité apparaissent de plus en plus menacées (par l'atonie de la croissance, l'inquiétude sociale, la montée de l'eurosepticisme et le rôle déclinant des économies européennes sur la scène mondiale). Un nouveau projet pour l'avenir de l'UEM verrait ainsi le jour, animé par un « but commun », plutôt que par une « nécessité de survie ». L'adoption de nouveaux instruments et la mise en place de nouveaux moyens d'action politique permettraient d'optimiser les chances des États membres face aux défis auxquels font face à court et à long terme leurs régimes de protection sociale et d'assurer le fonctionnement sans heurts de l'UEM.

Le dernier scénario est **le plus souhaitable**, mais il est aussi **très difficile à mettre en œuvre**, notamment parce que, dans le contexte actuel, la définition d'un « but commun » n'est pas le moindre des défis, mais aussi parce qu'il présume une révision du Traité.

Les deux premiers scénarios, qui répondent à des « nécessités de survie » sont donc, au moins à court terme, **les plus probables**.

Quoi qu'il en soit et quel que soit le scénario selon lequel s'écrit l'avenir de l'UEM, le renforcement de la dimension sociale ne saurait apparaître comme une commodité de langage. C'est une **impérieuse nécessité**. Les responsables politiques européens sont donc tenus de répondre aux inquiétudes sociales et de développer la dimension sociale de l'UEM **au même titre et dans la même urgence** que les quatre autres piliers d'une véritable union économique et monétaire.

AUTEURS



Sofia Fernandes est chercheur sénior en affaires économiques et sociales à *Notre Europe* - Institut Jacques Delors depuis janvier 2010. Avant de rejoindre l'équipe de NE-IJD, elle a été chargée de la coopération internationale à l'Institut Portugais de la Qualité (Ministère de l'Economie). En 2007, dans le contexte de la présidence portugaise de l'Union européenne, elle a travaillé en tant qu'adjointe des conseillers responsables de la Compétitivité à la Représentation Permanente du Portugal auprès de l'UE. De 2005 à 2007 elle a été chargée de formation et d'information au Centre d'Information Européenne Jacques Delors (CIEJD), à Lisbonne. De 2007 à 2009 elle a continué à collaborer avec le CIEJD en tant que conférencière dans les domaines de l'histoire de l'intégration européenne, les institutions européennes, le Traité de Lisbonne et la Stratégie de Lisbonne pour la Croissance et l'Emploi. Sofia Fernandes est actuellement doctorante en Economie à l'Institut Supérieur d'Economie et Gestion de Lisbonne. Elle est diplômée de l'Université de Lisbonne en Etudes Européennes et titulaire d'une spécialisation en économie de l'Institut universitaire de Lisbonne (ISCTE). Elle a également étudié à l'Institut Supérieur des Sciences Sociales et Politiques de Lisbonne et, dans le cadre du programme Erasmus, à l'Université de Bologne.



Kristina travaille sur les problématiques liées au Marché Intérieur Européen. Elle s'intéresse également aux différentes mesures du bien-être des populations et a déjà publié une étude sur ce thème en mars 2012 dans le *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. Kristina Maslauskaitė est titulaire d'un Master en Sciences Economiques et Politique Publique obtenu auprès de l'Ecole Polytechnique, l'ENSAE et Sciences Po Paris. Elle est également diplômée en Economie Européenne du Collège d'Europe de Bruges (2011). Elle a obtenu sa licence en Sciences Politiques, Philosophie et Economie à l'Université de Warwick, Royaume-Uni. En 2008, elle a effectué une année universitaire au sein du département Economie de Paris 1 Panthéon-Sorbonne.



Notre Europe - Institut Jacques Delors est le think tank européen fondé par **Jacques Delors** en 1996. 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** (Études & Rapports, *Policy Papers*, Tribunes et Synthèses), **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 notre directeur et de notre équipe.

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.

Notre Europe - 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.

Les instances de Notre Europe - 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 pleine indépendance vis-à-vis des pouvoirs politiques et des intérêts économiques.

Directeur de la publication : Yves Bertoincini

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 : XXX

© *Notre Europe – Institut Jacques Delors*

Sofia Fernandes et
Kristina Maslauskaite

RENFORCER L'UEM : COMMENT MAINTENIR ET DÉVELOPPER LE MODÈLE SOCIAL EUROPÉEN?

Alors que la crise économique mondiale met à rude épreuve les systèmes sociaux de l'UE, les voix affirmant que l'Union pâtit d'un « déficit social » se font plus fortes. Dans les pays les plus durement touchés, le ralentissement économique a provoqué une flambée du chômage et de la pauvreté, tandis que les efforts de consolidation budgétaire qui leurs sont imposés se traduisent par des coupes claires dans leurs politiques sociales. En parallèle, la crise a conduit à une refonte massive du cadre de gouvernance économique de l'UE, avec des conséquences particulières dans les pays de la zone euro. L'idée d'approfondir l'intégration au sein de la zone euro, par le biais d'une union budgétaire, économique, bancaire et politique fait d'ailleurs son chemin. Les modalités de ce parachèvement de l'UEM et le degré d'intégration prévu sont encore incertains. Pourtant, certains redoutent déjà que ces réformes n'impliquent des incitations encore plus fortes à diminuer les dépenses sociales et des contraintes plus importantes sur la politique sociale et celle de l'emploi des États.

Comme le souligne Jacques Delors dans l'avant-propos, il convient de saluer la Chancellerie fédérale d'Autriche pour l'attention qu'elle accorde à ces questions. Elle a en effet commandé un rapport à Notre Europe – Institut Jacques Delors sur l'impact des réformes en cours ou en préparation dans l'UEM sur les systèmes sociaux nationaux. Le présent document est le résultat de ce travail commun, réalisé au moment précis où les chefs d'État et de gouvernement ont fait de la question de la « dimension sociale de l'UEM » une priorité de l'Union.

Cette étude compte deux parties. La première dresse un état des lieux de la « Europe sociale », en particulier des contraintes de la nouvelle gouvernance économique sur la politique de l'emploi et la politique sociale des États ainsi que l'influence de la crise actuelle sur les systèmes sociaux nationaux. Dans la seconde partie, Sofia Fernandes et Kristina Maslauskaite imaginent trois scénarios possibles pour l'avenir de l'UEM. Elles s'appuient pour ce faire sur différents postulats et tiennent compte de plusieurs initiatives relatives à l'union budgétaire, économique, bancaire et politique mais aussi à la dimension sociale de l'UEM. Les auteurs évaluent ensuite les principales conséquences de chacun de ces scénarios sur l'économie de la zone euro et sur les systèmes sociaux des États membres historiques et périphériques.

Ce rapport a été écrit pour la
Chancellerie Fédérale d'Autriche

BUNDESKANZLERAMT  ÖSTERREICH

Avec le soutien de :



L'Europe pour
les citoyens



Compagnia
di San Paolo



PREMIER
MINISTRE



IIIIIIII INSTITUT JACQUES DELORS

www.notre-europe.eu
19 rue de Milan 75009 Paris – France
info@notre-europe.eu



ISSN 2257-4940