

Eulalia RUBIO

Chargée d'études à *Notre Europe* sur les questions économiques et sociales.

Coopération, Compétition, Solidarité

L'Europe sociale et la crise : repenser l'agenda

L'Europe traverse actuellement la pire crise économique depuis des décennies. Les effets de la crise sur les ménages et sur les travailleurs sont de plus en plus visibles et démontrent l'importance d'impliquer l'UE dans l'élaboration et la mise en œuvre des réponses sociales apportées à la crise. Cette participation ne pourrait se résumer à de simples rajouts aux programmes existants, comme cela a été le cas jusqu'à présent.

La crise nécessite une réforme de la gouvernance sociale au niveau communautaire et un certain changement dans la manière de concevoir la politique sociale. L'approche basée sur l'intégration au marché du travail, qui a présidé aux politiques sociales et d'emploi mises en œuvre par l'UE ces dernières années, doit être atténuée au profit d'une approche plus équilibrée entre promotion sociale, prévention sociale et protection sociale.

Par ailleurs, la crise invite à une réflexion sur la manière de préserver à long terme le modèle social européen. Alors que la stratégie de Lisbonne touche à sa fin, l'heure est venue de rétablir l'équilibre en faveur des aspects sociaux et de se pencher sur l'élaboration d'une nouvelle stratégie européenne à long terme, qui soit réellement orientée sur une croissance durable sur le plan environnemental et inclusive sur le plan social.

www.notre-europe.eu
e-mail : info@notre-europe.eu



L'Europe sociale et la crise : repenser l'agenda

Eulalia RUBIO

Our Europe Unser Europa
La nostra Europa A nossa Europe
Nuestra Europa ons Europa η Ευρώπη μας
Vårt Europa L-Ewropa taghna Noastră Europa
Vores Europa A mi Európank Naše
Evropa Nasza Europa Наша Европа Meie Euroopa
Mūsu Europa Mūsu Eiropa Waša Eurōpa
Naša Evrópa Meidan Eurooppamme
Notre Europe





L'Europe sociale et la crise : repenser l'agenda

par Eulalia RUBIO



Eulalia RUBIO

Diplômée d'une maîtrise en Droit de l'Université Pompeu Fabra et d'une maîtrise en Science Politique de l'Université Autonome de Barcelone. Avant de rejoindre Notre Europe, elle a été assistante de recherche au Département de Sciences Politiques et Sociales de l'Université Pompeu Fabra (1998-2002) et doctorante à l'Institut Universitaire Européen (2002-2006). elle a obtenu son doctorat en mars 2007 à l'Institut Universitaire Européen, avec une thèse sur l'impact des fonds de cohésion européens et des processus de restructuration territoriale sur les politiques régionales de formation professionnelle. A *Notre Europe*, elle est chargée des questions économiques et sociales

Remerciements : Le texte présenté ci-dessous s'inspire des discussions tenues lors de deux réunions organisées par Notre Europe, en février et en mars, auxquelles ont pris part Eva Belaved, Anton Hemerijck, Marjorie Jouen et Philippe Pochet. Les participants ne souscrivent pas nécessairement à l'analyse et aux propositions avancées dans le présent document. Je les remercie pour leurs précieuses contributions, mais j'assume l'entière responsabilité du contenu du texte.

Notre Europe

Notre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, l'association a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Elle souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Elle a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie*

dans la multitude des futurs possibles.

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Coopération, compétition et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe contribue à définir.*

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), et Tommaso Padoa-Schioppa (depuis novembre 2005), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : www.notre-europe.eu.

Table des matières

Introduction	P. 1
I - Les effets de la crise sur le bien-être des citoyens et sur les systèmes européens de protection sociale	P. 7
II - Quels enseignements tirer du passé ? Bilan des crises précédentes	P. 15
III - Pourquoi la stratégie de Lisbonne d'après 2005 et l'agenda social renouvelé de 2008 font fausse route	P. 19
IV - La politique sociale de l'UE face à la crise : quelques recommandations	P. 25
V - Au delà de la crise : repenser les stratégies de promotion du modèle social européen	P. 29
Ouvrages et textes de référence	P. 35

Introduction

L'Europe traverse actuellement la pire crise économique depuis des décennies. Les effets de la crise sur les ménages et sur les travailleurs se font peu à peu visibles. Les dernières données publiées montrent en effet une détérioration rapide et significative de la situation sur le marché du travail dans pratiquement l'ensemble des pays européens. Dans la mesure où l'évolution du chômage est marquée par un décalage de deux ou trois trimestres par rapport à l'activité économique, tout porte à croire que la situation devrait encore gravement se détériorer dans les mois à venir.

Jusqu'à présent, les réponses apportées visent essentiellement à restaurer le système financier et à encourager la relance économique. Pourtant, l'histoire nous enseigne qu'une crise d'une telle ampleur se traduit inmanquablement par des tensions sociales et une instabilité politique si aucune mesure n'est prise dans les plus brefs délais afin d'atténuer les effets du ralentissement de l'activité économique pour les citoyens. Juan Somavia, le directeur général de l'Organisation internationale du

travail, a récemment lancé un avertissement en déclarant que l'agitation sociale ne ferait que s'amplifier si la population n'a pas le sentiment que les solutions avancées lui seront bénéfiques, accentuant encore un peu plus l'idée largement répandue selon laquelle les banquiers s'accaparent la part du lion et ne laissent que les miettes aux autres.

En Europe, ces mises en garde semblent être tombées dans l'oreille d'un sourd. Il semble également que deux idées inquiétantes prédominent sur le continent. Premièrement, les gouvernements européens n'auraient pas à s'inquiéter du soutien à apporter à la population en temps de crise parce qu'ils peuvent compter sur des stabilisateurs automatiques plus importants que dans toute autre région du globe. Deuxièmement, les répercussions sociales de la crise ne relèveraient que du domaine purement national, avec peu voire pas d'effets collatéraux pour les autres pays ou pour l'Union européenne dans son ensemble.

La première idée évoquée n'est manifestement pas sans danger. Le courant de pensée dominant part apparemment du principe selon lequel l'Europe surmontera la tempête en se contentant *grosso modo* d'élargir de manière temporaire les allocations de chômage, de renforcer les mécanismes de formation et d'autres mesures d'activation concernant le marché du travail¹. Cette approche manque de clairvoyance et suscite l'inquiétude à plusieurs titres. Si, en moyenne, l'Europe est mieux armée que d'autres pour amortir les répercussions sociales de la crise, les systèmes de protection sociale n'offrent toutefois pas tous les mêmes avantages et sont plus particulièrement faibles dans les pays les plus durement touchés par la crise. De plus, les répercussions sociales du ralentissement de l'activité économique ne se limitent pas à l'emploi. La crise touche également les pensionnés et les familles ayant contracté des emprunts, ainsi que les

personnes déjà exclues du marché de l'emploi. À long terme, une période de récession prolongée pourrait se traduire par l'apparition et le maintien de taux de pauvreté élevés, par un renforcement des disparités territoriales ou par une hausse des inégalités de revenu. Ces effets de la crise doivent également être surveillés de près et, le cas échéant, les pouvoirs publics devront y apporter une réponse. Une approche étreinte centrée uniquement sur l'emploi ne suffira peut-être pas à éviter un choc social important en Europe.

La seconde idée a également de quoi inquiéter. Jusqu'à présent, la détresse sociale demeure épisodique et localisée dans la plupart des pays européens, se matérialisant par des grèves ou des manifestations de grande ampleur. Toutefois, à mesure que la crise s'aggrave, les troubles sociaux pourraient atteindre un point tel qu'ils constitueraient une menace pour la stabilité politique de certains États membres. Le risque d'instabilité politique touche plus particulièrement les pays d'Europe centrale et orientale (PECO). La crise a déjà entraîné la chute de trois gouvernements – Lettonie, Hongrie et République tchèque – et d'autres, comme la Roumanie ou la Lituanie, sont au bord de la déstabilisation politique. Fait intéressant, ces pays ont non seulement été gravement touchés par la crise, mais en outre ils ne disposent pas des capacités budgétaires requises pour en atténuer les conséquences sociales. En effet, certains ont été contraints par le FMI et la Commission de procéder à des coupes de leurs dépenses sociales dans le cadre des programmes de prêt d'urgence, ce qui renforce encore un peu plus le risque de protestation sociale. Les manifestations violentes auxquelles ont assisté en Lituanie et en Lettonie sont nées en réaction aux mesures d'austérité imposées par les gouvernements. Si rien n'est fait pour aider ces pays à amortir l'impact de la crise sur les citoyens, la région toute entière risque fortement de basculer dans les crises sociales et l'extrémisme politique (Barysh, 2009), ce qui ne serait pas sans conséquences pour les autres pays et pour l'Union européenne.

¹ C'est en réalité le principal message qui ressort de la réunion du Conseil 'Emploi' du 9 mars 2009. Les vingt-sept ministres des affaires sociales et de l'emploi sont en effet convenus que « des mesures temporaires et ciblées, prises au moment opportun, sont nécessaires pour stimuler l'emploi, limiter autant que possible les pertes d'emplois et en atténuer l'impact social ».

Les conséquences sociales de la crise pourraient par ailleurs ébranler les fondations politiques de l'UE par d'autres voies. Un sommet spécial de l'UE consacré à l'emploi et censé se tenir le 7 mai dernier a finalement été annulé au motif que différents gouvernements craignaient que « l'UE ne soit pas à la hauteur des ambitions qu'il convient d'attendre d'un tel événement » (Euractiv, 25 mars 2009). À l'heure où des millions de personnes perdent leur emploi ou leur pension, il serait mal venu de faire passer un message de type « L'Europe n'est pas en mesure de les aider ». Si les citoyens ne sont pas persuadés qu'une partie de la protection dont ils bénéficient est garantie par l'Union, l'Europe s'expose à un retour en force du nationalisme et du protectionnisme. Pire, l'UE, considérée comme une structure bureaucratique qui contraint les pays à adopter des politiques allant à l'encontre de l'intérêt national, pourrait devenir la cible de la rancœur. En d'autres termes, comme le résume bien le *Financial Times*, « l'UE pourrait de plus en plus être considérée comme une partie du problème et non comme la solution »².

Toutes ces réflexions rappellent à quel point il importe d'impliquer l'UE dans la définition et l'apport de réponses sociales à la crise. Cette participation ne peut en aucun cas se résumer à de simples rajouts aux programmes existants, comme ce fut le cas jusqu'ici, pas plus qu'elle ne peut se borner à de vagues compromis politiques adoptés au Conseil. La crise nécessite une réforme de la gouvernance sociale au niveau communautaire et des changements dans la manière de concevoir la politique sociale. L'UE devrait consolider les mécanismes de coordination de la politique sociale et renforcer la conditionnalité sociale de son aide financière. L'approche basée sur l'activation professionnelle, qui a présidé aux politiques sociales et d'emploi mises en œuvre par l'UE ces dernières années, doit être atténuée au profit d'une approche plus équilibrée entre promotion sociale, prévention sociale et protection sociale.

² « *Agitation as middle-class Europe struggles to cope* », *Financial Times*, 11 mars 2009

Par ailleurs, la crise invite à la réflexion sur la façon de préserver à long terme le modèle social européen. L'Europe sociale semble au point mort depuis quelques années déjà. L'élargissement à vingt-sept pays et le glissement vers des majorités de droite à l'échelle nationale se sont traduits par d'importantes difficultés et un manque de volonté politique d'élargir et de renouveler l'acquis social. Les méthodes 'douces' (non contraignantes) de gouvernance, censées montrer la voie à suivre, n'ont pas été à la hauteur des attentes. Il est aujourd'hui manifeste que les questions sociales ont été reléguées au second plan des priorités de l'UE, comme l'atteste la décision prise en 2005 de réorienter la stratégie de Lisbonne sur la croissance et l'emploi. La crise offre la possibilité de rétablir un certain équilibre. Elle invite également à la révision de la stratégie globale européenne pour la cohésion sociale et la croissance. Si l'objectif global de Lisbonne garde toute sa validité (faire de l'Europe une économie de la connaissance durable et inclusive sur le plan social), certains dogmes et certaines hypothèses causales qui sous-tendent les interventions menées jusqu'ici dans l'esprit de Lisbonne ont été largement remis en causes au cours des derniers mois – le parti-pris exclusif en faveur des réformes du côté de l'offre, le peu d'attention accordée aux inégalités sur le plan des revenus, le postulat selon lequel l'innovation technologique suffira à elle seule à assurer la transition vers une économie à faibles émissions de carbone et, *last but not least*, la croyance en un lien automatique entre croissance et amélioration des conditions sociales. Alors que la stratégie de Lisbonne touche à sa fin, l'heure est venue de débattre de tous ces aspects et de se pencher sur l'élaboration d'une nouvelle stratégie européenne à long terme, une stratégie qui soit réellement orientée sur une croissance durable sur le plan environnemental et inclusive sur le plan social.

L'objectif de ce document est d'apporter quelques pistes de réflexion et quelques recommandations quant à la manière de relever le double défi – à court et long termes – auquel se heurte l'Europe sociale à l'heure

actuelle. Pour commencer, le deuxième chapitre présente une évaluation des conséquences potentielles de la crise sur le bien-être de la population et sur les systèmes européens de protection sociale. Le chapitre 3 s'attache quant à lui à tirer les enseignements des réponses politiques (ou de l'absence de réponse) apportées aux précédentes crises. Le chapitre 4 décrit la base institutionnelle et conceptuelle des interventions sociales actuelles de l'UE et s'efforce de démontrer en quoi le cadre existant n'est pas adapté pour répondre aux défis sociaux auxquels l'UE est actuellement confrontée. Les deux derniers paragraphes offrent quelques pistes de réflexion ainsi que des recommandations pratiques quant aux réponses à apporter aux répercussions sociales à court terme de la crise (chapitre 5) et quant à la manière de préserver le modèle social européen dans le long terme (chapitre 6).

I - Les effets de la crise sur le bien-être des citoyens et sur les systèmes européens de protection sociale

Bien que l'incertitude règne à l'heure actuelle, il y a de fortes raisons de penser que nous nous trouvons à l'aube d'une crise longue et d'une ampleur exceptionnelle, une crise qui aura des répercussions considérables et durables sur nos sociétés et sur nos systèmes de protection sociale.

Jusqu'à présent, l'impact le plus visible de la crise a lieu sur **les marchés du travail**. Les premiers mois de l'année 2009 ont été marqués par une hausse du chômage dans la quasi-totalité des États membres ainsi que par une réduction considérable du nombre de postes à pourvoir. Dans la mesure où le chômage réagit en règle générale avec deux ou trois trimestres de retard par rapport à l'activité économique, la situation devrait encore empirer dans les mois à venir. La question est : à quel point la situation va-t-elle empirer, et pendant combien de temps ?

Les prévisions économiques publiées par la Commission en Janvier prévoient une hausse du taux de chômage de 8,75 % en 2009 (9,25 %

dans la zone euro)³. Toutefois, ces prédictions se basent sur une baisse de moins de 2 % du PIB de l'UE en 2009 et une hausse en 2010, et pourraient par conséquent s'avérer trop optimistes. Le rapport conjoint sur l'emploi 2008/2009 adopte une approche similaire en affirmant : « [...] on s'attend à ce que la hausse du chômage ne soit que passagère et à retrouver relativement rapidement les niveaux moins élevés des dernières années lorsque l'économie réelle se redressera ».

L'analyse comparative des précédentes crises bancaires systémiques indique que le taux de chômage suit une courbe ascendante pendant au moins les cinq premières années suivant l'éclatement de la crise, et qu'il faut en moyenne attendre deux ans pour observer une reprise des activités économiques (Reinhart et Rogoff, 2008). Si ce scénario se confirme, l'UE devra revoir sa politique orientée sur la formation et l'activation à court terme. Ainsi que le font observer Karpinnen et Storrie (2009), les programmes de formation professionnelle particulièrement pointus ne sont pas adaptés aux récessions à long terme. Les participants considèrent de tels programmes comme injustes, voire comme une punition, et ceux-ci peuvent au final s'avérer aussi démoralisants que le chômage de longue durée. Dans la perspective d'une crise à long terme, mieux vaut encourager l'intégration des chômeurs aux programmes éducatifs officiels, même si cette participation ne s'accompagne pas d'une promesse d'emploi⁴. Par ailleurs, ces mêmes auteurs soulignent que « les politiques d'emploi actives ne créent pas d'emploi ». Dans les années à venir, pour être efficaces, les politiques d'emploi orientées sur l'offre devront être complétées par des programmes d'encouragement à forte intensité de main-d'œuvre ainsi qu'un nouvel « activisme industriel » (Liddle, 2009). Dans

³ Commission européenne, projections provisoires, janvier 2009 (disponibles sur http://ec.europa.eu/economy_finance/thematic_articles/article13727_en.htm#documents)

⁴ Karpinnen et Storrie (2009) illustrent ce point en citant l'expérience de la Suède au début des années 1990 (avec la création de l'« Initiative en faveur de l'éducation des adultes »). Cette initiative s'articulait autour d'un vaste programme destiné à offrir un cursus scolaire officiel aux chômeurs ne disposant que d'un faible niveau d'éducation. Selon les auteurs, le programme a pris une telle ampleur qu'il comptait à un moment donné autant de participants adultes que d'élèves fréquentant l'enseignement secondaire supérieur dans le pays. Dans l'ensemble, les évaluations tendent à indiquer que ce programme a donné des résultats plutôt positifs.

les pays et les régions les plus touchés par la crise, un retour aux 'vieilles' mesures d'activation du marché du travail – comme les programmes de travaux publics à forte intensité d'emploi ou les plans en faveur de l'emploi bénéficiant de subventions publiques – ne peut pas être écarté.

Par ailleurs, il ne faut pas négliger le fait qu'un grand nombre de travailleurs qui perdent leur emploi n'ont pas droit aux allocations de chômage. C'est très clairement le cas pour les travailleurs du secteur informel, mais aussi pour les travailleurs intérimaires. Dans la plupart des pays, l'octroi des allocations de chômage dépend en effet de la durée des périodes de qualification et/ou du fait d'être licencié⁵. À plus long terme, le risque de pauvreté pèsera également sur les chômeurs de longue durée. Pour éviter de voir toutes ces catégories de travailleurs basculer dans la pauvreté, il faudra élargir les critères d'éligibilité aux allocations de chômage et étendre la couverture des programmes d'assistance sociale – comme les programmes de revenu minimal ou les allocations familiales.

Enfin, les travailleurs migrants devraient eux aussi être durement affectés par la récession. Souvent employés dans le secteur informel ou disposant d'un emploi précaire, ils sont parmi les premiers touchés. Dans la mesure où la récession est mondiale, il ne faut pas s'attendre à un retour massif des migrants dans leur pays d'origine. Ils ne retournent spontanément que si de véritables perspectives d'emploi s'offrent à eux. De plus, de nombreux pays d'accueil ont réagi à la crise en renforçant leurs contrôles en matière d'immigration, ce qui incite les migrants à ne pas quitter le territoire de peur de ne plus pouvoir y revenir par la suite (Banque mondiale, 2009b). Tous ces éléments tendent à indiquer que les politiques migratoires encourageant le retour vers les pays d'origine risquent de passer

⁵ À titre d'exemple, à peine 9 % des chômeurs en Slovaquie et 12 % des chômeurs en Pologne bénéficiaient d'allocations en 2005 (OCDE, 2008a). Même dans des pays tels que la France ou le Royaume-Uni, où la couverture est plus étendue, on recense un important pourcentage de travailleurs sans la moindre couverture (20 % et 20 % respectivement selon les estimations du BIT) (BIT, 2009).

à côté de leur objectif⁶. En tout état de cause, la crise se traduira par une hausse de l'immigration clandestine, tandis que les migrants restés dans les pays d'accueil s'efforceront de surmonter les moments difficiles en décrochant des emplois sous-payés dans l'économie parallèle. À l'autre bout du spectre, les pays d'origine se heurteront à divers problèmes résultant d'une réduction significative des fonds envoyés par les émigrés. La Banque mondiale estime que les flux de ce type connaîtront une baisse de 5 à 8 % en 2009 (2009), ce qui ne sera pas sans influence sur la sécurité économique de nombreux ménages dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Autre effet de la crise : **l'impact de la pénurie de crédits sur les citoyens et les familles**. À très court terme, des mesures doivent être prises afin d'éviter le surendettement et de garantir l'accès des familles aux services financiers. Mais la crise appelle également une réflexion plus globale sur les causes structurelles de l'exclusion financière et du surendettement en Europe. Selon une étude publiée par la Commission il y a un an, 7 % des habitants de l'UE-15 et 34 % des habitants de l'UE-10 rencontrent régulièrement des difficultés pour accéder aux services financiers classiques, ce qui a des répercussions négatives sur leurs finances personnelles ou sur leur capacité à décrocher un emploi (Commission, 2008a). Cette même étude souligne que divers facteurs peuvent expliquer l'exclusion financière, parmi lesquels le processus de libéralisation du secteur bancaire. Au cours des dernières années, la concurrence accrue a réduit l'attention accordée aux segments de marché marginaux et entraîné la disparition de certains types d'institutions financières traditionnellement dévouées aux services aux personnes à bas revenus (caisses d'épargne locales,

banques coopératives, banques postales, coopératives de crédit)^{7 8}. Pour neutraliser l'impact négatif de la libéralisation du secteur bancaire, l'une des solutions envisageables serait de reconnaître, au niveau européen, certains services financiers de base comme des services d'intérêt général. Une telle reconnaissance obligerait les pouvoirs publics nationaux à conclure des arrangements spécifiques afin de permettre à tout un chacun d'avoir accès aux services en question à des prix raisonnables. Cette étape ne reviendrait pas forcément à créer des banques publiques, mais bien à contraindre les institutions financières privées à se plier à certaines obligations de service public, couplées à un système de financement compensatoire destiné à rémunérer ce service.

La crise a également un impact en termes de **logement**. Alors que les frais de logement constituent le plus important poste budgétaire des ménages (OCDE, 2008b), les systèmes européens de protection sociale n'y ont le plus souvent accordé que très peu d'attention. Dans la plupart des pays de l'Union, les politiques de logement social sont marginales et se concentrent presque exclusivement sur les besoins les plus pressants – partant du principe selon lequel la majorité de la population est en mesure de satisfaire ses besoins en logement en passant par le marché. Le récent effondrement du marché de l'immobilier et des prêts hypothécaires – en particulier en Irlande, en Espagne et au Royaume-Uni – démontre que les systèmes immobiliers où prédominent le marché ne sont pas adaptés pour satisfaire les besoins en logement. À court terme, il est urgent de mettre en place des mesures destinées à éviter les expulsions, comme l'offre de garanties publiques pour les retards de paiement liés aux prêts hypothécaires. Dans une perspective à moyen terme, la crise doit inviter les

⁶ Ainsi qu'en atteste la récente expérience espagnole : sur pas moins de 100.000 candidats potentiels, à peine 1.400 immigrants ont accepté la proposition de retour offerte par le gouvernement (El plan de retorno atrae a 1.400 inmigrantes, El País, 15 janvier 2009).

⁷ L'Italie, l'Irlande et le Royaume-Uni disposaient par exemple de réseaux de caisses d'épargne locales qui ont toutes été privatisées. Aux Pays-Bas, la Postbank est désormais propriété du Groupe ING, tandis que la Girobank, créée par le Royaume-Uni, fait aujourd'hui partie d'Alliance & Leicester plc et que la Banque de la poste espagnole a également été privatisée (Commission, 2008a).

⁸ La situation est encore plus désastreuse dans les pays d'Europe centrale et orientale où, comme cela a déjà été dit, de larges pans de la population n'ont pas accès aux services financiers classiques. C'est dans ces pays, où les banques sont aujourd'hui passées sous contrôle de capitaux étrangers, que le processus de libéralisation a eu le plus d'impact.

pouvoirs publics à renforcer leurs interventions sur le marché du logement et des prêts hypothécaires. Au niveau de l'UE, il convient d'instaurer une surveillance macro-économique plus efficace afin d'empêcher l'apparition de bulles immobilières (Ahearne et al., 2008).

La crise touche aussi les **régimes de pension**. La chute drastique du marché des actions a considérablement affaibli la valeur des actifs des fonds de pension, mettant de la sorte en péril les revenus des pensionnés dans les pays où les pensions reposent en grande partie sur des régimes privés. Dans l'UE, cinq pays possèdent un système où les régimes de pension privés représentent plus de 10 % des revenus dont bénéficient les pensionnés (Danemark, Suède, Royaume-Uni, Irlande et Pays-Bas). Pour ces pays, il est primordial de mettre en œuvre des mesures exceptionnelles afin de protéger les niveaux de pension des travailleurs qui partent aujourd'hui à la retraite. Mais la crise appelle également une réévaluation des risques et des avantages inhérents aux différents modèles de pension. Au cours des dernières décennies, s'inspirant des recommandations de la Banque mondiale, différents pays de l'Union (en particulier en Europe centrale et orientale) sont passés d'un régime public de retraite par répartition et à prestations définies à un régime privé par capitalisation et à cotisation définie.

En conséquence, les citoyens qui disposaient jusque-là d'un droit à pension (lié aux contributions précédentes) ont vu leurs revenus de pension devenir tributaires de la volatilité des marchés financiers. La crise financière que nous traversons actuellement expose très clairement les dangers d'une telle transition, ainsi que les avantages que confère le maintien de systèmes de répartition durables et solides. Comme le constatent Orszag et Stiglitz (1999), à un moment donné, l'important, en termes pratiques, n'est pas de réévaluer les choix qui ont présidé à la réforme du mode de pension dans un pays donné dans la mesure où ces choix sont difficiles à inverser. Ce qui importe, c'est de faire en sorte que tous les pays

de l'UE, quel que soit le système de pension en vigueur, soient en mesure de garantir une pension digne de ce nom à leurs citoyens à l'avenir. Dans ce cadre, certaines modifications devront être envisagées dans les pays ayant mis en place des systèmes obligatoires par capitalisation et à cotisation définie afin de protéger les pensionnés face aux risques liés à la volatilité des investissements.

Une récession prolongée a également pour effet d'exacerber les problèmes de **mobilité sociale intergénérationnelle**. Il est prouvé que le fait de grandir au sein d'un foyer pauvre augmente la probabilité de vivre dans la pauvreté par la suite. Si la crise perdure, les enfants pauvres d'aujourd'hui éprouveront plus de difficultés que les précédentes générations à sortir de la spirale de la pauvreté. La crise aura également un effet plus immédiat : l'extension de la pauvreté infantile. Cette évolution est particulièrement inquiétante puisque ce phénomène était déjà particulièrement criant en Europe avant la crise⁹. Il est donc vital pour les gouvernements d'accorder une attention spécifique aux enfants dans le cadre des réponses qu'ils apportent à la crise. Il serait par exemple judicieux d'utiliser une partie des plans de relance afin de renforcer les infrastructures de garde et d'éducation pour les jeunes enfants et d'améliorer la qualité de l'enseignement primaire et secondaire. L'introduction de mesures plus directes pour lutter contre la pauvreté infantile – comme la création d'une allocation de revenu minimal pour enfant – ne doit pas être écartée.

Dans certains pays, la crise pourrait renforcer les **inégalités de revenu**. Il semble communément admis que la crise devrait contracter la partie supérieure de la distribution des revenus. Ainsi que le décrit Atkinson (2009), c'est en effet ce qui s'est produit au lendemain du crash de 1929. Toutefois, il rappelle également que les tranches de revenus supérieures

⁹ En 2006, 19 millions d'enfants (19 %) vivaient sous le seuil de pauvreté dans l'UE-27, et dans près de la moitié des États membres, le taux de pauvreté infantile atteignait 20 % ou plus, avec notamment 26 % en Pologne et en Lettonie (Commission: 2008b).

n'ont pas chuté partout¹⁰. Par ailleurs, lorsque la grande dépression est apparue, d'autres catégories de revenus ont été durement affectées. Aux États-Unis, les inégalités de revenus se sont renforcées entre 1929 et 1933, ce qui s'explique en partie par une augmentation des différences salariales (Mendershausen, 1975). L'impact de la crise actuelle sur la distribution des revenus dépendra donc en grande partie de l'évolution des salaires. Il dépendra aussi des mesures adoptées par les gouvernements. À cet égard, il faudra analyser avec soin les effets redistributifs potentiels des éventuelles réformes fiscales introduites dans le but d'assainir les finances publiques des différents gouvernements européens.

Enfin, la récession pourrait également induire certaines tensions dans le **financement des systèmes européens de protection sociale**. Confrontés à la baisse des recettes et à la hausse concomitante des demandes d'allocations basées sur les droits, les gouvernements seront probablement incités à réduire le budget social. Dans la mesure où il sera difficile de réduire les allocations basées sur les droits, la pression sera d'autant plus importante en faveur d'une réduction des dépenses liées aux services publics – éducation, soins de santé, etc. Il est primordial d'éviter une telle solution. Toute réduction en termes de couverture ou de qualité des services publics ne ferait qu'aggraver la situation déjà difficile de la population pendant la crise et mettre en péril la perspective d'une solution inclusive sur le plan social.

10 Elles ont chuté aux États-Unis, en Australie, en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

II - Quels enseignements tirer du passé ? Bilan des crises précédentes

De nombreux observateurs comparent la crise actuelle à la Grande Dépression. Plusieurs enseignements ont pu être tirés de ce qui s'est passé à cette époque, comme la nécessité de prendre des mesures immédiates et vigoureuses et le rôle des politiques budgétaires expansionnistes. Par ailleurs, la Grande Dépression démontre également les dangers d'une spirale descendante concernant les prix/salaires. Ce risque est assurément moindre qu'en 1929 dans la mesure où le niveau de protection salariale est aujourd'hui bien plus élevé (à tout le moins dans les pays industrialisés). Cependant, ce risque ne doit en aucun cas être sous-estimé. La tentation de réduire les salaires pour retrouver la compétitivité pourrait être particulièrement forte dans les pays de la zone euro, qui n'ont pas la possibilité de recourir à la dévaluation. Un article récemment paru dans le *Wall Street Journal*¹¹ met en garde les pays de l'UE face au risque de se prendre dans l'engrenage des stratégies salariales déflationnistes de

11 « *The Wages of Recovery* », par Simon Tilford, dans *The Wall Street Journal Europe*, 15 avril 2009.

type ‘chacun pour soi’, ce qui mettrait non seulement en péril les perspectives de relance de l’Europe, mais se traduirait également par une baisse significative des niveaux de vie.

Le deuxième enseignement à tirer des précédentes crises porte sur l’importance d’impliquer les partenaires sociaux dans l’élaboration et la mise en œuvre des stratégies de réponse à la crise. Les exemples tirés de crises passées montrent comment des pactes nationaux tripartites ont permis de surmonter d’importantes difficultés économiques en garantissant la participation de l’ensemble des grands acteurs économiques dans la mise en œuvre des réformes. Ce fut notamment le cas dans de nombreux pays d’Asie de l’est lors des crises de 1997-1999 (Campbell D 2001, cité dans BIT, 2009, p. 38), mais aussi dans plusieurs pays européens lors de la récession du début des années 1990.

Troisième grand enseignement : la nécessité d’éviter la dépendance par rapport aux trajectoires historiques et les approches à court terme. Comme le font observer Hemerijck et Visser (2003), en temps de crise, l’urgence empêche l’évaluation et la comparaison internationales. Les responsables sont encouragés à prendre des décisions rapides en se basant sur les recettes et les routines du passé. Pourtant, les ajustements apportés à la marge des paradigmes politiques en vigueur pourraient bien échouer face à une crise de nature systémique. Pire encore, ils pourraient s’avérer catastrophiques à long terme. La réponse apportée par les pays d’Europe continentale à la crise des années 1970 illustre parfaitement bien ce risque. Comme l’explique Esping Andersen, la plupart des pays ont décidé de répondre aux importants taux de chômage par une stratégie de réduction de l’offre de main-d’œuvre en suscitant le départ des femmes et des personnes âgées du marché du travail. Cette stratégie, qui reflétait l’empreinte catholique conservatrice de leurs systèmes de protection sociale, a eu des effets bénéfiques à court terme. À plus long terme pourtant, les pays concernés se sont enfermés dans une spirale négative de taux de

dépendance en hausse et de réduction de la population active (Esping Andersen, 1990, 1996).

Quelle que soit l’importance de ces différents enseignements, les circonstances et l’éventail des options politiques disponibles varient d’une crise à l’autre. À cet égard, deux éléments spécifiques distinguent la crise que nous traversons des récessions précédentes. Premièrement, la crise économique coïncide avec une grave crise environnementale, dont la solution passe par une transformation radicale de nos modèles de production et de nos modes de vie (Degryse et Pochet, 2009). Ensuite, le processus d’intégration européenne a atteint un stade bien plus avancé que lors des précédentes crises, ce qui signifie que les décideurs politiques ne peuvent recourir à certaines recettes politiques traditionnelles du passé – dévaluation monétaire, protectionnisme commercial. C’est précisément parce que le bouquet d’options disponibles à l’échelle nationale est réduit qu’une action coordonnée au niveau européen s’avère essentielle pour répondre à la crise.

III - Pourquoi la stratégie de Lisbonne d'après 2005 et l'agenda social renouvelé de 2008 font fausse route

La conclusion du chapitre précédent soulignait l'importance d'impliquer l'Union européenne dans l'élaboration des réponses sociales à apporter face à la crise actuelle. Au delà de l'argument politique (la nécessité de conserver le soutien populaire en faveur du projet européen), deux facteurs expliquent pourquoi il faut agir au niveau européen. Premièrement, il faut garantir la coordination des différentes réponses sociales apportées par les gouvernements nationaux afin d'éviter les effets négatifs d'un pays à l'autre ou même sur l'UE. Deuxièmement, il convient d'aider les États membres les plus gravement touchés et qui ne disposeraient pas des ressources financières nécessaires pour amortir l'impact social de la crise, et donc éviter l'apparition de situations d'instabilité politique ou de détresse sociale. Appart cela, l'Union peut également contribuer à améliorer les réponses sociales des différents États membres en mettant à disposition des données et des informations harmonisées et en favorisant l'échange d'informations et l'apprentissage politique entre gouvernements nationaux.

Maintenant que nous saons quel type d'intervention est nécessaire de la part de l'UE, il convient de se demander si ce type de mesure peut s'inscrire dans le cadre institutionnel et cognitif qui guide aujourd'hui l'action sociale de l'Union. Avant de répondre à cette question, il nous faut brièvement décrire les grandes caractéristiques de ce cadre.

La politique sociale communautaire est un cocktail de différentes interventions – législation, dialogue social, aide financière (pour l'essentiel, les fonds structurels) et coordination politique non contraignante par le biais de ce que l'on appelle la méthode ouverte de coordination. Ces dernières années, les deux premiers éléments (législation et dialogue social) ont beaucoup perdu de leur importance tandis que les méthodes de gouvernance 'douces' sont devenues la 'norme' des actions communautaires dans le domaine social et de l'emploi. Lancées au début des années 1990, ces méthodes sont depuis l'an 2000 conceptuellement et institutionnellement associées à la stratégie de Lisbonne. Cette évolution s'est accompagnée d'une volonté de 'lisbonnisation' des fonds structurels de l'Union – la réorientation des fonds en faveur de la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne. Par conséquent, la stratégie de Lisbonne est devenue le principal cadre conceptuel et institutionnel des actions sociales de l'UE.

Adoptée en 2000, la stratégie de Lisbonne a pour objectif de transformer l'Europe, d'ici 2010, en une économie compétitive basée sur la connaissance et favorable à l'intégration sociale. Cette transformation doit voir le jour par le biais d'investissements dans l'innovation et le savoir, de réformes des marchés de produits et de réformes de l'emploi et des systèmes de protection sociale. Pour mettre en œuvre ces réformes, la stratégie de Lisbonne préconise essentiellement le recours aux méthodes de coordination non contraignantes. La responsabilité de la mise en œuvre incombe donc aux gouvernements nationaux, même si l'UE soutient

et complète les efforts consentis par les États membres par ses propres interventions.

Au cours de la période couverte par la stratégie de Lisbonne, l'UE a approuvé plusieurs agendas sociaux¹². Ces agendas ont pour fonction d'organiser les actions sociales de l'Union, mais aussi de fournir une 'vision sociale' ou une réflexion politique afin de nourrir les réformes des systèmes de protection sociale menées à l'échelle nationale. Deux idées sont au cœur de la réflexion sur la politique sociale de l'UE dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. Premièrement, la politique sociale doit être de nature à favoriser la croissance – un « facteur productif » – et servir à éviter les problèmes au lieu de les corriger, ce qui se traduit par une attention soutenue en faveur de l'éducation, de l'apprentissage tout au long de la vie et des politiques propices au développement des jeunes enfants. Deuxièmement, les inégalités dictées par les forces du marché ne pourraient être réduites par des moyens politiques. Au lieu de réguler le marché afin de veiller au bien-être des citoyens, l'objectif est d'adapter et d'équiper les personnes afin qu'ils puissent satisfaire leurs besoins sociaux dans le marché. L'attention va donc aux mesures d'activation du marché du travail – recyclage professionnel, programmes de mise au travail des allocataires sociaux – même si, en principe, ces mesures doivent être complétées par des interventions de solidarité (programmes classiques de revenus de remplacement) ciblées sur les personnes exclues du marché.

12 Plus précisément, trois agendas sociaux ont été approuvés depuis le lancement de la stratégie de Lisbonne. Les deux premiers couvraient une période de cinq ans (2000-2005 et 2005-2010) et avaient pour objectif avoué de soutenir et de compléter les initiatives mises en place par les gouvernements nationaux afin de réaliser les objectifs de Lisbonne en matière sociale et d'emploi. Le troisième document (dit 'agenda social renouvelé') reposait sur un champ plus large. Adopté en 2008, il ne se borne pas aux domaines sociaux classiques de Lisbonne et couvre toute une série de politiques, dont la mobilité des travailleurs, l'immigration et le dialogue interculturel. Cet agenda renouvelé se montre également plus ambigu sur le plan du calendrier. Approuvé en 2008, il fera « l'objet d'un réexamen en même temps que la stratégie de Lisbonne pour la période après 2010 » (COM (2008) 412). Toutefois, rien ne permet de dire si ce réexamen se traduira par l'élaboration d'un nouvel agenda social ou par une simple actualisation.

Rappelons que la version originale de Lisbonne plaçait objectifs économiques et objectifs sociaux sur un pied d'égalité. Lisbonne puisait en effet son originalité dans la recherche d'une synergie positive entre le développement économique et social. Cette idée fut toutefois complètement abandonnée en 2005 lors de la réorientation de la stratégie sur la croissance et l'emploi. La stratégie repose désormais sur une version perfectionnée de l'argument de l'« effet cascade » selon lequel les niveaux de vie augmenteront automatiquement à mesure que l'Europe évolue vers une économie hautement qualifiée basée sur les connaissances. La réforme a eu d'importantes répercussions pratiques sur l'action sociale de l'UE. Dans le cadre de l'architecture post-2005 de Lisbonne, seules les réformes sociales ciblées sur la promotion de l'emploi ou la viabilité financière font l'objet d'une coordination et d'une surveillance étroite dans le cadre du processus de Lisbonne à proprement parler (Zeitlin, 2007). La coordination des autres réformes de nature sociale est soumise à un processus bien plus léger (la MOC sur la protection et l'inclusion sociale) qui, de plus en plus, n'est plus justifiée en termes de valeurs sociales européennes communes et d'engagement politique à préserver le modèle social européen, mais bien en termes de bénéfices tirés de l'échange d'informations et d'apprentissage mutuel.

Neuf ans après son lancement, quel bilan pouvons-nous tirer de la stratégie de Lisbonne ? La principale conclusion qui saute aux yeux lorsque l'on se penche sur les données est la suivante : l'effet de cascade n'a pas fonctionné. Si, au cours des quatre dernières années, les taux d'emploi ont connu une hausse considérable, cette évolution n'est en grande partie due qu'à la création d'emplois à temps partiel et d'emplois temporaires. Malgré la croissance économique, les taux de pauvreté globaux n'ont pas baissé et les taux de pauvreté des enfants et des personnes âgées ont même augmenté dans certains États membres (Commission, 2008b). Enfin, il est important de souligner que les inégalités de revenus se sont renforcées dans la majorité des pays de l'Union, avec de fortes hausses

enregistrées en Allemagne, en Pologne, en Italie, en Lettonie, en Roumanie et en Bulgarie (ISE 2009).

De plus, la pensée sociale de l'UE a été quelque peu faussée au moment de sa mise en œuvre. L'équilibre de départ entre l'activation professionnelle et les mesures de solidarité a très clairement été rompu en faveur de la première citée. Ainsi que l'on peut le lire dans un récent document de travail des services de la Commission, dans la plupart des États membres, les stratégies de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale se sont réduites à des mesures destinées à faciliter l'intégration des personnes sur le marché du travail. Seuls quelques rares États membres considèrent l'« inclusion active » comme une approche holistique, associant un complément de ressources adéquat, des marchés du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité (Commission 2009b, p. 41).

Enfin, malgré l'attention accordée à la notion de prévention sociale, l'UE n'est pas parvenue à favoriser une transition digne de ce nom vers des systèmes de protection sociale par nature plus préventifs. Dans la plupart des États membres, très peu de progrès ont été enregistrés dans les domaines de l'apprentissage tout au long de la vie, de l'abandon de la scolarité et des gardes d'enfants, et les taux de pauvreté infantile restent toujours plus élevés que le taux de pauvreté moyen (Commission, 2008b).

Revenons maintenant à la question de départ : le cadre actuel de la politique sociale de l'UE est-il propice à l'élaboration d'une réponse sociale européenne à la crise ? Selon nous, la réponse est négative.

Deux problèmes de taille peuvent être associés au cadre politique actuel. Le premier concerne sa base cognitive. Comme mentionné plus haut, les politiques sociales liées à la stratégie de Lisbonne reposent sur un postulat : les marchés fonctionnent bien ou, en d'autres termes, sont capables d'apporter le bien-être social à la majorité de la population – dès

lors, le travail serait le meilleur moyen de sortir les gens de la pauvreté. Dans un contexte propice, ce postulat est contestable. Le respect strict de l'adage « mieux vaut avoir n'importe quel travail que pas de travail du tout » empêche de prendre la mesure réelle des problèmes des 'travailleurs pauvres' et cache l'existence d'autres facteurs sociaux qui constituent d'importants freins au travail pour les personnes exclues du marché – comme l'absence d'infrastructures de garde adaptées pour les enfants ou les transports en commun. Mais en temps de crise, ce postulat devient tout simplement faux. Il y a en effet fort à parier que, dans les mois à venir, les marchés ne fonctionneront pas d'une façon socialement acceptable. L'accent mis actuellement sur les mesures d'activation doit être atténuée et les mesures de protection sociales – programmes de revenus garantis, salaires minimums – devraient bénéficier d'une attention plus soutenue, ainsi que la nécessité d'assurer la couverture géographique totale des services sociaux de qualité et l'accès universel à de tels services.

Le second problème réside dans sa faiblesse. Comme nous l'avons vu ci-dessus, l'action sociale de l'UE se résume aujourd'hui pour l'essentiel à une coordination politique sur une base volontaire. La prédominance de cette coordination 'douce' est bien souvent justifiée en invoquant le respect de l'hétérogénéité de systèmes de protection social. Pourtant, le respect de la diversité devrait être mis au second plan maintenant que l'Europe traverse une crise systémique et que le risque de protectionnisme national est élevé. Il faut veiller à apporter une réponse européenne coordonnée à la crise et, pour ce faire, les mécanismes de coordination de la politique sociale doivent être consolidés.

IV - La politique sociale de l'UE face à la crise : quelques recommandations

Dans l'immédiat, la priorité doit être de s'assurer que tous les gouvernements nationaux apportent une réponse efficace, globale et coordonnée aux conséquences sociales de la crise. Comme nous l'avons vu ci-dessus, cette réponse nécessite des réformes des modes de gouvernance sociale au niveau de l'Union, ainsi qu'un certain changement de la façon d'envisager la politique sociale communautaire. Voici quelques recommandations concernant l'action sociale de l'Union face à la crise :

A) Surveiller tous les effets sociaux de la crise

Comme observé dans l'introduction, il se peut que les réponses sociales des États membres se concentrent uniquement sur l'impact en termes de pertes d'emploi et de chômage. L'Union a un rôle important à jouer en mettant en exergue les différentes dimensions sociales de la crise et en invitant les États membres à élaborer une réponse globale. Pour inciter les États à adopter une telle approche holistique, l'Union pourrait par exemple

se charger de diffuser des données actualisées sur l'ensemble des répercussions sociales de la crise. Cette fonction pourrait par exemple être assurée en élargissant le champ des rapports mensuels de suivi que la Commission élabore depuis l'éclatement de la crise et qui se consacrent uniquement aux tendances liées au marché du travail et aux restructurations industrielles.

B) Coordonner la dimension sociale des plans de relance nationaux

Jusqu'à présent, Les discussions menées à l'échelle nationale et européenne à propos des plans de relance des États membres se sont focalisées sur la taille des plans ou sur le type de mesures proposées – soit investissement vs. consommation. La dimension sociale des solutions proposées (impact des mesures envisagées en termes de distribution, proportion des efforts de relance investis dans les infrastructures sociales, etc.) n'occupe qu'une place marginale dans ces discussions.

L'UE devrait s'assurer que les gouvernements nationaux favorisent des stratégies de relance socialement inclusives. D'importantes différences dans l'orientation sociale des plans de relance nationaux risquent d'aggraver les déséquilibres territoriaux et sociaux au sein de l'Union. Pour éviter cela, l'UE pourrait par exemple pousser les gouvernements des États membres à consacrer un pourcentage minimum du budget des plans de relance aux investissements de nature sociale. Il pourrait même être possible d'envisager l'instauration d'obligations plus concrètes, comme un pourcentage donné en faveur des infrastructures sociales liées à l'enfance. Les États membres devraient également être invités à mener des évaluations d'impact social systématiques pour les mesures de relance économique mises en place.

C) Éviter les politiques de dévaluation salariale

Comme évoqué plus haut, le risque de mettre le pied dans l'engrenage négatif de la concurrence à la dévaluation salariale est important, en particulier dans la zone euro. L'UE doit tout faire pour éviter une telle situation, par exemple en instaurant un seuil minimal pour les salaires nominaux (Watt, 2008). D'après Watt, le meilleur moyen d'y parvenir serait une approche basée sur une « politique déclaratoire » : les gouvernements nationaux, les partenaires sociaux et les autorités européennes affirmeraient publiquement leur soutien en faveur d'une croissance salariale nominale stable et leur rejet des politiques salariales du 'chacun pour soi'.

D) Encourager les approches politiques concertées

La Commission a toujours joué un rôle important en tant que vecteur d'idées dans le domaine social, en diffusant des idées innovantes et des bonnes pratiques. Aujourd'hui, le discours qui sous-tend la politique sociale communautaire semble dépassé. Il est donc plus important que jamais pour la Commission de prendre davantage l'initiative en proposant de nouvelles approches et en encourageant l'échange d'informations et de bonnes pratiques entre gouvernements. Il serait également opportun de renforcer les actions mises en œuvre par l'UE afin de soutenir l'innovation et l'expérimentation sociales aux niveaux local et régional (Jouen 2008).

E) Renforcer la conditionnalité sociale de l'aide financière de l'UE

Enfin, il est nécessaire d'utiliser de manière plus efficace l'aide financière communautaire pour lutter contre la crise. Jusqu'à présent, les propositions avancées s'orientent vers la hausse du montant du soutien financier apporté aux gouvernements nationaux – en élargissant par exemple la couverture du Fonds Européen d'Ajustement à la Mondialisation (FEM)

ou en avançant les versements du FSE aux États membres. Ces mesures devraient s'accompagner de réformes afin de permettre à l'UE de disposer d'un contrôle accru sur l'affectation de ces fonds. À titre d'exemple, la Commission devrait être davantage impliquée dans la programmation des mesures financées par l'intermédiaire du FEM. Aujourd'hui, les gouvernements nationaux ont carte blanche pour décider de la manière dont ils utiliseront les fonds obtenus via le FEM, pour autant qu'ils financent des mesures d'activation pour les travailleurs licenciés. Un plus grand engagement de la Commission permettrait d'assurer une utilisation de ces fonds pour promouvoir une transition en douceur vers une économie à faibles émissions de carbone.

Il est également important réexaminer les conditions des crédits d'urgence octroyés par le FMI/la Commission aux pays d'Europe centrale et orientale. Dans les circonstances actuelles, la réduction des dépenses sociales ne ferait qu'exacerber la situation sociale déjà délicate que vivent les pays concernés. L'UE devrait soit assouplir ces conditions, soit revoir à la hausse l'aide financière en faveur de ces pays afin de compenser la diminution des capacités nationales à atténuer les effets de la crise.

V - Au delà de la crise : repenser les stratégies de promotion du modèle social européen

La crise est également propice à une révision de la stratégie à long-terme mise en place par l'UE pour favoriser la cohésion et le progrès dans le domaine social. Les quatre points suivants mériteront selon nous une attention soutenue dans les années à venir.

A) S'attaquer aux inégalités de revenus

Comme le constate Joseph Stiglitz¹³, l'augmentation progressive des inégalités de revenus est à la base de cette récession. La compression permanente des salaires, associée à l'abondance de liquidités, a donné naissance à un phénomène de croissance alimentée par l'endettement aux États-Unis. Si ce processus était patent de l'autre côté de l'Atlantique, un phénomène similaire a également marqué l'UE. Au cours de la dernière décennie, la part des salaires dans le revenu national de l'UE-27 n'a cessé

¹³ Joseph Stiglitz, « The Rocky Road to Recovery », Project Syndicate, 2009 (www.project-syndicate.org)

de chuter. En raison de la faiblesse du pouvoir d'achat de la population, la consommation privée au sein de l'UE s'est soit nourrie de la bulle créancière ou spéculative – comme au Royaume-Uni, en Irlande, en Espagne et dans certains nouveaux États membres – soit elle est restée inhibée, comme en Allemagne (ISE, 2009).

Tandis que les inégalités se sont accrues dans la plupart des États membres au cours de ces vingt dernières années (OCDE, 2008b), l'Union a négligé cette dimension essentielle de la cohésion sociale dans ses analyses et dans les mesures adoptées. La crise a souligné l'importance de corriger les inégalités induites par l'économie de marché. Bien entendu, ce sont les acteurs nationaux qui, au premier plan, sont responsables de l'introduction de telles mesures correctives, mais l'UE peut favoriser une évolution vers des sociétés plus égalitaires, par exemple en renforçant le rôle des indicateurs d'inégalité et/ou introduisant des cibles spécifiquement liées aux inégalités dans le cadre du processus social de la MOC. Il convient également d'accorder une attention plus soutenue à l'évolution des salaires. Certains mécanismes communautaires tels que le « dialogue macroéconomique » devraient être renforcés afin de s'assurer que la fixation des salaires correspond aux tendances à moyen terme en matière de productivité.

B) Tenir compte des aspects sociaux dans la transition vers une économie à faibles émissions de carbone

La plupart des acteurs s'accordent à dire que la seule issue durable à la crise consiste à favoriser une transition vers une économie à faibles émissions de carbone. Pourtant, bien des gens pensent, à tort, que les progrès technologiques suffiront à assurer cette transition. Comme le soulignent Degryse et Pochet (2009), une transition de ce type implique des changements considérables dans nos modes de production, de distribution et de consommation. Ces changements ne se matérialiseront pas uni-

quement grâce aux signaux émis par le marché. Cette transition nécessitera dans une certaine mesure un retour à des mesures de planification à long terme (Giddens, 2008) en matière de production industrielle et de transports par exemple, ainsi que l'introduction de règlements et de mesures fiscales afin de modifier les encouragements donnés aux personnes physiques et morales. Toutes ces mesures publiques auront d'importantes répercussions sur les inégalités de revenus, sur la cohésion sociale et sur l'emploi. Il est donc primordial de se pencher sans plus attendre sur les conséquences sociales de tels changements. Par ailleurs, la transition vers une économie à faibles émissions de carbone drainera d'importants changements sur le plan de la structure économique (types d'emplois, profils de compétences). Une politique active du marché du travail et de bonnes mesures de protection sociale seront donc cruciales pour amortir l'impact social d'une telle transition (Degryse et Pochet 2009).

C) Garantir un marché unique socialement acceptable

Au cours de la dernière décennie, nous avons assisté à une évolution de la logique sociale qui prévalait dans l'UE pendant les années 1980, passant d'une logique de greffe d'une dimension sociale au marché unique à une logique de préservation et de modernisation des systèmes nationaux de protection sociale par le biais d'une approche de coordination non contraignante. Ce changement de logique s'est accompagné d'un certain discrédit par rapport à l'application de la législation communautaire dans le domaine social. À mesure que les modes de gouvernance sociale 'doux' se sont élargis pour englober de nouveaux domaines d'action (inclusion sociale, santé et pensions, éducation et formation), la législation contraignante a progressivement été considérée comme une approche dépassée et inutile. L'argument avancé est le suivant : dans une Europe à 27, les directives « classiques » ne seraient pas de nature à favoriser le progrès social.

Cependant, ces derniers mois, les limites des approches flexibles et non contraignantes sont apparues au grand jour. Parallèlement, alors que la mobilité des travailleurs s'est considérablement intensifiée depuis l'arrivée des pays d'Europe centrale et orientale, l'acquis social n'a pas été adapté à la réalité nouvelle. La controverse née des récents arrêts de la Cour de justice européenne (CJEU) dans les affaires Viking, Laval et Rüffert démontrent si besoin est que les tensions entre l'intégration économique de l'UE et les systèmes nationaux de protection sociale n'ont pas disparu et que le problème va bien au-delà de la simple existence/absence de pratiques classiques de « dumping social ».

Ces arrêts ont eu un impact considérable sur l'opinion publique des pays nordiques, altérant leur perception de l'UE et démontrant la fragilité politique du soutien populaire en faveur du marché unique lorsque les citoyens ne sont pas convaincus que ce marché ne met pas en péril les systèmes nationaux de protection sociale. Il est par conséquent nécessaire de garantir l'innocuité sociale du marché unique. Une telle démarche n'impliquerait pas par la force des choses d'instaurer un droit social harmonisé. Ferrera (2009) propose une alternative non dénuée d'intérêt : la création d'une « niche » spécifique et concrète pour l'État-providence national au sein de l'architecture communautaire. Fondièrément, cette stratégie nécessiterait deux types de mesures. Premièrement, une modification du cadre constitutionnel communautaire serait nécessaire afin de préserver la « protection sociale » en tant qu'espace distinct et relativement autonome, et de préciser les limites imposées à la libre circulation et aux règles de concurrence par rapport à cet espace¹⁴. Deuxièmement, il serait nécessaire de développer et de renforcer les « régimes de protection sociale transrégionaux » pour les citoyens qui se déplacent d'un pays à un autre.

¹⁴ Par exemple : la proposition visant à intégrer une 'clause sociale' dans les traités, une proposition défendue notamment par la Confédération européenne des syndicats (CES).

Les tensions entre le marché unique et les systèmes nationaux de protection sociale peuvent également trouver leur origine dans l'impact négatif des mouvements des capitaux et des sociétés sur les finances des différents gouvernements. Ces dernières années, l'opposition des pays anglosaxons (Royaume-Uni et Irlande) et des nouveaux États membres à toute forme de coordination fiscale a largement compliqué la tâche des pays continentaux désireux de couvrir leurs objectifs sociaux par leurs recettes budgétaires. Comme le souligne Mario Monti¹⁵, l'UE devrait saisir l'occasion que lui offre la crise pour remettre sur la table la question de la coordination fiscale à l'échelle communautaire. Plus spécifiquement, M Monti propose de mettre en place un pacte stratégique entre ces deux groupes de pays. Ce pacte permettrait de « sauver » le marché unique et s'articulerait autour de deux éléments : 1) un engagement renouvelé et contraignant en faveur du marché unique, et notamment l'adoption d'échéances pour l'application de ses règles dans les domaines qui font encore défaut ; 2) des mesures limitées de coordination fiscale, permettant aux États membres de conserver leur souveraineté fiscale en coopérant sur certaines parties de celui-ci.

D) Renforcer l'action de l'UE en faveur d'une transition vers des systèmes sociaux préventifs

Enfin, dans les années à venir, il sera essentiel de consolider les actions mises en place par l'UE dans le but de renforcer la dimension préventive des systèmes de protection sociale. Le discours de l'UE concernant la prévention et les investissements dans les systèmes de protection sociale remonte au début des années 2000, mais, jusqu'à présent, comme nous l'avons vu plus haut, l'impact à l'échelle nationale est relativement limité. Bien entendu, les gouvernements nationaux sont les premiers responsables de l'absence de progrès à cet égard. Mais on ne peut ignorer le fait que l'Union pourrait apporter un soutien plus efficace à cette approche, par

¹⁵ Mario Monti, « How to save the market economy in Europe » dans *Financial Times*, 5 avril 2009

exemple en instaurant des objectifs contraignants en matière de réduction de la pauvreté infantile, en adoptant une position moins équivoque en faveur des infrastructures éducatives et de garde pour les jeunes enfants, ou en revoyant à la hausse les aides destinées à soutenir les investissements liés à l'enfance.

Ouvrages et textes de référence

- Ahearne. A.; Delgado, J.; von Weizsäcker J. (2008), « *A Tail of Two Countries* », *Bruegel policy brief*, n° 2008/4, Bruxelles : Bruegel
- Atkinson, A.B. (2009), « *Unequal growth, unequal recession ?* », *L'Observateur OCDE*, n° 270/271, décembre-janvier 2009, Paris : OCDE
- Barysh, K. (2009), « *New Europe and the Economic Crisis* », *Centre of European Reform Briefing Note*, février, Londres : CER
- Commission Européenne (2008a), *Financial Service Provision and Prevention of Financial Exclusion*, Bruxelles : Communautés européennes
- Commission Européenne (2008b), *Monitoring progress towards the objectives of the European Strategy for Social Protection and Social Inclusion*, Bruxelles : Communautés européennes.
- Commission Européenne (2008c), Rapport 2008 « *L'Emploi en Europe* », Bruxelles: Communautés européennes
- Commission (2009a), « *Pensions and the Financial Crisis* », Noted'information informelle, mars 2009 (disponible à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/economy_finance/focuson/pension_financial_crisis_en.pdf)
- Commission (2009b), *Commission staff working document accompanying the 2009 proposal for the Joint Report on Social Protection and Social Inclusion* (SEC (2009) 141), Bruxelles : Communautés européennes.
- Degryse, C., Pochet, P. (2009), « Europe et développement durable:

un changement de paradigme », *Document de travail de l'ISE*, 2009.2, Bruxelles : ISE

Esping-Andersen, G. (1990), « *The Three Worlds of Welfare Capitalism* », Cambridge : Polity Press

Esping-Andersen, G. (1996), « *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies* », Londres : Sage Publications.

European Trade Union Institute (ISE), (2009) *Benchmarking Working Europe 2009*, Bruxelles : ISE

Ferrera, Maurizio (2009) « *National Welfare States and European Integration: In Search of a Virtuous Nesting* », *JCMS*, 47: 2

Giddens, A (2008), « *The Politics of Climate Change: National Responses to the Challenges of Global Warming* », *Policy Network Paper*, Londres : Policy Network

Hemerijck, A.; Visser, J. (2003), « Policy Learning in European Welfare States », manuscrit non publié (disponible à l'adresse suivante : <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/hemerijckVisser2.pdf>)

Bureau international du travail (BIT) (2009), « *The Financial and Economic Crisis: A Decent Work Response* », Genève: BIT/Institut international d'études sociales.

Jouen, M. (2008), *Les expérimentations sociales en Europe : vers une palette plus complète et efficace de l'action communautaire en faveur de l'innovation sociale*, étude de Notre Europe, n° 66, Paris : Notre Europe

Karpinnen, J.; Storrie, D. (2009), « *More and better jobs? Employment prospects in the social model* », dans Robert Taylor (ed.), *Social Europe and the Single Market- where next?*, Londres : The Smith Institute

Liddle, R. (2009), « *The coming social crisis in Europe – will 'Social Europe' prove up to the test?* », dans Robert Taylor (ed.), *Social Europe and the Single Market- where next?*, Londres : The Smith Institute

Mendershausen, H. (1975), « *Income Distribution during the Great Depression* », New York : Arno Press

OCDE (2008a), « *Perspectives 2008 de l'emploi* », Paris : OCDE:

OCDE (2008b), « *Croissance et inégalités : Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE* », Paris : OCDE

Orszag, P; Stiglitz, J. (1999), « *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems* », document présenté à l'occasion de la conférence « *New Ideas About Old Age Security* », Banque mondiale, Washington D.C., septembre 14-15. 1999

Reinhart, C. M. et Rogoff, K.S. (2009), « *The Aftermath of Financial Crises* », document présenté lors de la réunion de l'Association économique américaine à San Francisco, 3 janvier 2009

Watt, A. (2008), « *The economic and financial crisis in Europe: addressing the causes and the repercussions* », *European Economic and Employment Policy Brief*, n° 3, Bruxelles : ISE

Watt, A. (2009), « *Distributional Issues in the Context of the Economic Crisis in Europe* », *Intereconomics*, mars/avril 2009

Banque mondiale (2008), « *The Financial Crisis and Mandatory Pension Systems in Developing Countries* ». Washington : Banque mondiale

Banque mondiale (2009), *Migration and development brief*, n° 9, mars 23, Washington : Banque mondiale

Zeitlin, J. (2007), « *Strengthening the Social Dimension of the Lisbon Strategy* », *La Follete School Working Paper*, n° 2007/022, Madison : University of Wisconsin

Liste des Policy Papers déjà parus

La cohésion territoriale : de la théorie à la pratique - Marjorie Jouen (juin 2008).

Clinton, McCain, Obama - 'nouvelle donne' pour le climat ? - Stephen Boucher (avril 2008).

Westminster en plein brouillard - Peter Sutherland (mars 2008).

Le réexamen du budget de l'UE : poser les questions dérangeantes - Eulalia Rubio (mars 2008).

Réviser les traités européens : le moment Convention - Gaëtane Ricard-Nihoul (décembre 2007)

Les premiers pas d'une politique : pour une action européenne renforcée en faveur de l'enfance - Eulalia Rubio (novembre 2007).

Collective Power: Enhanced Cooperation as the Driver of a Common Tradable green Certificate Market - Sheldon Welton (septembre 2007).

Contexte global mouvant pour la politique agricole - Isabelle Garzon (juin 2007).

Les chances et les risques d'une relance institutionnelle pour l'Union européenne - Jean-Louis Quermonne (mai 2007).

Les biocarburants au péril de la sécurité alimentaire ? - Josef Schmidhuber (mai 2007).

L'avenir des biocarburants et incidences sur l'équilibre des marchés agricoles - Pierre Rainelli (mars 2007).

La Convention des Nations-Unies sur le droit des migrants : un luxe pour l'Union européenne ? – Marie Barral, avec la collaboration de Stephen Boucher et sous la direction de Manlio Cinalli (décembre 2006).

Une relance par la politique étrangère est-elle possible ? – Deux contributions de Jean de Ruyt et Gilles Andréani (décembre 2006).

Les mouvements sociaux et l'Union européenne : eurosceptiques ou pro-européens critiques ? – Donatella Della Porta (juin 2006).

Le pardon et la promesse : pour une approche plus régionale de la question des Balkans par l'UE – Tamara Buschek, Bertrand de Larentaye et Fabien Dupuis (mai 2006).

Les Relations UE-Russie : Moscou pose ses conditions – Laurent Vinatier (mars 2006).

La politisation de l'UE : remède ou poison ? – Simon Hix et Stéfano Bartolini (mars 2006).

La stratégie européenne pour l'emploi : un instrument de convergence pour les nouveaux Etats-membres ? – Catherine Palpant (janvier 2006).

Démocratiser la démocratie européenne : Quelles voies pour une démocratie inclusive de qualité et transnationale ? – Stephen Boucher (décembre 2005).

La coopération interparlementaire dans l'Union européenne : L'heure d'un nouveau départ ? – Morgan Larhant (août 2005).

L'Europe sociale à l'épreuve de l'élargissement – Marjorie Jouen et Catherine Palpant (juin 2005).

Le premier référendum néerlandais : une évaluation à la veille du scrutin – Arjen Nijeboer (mai 2005).

Garantir la victoire du « oui » : du premier au deuxième référendum irlandais – Brigid Laffan et Adrian Langan (mai 2005).

La stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination : 12 recommandations pour une stratégie à plusieurs niveaux plus efficace – Stefan Collignon, Renaud Dehousse, Jean Gabolde, Marjorie Jouen, Philippe Pochet, Robert Salais, Rolf-Ulrich Sprenger et Hugo Zsolt de Sousa (mars 2005).

La Commission européenne « élargie » – John Peterson (février 2005).

La Turquie aux portes de l'Europe – Jean Marcou (octobre 2004).

L'avenir du Pacte de Stabilité et de Croissance comme outil de coordination des politiques économiques – Hugo Zsolt de Sousa (avril 2004).

Une stratégie de sécurité globale pour l'Union – Sven Biscop et Rik Coolsaet (décembre 2003).

Saint Malo cinq ans après : une évaluation de la PESD – olyon Howorth (décembre 2003).

9/11 et l'eupéanisation de la politique anti-terrorisme : une analyse critique – Monica den Boer (septembre 2003).

L'élargissement de l'UE : une fuite en avant ? – Daniel Vaughan-Whitehead (septembre 2003).

Responsabilités de l'Europe des 25 dans les rapports de voisinage – William Wallace (juillet 2003).

La Banque Centrale européenne et la politique monétaire – Hugo Zsolt de Sousa (juin 2003).

Peut-on imaginer des référendums à l'échelle européenne et à quelles conditions ? – Yannis Papadopoulos (novembre 2002).

Sécurité européenne : les perspectives de la PESD après le 11 septembre 2001 – Jolyon Howorth (mars 2002).

Ces publications sont disponibles gratuitement sur le site **www.notre-europe.eu**

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



DG Éducation et culture

Programme «L'Europe pour les citoyens»

La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

dépôt légal

© Notre Europe, octobre 2009