

Question d'Europe

n°292

21 octobre 2013

L' « Europe sociale », levier d'intégration de la zone euro

Résumé :

Thierry Chopin

Alain Fabre

Après avoir réussi, avec les effets accélérateurs de la crise, à forger des instruments fédéraux de pilotage de l'euro – Fonds et Mécanisme de Stabilité, lancement d'une Union bancaire –, franchi une étape majeure dans l'intégration des politiques budgétaires – Semestre européen, norme unique de déficit budgétaire – et permis l'évolution vers le statut de prêteur de dernier ressort, faisant de la BCE, une banque centrale à part entière, l'Europe doit désormais répondre à la question de sa convergence « sociale ». Face à un chômage structurel de masse lié aux rigidités nationales des marchés du travail, l'euro constitue une condition de l'Europe sociale tout en offrant le levier de sa mise en place. L'urgence de la question est posée par la nécessité de répondre aux attentes de nos sociétés minées par le chômage, surtout celui des jeunes mais aussi comme facteur de stabilisation et de pérennité de l'euro, en raison des mécanismes particuliers qui régissent le fonctionnement d'une zone monétaire intégrée. Dans la mesure où l'Etat providence relève largement de la compétence nationale, le sujet s'avère délicat. Prenant en cela appui sur le pragmatisme efficace de la méthode Schuman, l'Europe sociale doit progresser par expérimentations et par étapes successives. Avec le chômage comme question dominante, l'Europe devrait jeter les bases, fût-ce à partir d'un petit nombre d'Etats, d'une convention d'assurance chômage comme premier jalon de son intégration sociale.

L'année 2012 s'est achevée sur la stabilisation monétaire et financière de la zone euro. Fortement secouée par la crise financière et sa mue en crise des dettes souveraines, la zone euro a pris conscience de l'insuffisance, voire de l'absence d'instruments et d'institutions cohérents avec son régime de monnaie unique. *Grosso modo*, les Etats membres ont mené une stratégie se dédoublant en un programme drastique d'ajustement budgétaire et de réformes de structures, notamment dans le domaine du marché du travail, et la mise en place d'instruments fédéraux de régulation financière : Fonds européen de stabilité financière, Mécanisme européen de stabilité, Union bancaire en cours. Enfin, élément peut-être le plus important, la Banque centrale européenne, s'appuyant sur l'ampleur des réformes engagées et des programmes d'ajustement, a poursuivi sa transformation en prêteur de dernier ressort.

Mais le fond des déséquilibres européens comme cela avait été souligné avec la stratégie de Lisbonne (2000), réside dans une compétitivité insuffisante d'un point de vue général mais aussi problématique en raison de la dispersion des performances entre Etats membres qui a fortement crû jusqu'à la crise. Selon les données de la BCE, les coûts uni-

taires du travail ont augmenté de 13% dans la zone euro entre 1999 et 2007. S'ils ont été stables en Allemagne, ils ont crû de 16% en France mais dans toute l'Europe du Sud, la progression a oscillé entre 22% en Italie et 28% en Espagne.

Une telle évolution pose la question de savoir si la zone euro a pour fin ultime de construire une véritable monnaie unique ou seulement un régime de taux de change fixe ajustable par la compression des salaires et des prix quand survient, comme ce fut le cas entre 2010 et 2012, la pression des marchés par le canal des dettes souveraines.

La sortie progressive de récession au cours de l'année 2013 offre une occasion précieuse pour aborder clairement les choses. Les déséquilibres structurels des Etats membres de la zone euro doivent peu aux programmes d'austérité mais bien davantage aux politiques nationales qui, après avoir accompli les efforts requis pour adhérer à l'euro, ont entretenu à peu de frais les rentes sociales ou les bulles financières au lieu de mobiliser ce bien collectif qu'est l'euro pour entreprendre les réformes de structures nécessaires en vue de muscler la croissance potentielle à moyen terme.

Le résultat est que la zone euro de 2013, même si l'on perçoit une certaine stabilisation de sa situation, est avant tout celle du chômage de masse avec 12% de la population active qui est frappé. A ces déséquilibres, les jeunes de la zone euro paient – sauf en Allemagne et en Autriche – un tribut particulièrement lourd avec un taux de chômage de 24% qui est donc le double du taux général. L'Europe du Sud est bien sûr la plus atteinte : 63% en Grèce, 56% en Espagne, 39% en Italie, 37% au Portugal. On ne peut imaginer situation plus défavorable pour miner l'adhésion des sociétés nationales au projet européen, en accentuant la cassure entre l'Europe du Nord et l'Europe du Sud et le contraste entre une Europe économique qui retrouve des couleurs et une Europe sociale qui s'enfoncé dans le chômage de masse.

C'est la raison pour laquelle l'Europe sociale redevient un impératif pour répondre à l'attente des citoyens du point de vue de la légitimité du processus d'intégration politique. Dans cette perspective, l'Europe sociale ne peut se limiter au registre compassionnel : il s'agit de faire de la dimension sociale européenne, un levier puissant permettant de réactiver une stratégie de compétitivité pour élever le taux de croissance de la zone euro. Il y a aussi un enjeu de civilisation : parce que l'Europe est avant tout porteuse d'une conception élevée de la dignité de la personne humaine à travers son modèle d'économie sociale de marché qui trouve sa traduction officielle dans les traités, l'intégration sociale et la performance compétitive sont les deux faces d'une même stratégie.

QUELLE EUROPE VOULONS-NOUS ?

Grand marché vs. intégration politique : un conflit d'objectifs

L'année 2013 a vu une prise de conscience plus marquée du défi à relever par la zone euro en tant que telle, notamment en direction des jeunes. Plusieurs initiatives ont vu le jour, la plus emblématique étant probablement la déclaration franco-allemande du 30 mai dernier [1]. En matière d'emploi comme en bien d'autres, les causes des problèmes sont nationales alors que les solutions sont européennes. C'est le fond

de la rationalité du projet politique européen que de pouvoir mobiliser sa pleine dimension en faveur de chacun des Etats. L'Europe comme dimension fédérale s'est révélée être la solution face aux tempêtes sur les dettes souveraines : la Grèce, l'Espagne ou l'Irlande ont consenti de lourds sacrifices mais la solidarité européenne – 435 milliards € depuis 2010 – a représenté un effort qui n'est pas moins considérable.

L'Europe est aussi confrontée à des déséquilibres structurels, notamment sociaux, dont la résolution exige de clarifier le projet européen. 21 ans après Maastricht, l'Europe porte en elle deux finalités dont la concurrence s'accroît avec le temps. Celui de l'Europe comme grand marché, vision incarnée principalement – mais pas seulement – par le Royaume-Uni. Dans cette perspective, les institutions communautaires sont avant tout vouées à mettre en place les règles unifiant et fluidifiant les marchés. L'autre projet est de nature politique : il considère la fin ultime de l'Europe comme projet d'intégration politique. L'euro est ainsi le moteur d'un processus dialectique poussant de l'intégration monétaire à l'intégration budgétaire et, de là, à l'intégration politique en vertu des principes fondamentaux de la représentation : *no taxation without representation*.

A la concurrence des deux Europe par les objectifs, s'ajoute celle par les méthodes [2]. D'un côté, l'Europe, surtout après Maastricht, consacre la méthode de la concurrence entre Etats du fait de l'usage discrétionnaire par les politiques nationales des normes fiscales et sociales : ainsi malgré le plan d'aide européen considérable (45 milliards €), l'Irlande a refusé de modifier son taux d'impôt sur les sociétés de 12,5%. De l'autre, la résolution de la crise des dettes souveraines a abouti, en bonne logique, à un encadrement renforcé à l'échelon communautaire des politiques budgétaires nationales et à une norme identique de déficits. Concurrence dans un cas, intégration dans l'autre, dont il faut souligner la différence profonde de nature. Dans un espace économique intégré, la concurrence se livre sur un marché des biens et des services dans lequel les normes sociales et fiscales sont dans l'ensemble homogènes. Il n'est pas nécessaire d'avoir des règles identiques comme d'ailleurs à l'échelon national. Les

1. *La France et l'Allemagne ensemble pour renforcer l'Europe de la Stabilité et de la Croissance*, 30 mai 2013

2. *Christian Saint-Etienne, L'incohérence française*, Grasset, 2012.

écarts de taux d'imposition et de taux de cotisations permettent de répondre aux différences de productivité d'un territoire à l'autre mais leur caractère limité ne déclenche pas de concurrence entre territoires. Ainsi aux Etats-Unis, la concurrence est encouragée sur le marché des biens mais celle des normes est strictement limitée ; il en va de même en Allemagne, modèle de fédéralisme coopératif : la Basse Saxe ne se donne pas comme objectif la délocalisation des entreprises situées en Bavière. A l'échelon européen, il en va différemment : certains Etats emploient ouvertement les normes fiscale ou sociale pour favoriser la délocalisation d'entreprises ou de travailleurs d'autres Etats.

La rénovation de l'Etat-providence : un enjeu européen

Avec le choix depuis la Seconde Guerre mondiale par la plupart des pays européens, d'un Etat-Providence ambitieux – les dépenses sociales représentent 26% du PIB en Allemagne, 33% en France – les transferts sociaux jouent un rôle majeur dans la formation des déséquilibres macro-économiques entre Etats de la zone euro alors qu'une monnaie unique interdit de les ajuster par les dévaluations. Par ailleurs, dans un régime de change fixe tel qu'il régit une zone monétaire optimale, l'ajustement s'effectue par les flux réels en vertu de la mobilité du travail et du capital mais, dans ce cas, les marchés sont intégrés au niveau des normes. Si les chômeurs ne trouvent pas de travail dans un Etat dont l'activité baisse, ils en obtiennent dans un autre dont l'activité est en hausse. L'assiette fiscale se réduit dans l'un des Etats et augmente dans l'autre. La compensation a lieu par un échelon fédéral qui unit ces deux Etats. C'est ce qui se passe aux Etats-Unis. C'est ce qui se passe en Allemagne où il existe, à la fois, un échelon fédéral qui joue le rôle d'une « chambre de compensation » et en vertu des règles du fédéralisme coopératif qui prévoient des mécanismes de péréquation entre Länder riches et pauvres. En contrepartie, les normes de déficits des Länder sont strictement définies.

Economiquement, ce raisonnement englobe la dimension sociale et ce à plus d'un titre. Les choix sociaux affectent avant tout le coût du travail. Ainsi, selon les données fournies en 2012 par Destatis, l'Office fédéral allemand des statistiques, un salaire brut de 100€ en

2011, se traduit par 28€ de charges sociales en Allemagne, 50€ en France. Par ailleurs, les modifications de normes sociales à travers les dépenses publiques vont stimuler ou freiner la demande intérieure. Si celle-ci excède la production dans un Etat, ce dernier constatera un déficit de sa balance extérieure ; dans le cas contraire, elle sera excédentaire. Deux situations se présentent : ou l'Etat excédentaire accepte de payer le déficit de son voisin qui lui remet en échange des titres de dette ; ou il refuse et l'Etat déficitaire doit réduire unilatéralement sa demande en procédant, faute de dévaluation, à une réduction de ses coûts de production et en coupant dans ses dépenses publiques et sociales.

Les dépenses sociales représentent dans les pays d'Europe une part souvent prédominante des dépenses publiques totales. Leur rôle macroéconomique dans une zone monétaire intégrée est donc majeur par ses effets sur l'augmentation ou, au contraire, la réduction des tensions en matière de déficits ou d'excédents courants entre Etats mais aussi en raison de leur poids dans le coût du travail et dans la formation du taux de chômage. Autrement dit, alors que les dépenses sociales, et la manière dont leur financement affecte le coût du travail, jouent probablement le rôle le plus important dans le fonctionnement économique de la zone euro, elles demeurent du ressort des politiques nationales : elles sont encore peu coordonnées et loin d'être intégrées – beaucoup moins que les budgets des Etats – alors que leur intégration fédérale permettrait de jouer un rôle plus efficient dans une zone économique composée d'Etats ayant la même monnaie.

L'adoption par 17 Etats européens d'une même monnaie change radicalement la nature du social. Par exemple, quand l'Allemagne a instauré son *deutschemark* (DM) dans les Länder de l'Est, elle a dû consentir des transferts considérables : 4% du PIB des Länder occidentaux pendant plus de 20 ans. Pour l'Europe de l'euro, le paradoxe est que notamment dans la période la plus intense de la crise, on l'a vu se doter de moyens fédéraux importants pour résoudre les crises et encadrer les politiques budgétaires nationales. Mais ce sont des solutions nationales qui ont répondu à des problèmes de structure – marché du travail, Etat provi-

dence - se posant à chacun des Etats en termes très proches. Cette dimension, cette « dialectique », a été soulignée par Jacques Delors [3]. La question de la rénovation de l'Etat social se pose à peu près dans les mêmes termes depuis une vingtaine d'années. La plupart des Etats de la zone euro ont adopté un système de protection sociale de type bismarckien, c'est-à-dire fondé sur une logique d'assurance qui repose principalement sur des cotisations partagées entre employeurs et salariés. Les enjeux de vieillissement démographique sont à peu près les mêmes : l'indice conjoncturel de fécondité est identique en Italie, en Espagne et en Allemagne - 1,3 - et si des pays comme la France connaissent un taux supérieur - 1,8 - il demeure inférieur à celui requis - 2,1 - pour assurer le renouvellement des générations. Les solutions mises en œuvre en matière de retraites par exemple, dans la plupart des Etats ont obéi à une logique très voisine. Ainsi en 2007, l'Allemagne a reporté l'âge légal de la retraite à 67 ans en 2019 et en Italie, en 2011, sous l'impulsion de Mario Monti, il l'a été à 66 ans en 2018. Dans le domaine du marché du travail, depuis les lois Hartz (2003-2005) et l'accord de Pforzheim de 2004, les réformes entreprises en Europe se sont inspirées des expériences allemandes, non par manque d'imagination mais parce que les problèmes se posaient en termes assez semblables. L'Italie a reproduit les solutions allemandes de type compétitivité-emploi avec la loi de novembre 2012 après d'ailleurs que FIAT eut conclu un accord de ce type. Et l'accord français de janvier 2013 s'inscrit dans la même démarche.

Pas de solidarité collective sans responsabilité individuelle

On peut d'une certaine manière se réjouir de cette convergence naturelle vers des solutions européennes. Mais additionner 17 solutions nationales n'a pas la même portée, ne constitue pas la même force de frappe économique et sociale qu'une solution européenne d'ensemble. D'abord en raison précisément des différences de dimension, nationale dans un cas, européenne dans l'autre. Ensuite parce que l'Europe - c'est aussi vrai à l'intérieur d'un Etat - se compose de régions qui vont bien et de régions qui vont mal. En d'autres termes, en raisonnant comme s'il y avait des balances de paiements implicites, il y a des régions qui

produisent des excédents : l'Ile-de-France, le Bade-Wurtemberg, - il y a des régions qui produisent des déficits : le Mecklembourg-Poméranie occidentale, le Limousin. Ce qui veut dire dans l'organisation actuelle de la zone euro, que l'Ile-de-France solde automatiquement le déficit du Limousin, le Bade-Wurtemberg celui du Mecklembourg-Poméranie occidentale. Mais ni l'Ile-de-France n'aide le Bade-Wurtemberg à combler le déficit du Mecklembourg-Poméranie occidentale, ni le Bade-Wurtemberg ne soutient l'Ile-de-France dans son effort envers le Limousin.

Avec une monnaie identique dans les quatre régions et Länder cités, cette manière de gérer les différences intra-zones de l'Union monétaire ne va pas de soi. Elle repose sur l'idée implicite que ces quatre entités ont un taux de change fixe entre elles mais pas de monnaie unique. Avec les illusions du Pacte de stabilité et de croissance - pas de contrôle des politiques nationales par un échelon fédéral mais pas de renflouement non plus - la crise des dettes souveraines a révélé au grand jour la véritable nature d'une monnaie unique : l'euro n'est pas la monnaie de chacun comme Etat national mais la monnaie de tous comme être collectif européen. La traduction concrète de ce principe est le suivant : parce que les Grecs ont la même monnaie que les 16 autres membres de l'euro, le Parlement d'Athènes a le pouvoir de lever des impôts sur les contribuables autres que ses citoyens, ce qui n'était pas le cas - différence de nature - avec le SME (1979-1999) dans lequel les taux de change étaient ajustables. Et, de ce fait, les contribuables européens non grecs ont le droit, sinon le devoir, de contrôler le budget voté par le Parlement grec. Faute de quoi ils s'obligent à payer sans ciller des impôts votés par un autre Parlement que le leur. Mais sauf à accepter de payer indéfiniment, le fait pour un Parlement national de voter - à supposer que ce soit possible - des impôts illimités sur les Etats membres de la monnaie unique, exerce des effets dépressifs sur l'économie de l'Union monétaire et menace la viabilité de l'euro.

La crise a fait émerger comme principe essentiel de fonctionnement de la zone euro l'idée que l'intégration et la solidarité ont pour contrepartie et, en réalité pour condition nécessaire, l'effort fait par chacun des

3. « Un nouveau progrès social ne sera pas possible sans un renforcement de la gouvernance européenne. En outre, pour avancer, il faudrait accepter un minimum de mutualisation financière, à l'intérieur de la zone euro, en contrepartie, bien entendu, d'un renforcement des disciplines communes. Je ne vois pas de possibilité de consolider et de renforcer le modèle social sans un saut politique et une refondation des relations industrielles », les Echos, 26 août 2013 - www.lesechos.fr/economie-politique/monde/interview/0202940145921-jacques-delors-il-faut-un-saut-politique-pour-consolider-le-modele-social-europeen-597827.php

Etats. Ce que les principes fondamentaux de l'économie sociale de marché soulignent constamment : pas de droits sans devoirs, pas de solidarité collective sans responsabilité individuelle. Même si les Etats dont l'économie fonctionne bien – croissance positive, comptes publics maîtrisés – acceptaient que les autres Etats liés à eux par une monnaie unique, mènent indéfiniment des politiques expansionnistes, cette mansuétude se heurterait tôt ou tard aux limites de leurs moyens. Dans cette situation, en payant indéfiniment les déficits des Etats mal gérés, les Etats bien gérés finiraient tout simplement par n'avoir plus les moyens de leur générosité. Et les Etats mal gérés se retrouveraient pourvus d'une économie inefficace et de *sponsors* ruinés par leur solidarité. Une monnaie unique exige ainsi un système économique partagé par ses membres, ce qui signifie de conduire une même stratégie économique. En Europe, la stratégie d'économie sociale de marché sert de base à la politique de chacun des Etats. En la matière, un régime de monnaie unique conduit non à une coordination des politiques – les uns relancent, les autres réduisent leurs déficits – mais à leur intégration : les politiques ne sont pas nécessairement strictement les mêmes mais leur orientation doit aller dans la même direction. Ainsi, appartenir à une communauté économique et monétaire, loin de dispenser des efforts de chacun en supposant que les autres paieront pour vous, introduit, au contraire, pour chacun, une exigence accrue d'effort personnel pour permettre de rendre efficiente la dimension collective de la solidarité de tous à l'égard de chacun.

Dans cette optique, la composante sociale occupe une place essentielle et il importe de cerner le contenu et la méthode d'un projet dont la puissance d'intégration est très élevée pour l'Europe.

PENSER L' « EUROPE SOCIALE » COMME UN LEVIER D'INTÉGRATION

La dimension sociale des politiques des Etats membres de la zone euro représente potentiellement une composante très puissante pour la dynamique d'un fédéralisme budgétaire dans une logique d'intégration économique et politique. D'un point de vue quanti-

tatif, le poids des dépenses sociales est *grosso modo* du même ordre que les dépenses centrales des Etats. Dans l'ensemble de la zone euro, les dépenses d'administration centrale [4] sont de 23% du PIB contre 20% pour celles des administrations de sécurité sociale. En France, elles sont plus importantes : 27% contre 22%. En Italie, elles le sont un peu moins : 20% contre 23%. L'Allemagne enregistre un taux de dépense d'administration sociale identique à celui de l'Italie : 20% [5].

L'Europe sociale constitue d'ores et déjà une dimension significative de l'édifice communautaire. Elle occupe cette place depuis l'origine avec le traité de la CECA (1951) qui introduisit les fonds structurels, première manifestation du caractère effectif de la solidarité européenne et de sa dimension sociale, typique de son économie de marché sociale. L'espace de solidarité instituée par la construction européenne a en effet une forte dimension financière. La création du marché intérieur s'est en effet accompagnée de transferts budgétaires sans précédent au bénéfice des pays et des régions les plus défavorisés de l'Union ; les pays européens les plus riches prenant en charge le financement de ces transferts. Mises en place au fil de la construction européenne, les politiques régionales et de cohésion sont constamment montées en puissance depuis leur création, au point de représenter actuellement un peu plus d'un tiers du budget communautaire (36%). Ces politiques structurelles ont permis de cofinancer de nombreuses infrastructures (routes, ponts, aéroports, etc.), d'actions de reconversion ou de projets environnementaux, dont des panneaux ou plaques portant le drapeau européen viennent parfois signaler l'existence.

La dimension sociale figure également en bonne place dans les traités depuis la Charte européenne des droits sociaux de 1989, reprise dans le protocole social du Traité de Maastricht. Élément majeur, l'Europe fait du dialogue social et du rôle actif des partenaires sociaux, en vertu du principe de subsidiarité, un instrument-clé de la mise en place d'une convergence des Etats dans ces domaines : les partenaires sociaux jouissent d'une compétence reconnue en matière de normes communautaires.

Toutefois, l'Europe sociale telle qu'elle fonctionne inter-

4. Les dépenses publiques de chacun des Etats se répartissent en 3 grandes branches : l'échelon central qui réunit toutes les dépenses engagées par les gouvernements et les Parlements nationaux ; l'échelon local englobe toutes celles effectuées par les collectivités territoriales de manière « autonome » par rapport à l'Etat ; les dépenses sociales regroupent toutes les dépenses d'assurance maladie, retraites, famille, dépendance de caractère obligatoire même lorsqu'elles ne sont pas gérées par les administrations d'Etat ou locales.

5. Source : Eurostat

vient peu comme levier d'intégration d'un espace européen. Elle se concentre sur certains points particuliers comme les règles de non-discrimination. Dans un système dont le principe essentiel est la libre circulation des personnes, elle veille aux règles de transférabilité des droits des travailleurs d'un Etat à l'autre. Pour autant, l'Etat providence demeure l'apanage des Etats membres. Ce qui se concevait en l'absence de monnaie unique ne l'est plus dès lors que cette dernière existe. Ce qui milite le plus en faveur d'une Europe sociale, c'est l'existence d'une monnaie unique. L'euro est le véritable levier de l'Europe sociale et celle-ci est une condition de sa pérennité à long terme.

Fédéralisme coopératif et subsidiarité

Les plaidoyers en faveur du fédéralisme budgétaire mettent l'accent sur les dépenses publiques des Etats. Sur le plan communautaire, cette logique s'inscrit dans le Semestre européen qui vise à intégrer les politiques budgétaires. Mais si rationnelle que soit cette vision des choses, elle s'avère très complexe et ne pourrait se traduire dans les faits qu'au bout d'un processus très long et sensible politiquement. Les dépenses d'administration centrale relevant de la souveraineté parlementaire, leur fédéralisation partielle supposerait de toucher à des principes de souveraineté et appellerait des réformes constitutionnelles, soit un processus particulièrement délicat du point de vue de l'architecture politique des Etats européens. Les dépenses sociales touchent davantage à la société civile puisqu'elles relèvent pour une large part des partenaires sociaux, organisations patronales et syndicales. Si les Etats ne sont pas absents – loin de là puisque les recettes publiques jouent un rôle croissant dans l'équilibre des systèmes sociaux-, le rôle moteur revient tout de même aux partenaires sociaux. Leur rôle devrait être à la fois respecté et soutenu, ce qui permettrait un usage vivant et puissant du principe de subsidiarité. Leur portée concrète serait perçue de manière forte puisqu'il s'agit là du quotidien des Européens. D'une certaine façon, l'Europe des partenaires sociaux, c'est avant tout l'Europe des citoyens.

Toutefois, actionner le levier des partenaires sociaux afin de favoriser une approche intégrée de l'Etat social au niveau européen, ne va spontanément pas de soi.

Cette pratique assez naturelle en Allemagne, archétype de la négociation sociale autonome en vertu du principe de *Tarifautonomie*, ne l'est pas pour les Français accoutumés à une régulation étatique de la sphère sociale. Le syndicalisme français – la CGT notamment – a historiquement refusé le modèle « rhénan » de dialogue social à la fois pour éviter de cautionner le « système » et en raison de sa faible représentativité. Toutefois, la réforme sur la représentativité syndicale en France de 2008 s'inspire de la directive européenne : l'Etat intervient pour transcrire un accord entre partenaires sociaux, à l'exemple de l'accord de janvier 2013. De plus, le niveau national continue partout en Europe de dominer le processus de décision entre entreprises et syndicats. Dans l'esprit de l'opinion, l'Etat tire une bonne part de sa légitimité – le droit d'avoir des droits selon la formule de Hannah Arendt – du fait qu'il est le cadre de la solidarité sociale. Enfin, la masse financière des composantes de l'Etat social constitue une objection de taille à ce type de mutation.

En raison précisément de la masse financière des dépenses sociales de chacun des Etats européens, un levier d'intégration européenne suppose donc au préalable de définir le contenu et la méthode souhaitables. La difficulté de principe lorsqu'on évoque l'Europe sociale est double. La première est la crainte – peut-être l'espoir en France – que l'Europe sociale soit en réalité un projet d'uniformisation des règles sociales, soit par un alignement sur le bas, soit sur le haut ou sur un point moyen particulièrement difficile à définir. Le risque est alors d'obérer la compétitivité des uns par les rentes sociales des autres ou bien inversement de faire de l'Europe le moyen non assumé nationalement du démantèlement des acquis sociaux. Les représentations caricaturales – dans un sens comme dans l'autre – de la situation du voisin servent de repoussoir pour exciter les levées de bouclier nationales. On se souvient à cet égard du climat créé autour de la directive Bolkestein (2004-2005).

Dans leur principe, ces craintes ne sont pas totalement infondées : une approche uniformisatrice accentuerait le sentiment de dépossession de la société civile par la technocratie et provoquerait inéluctablement des effets économiques indésirables notamment sur les pays les plus fragiles de la zone euro.

C'est la raison pour laquelle la voie à suivre – en imitant d'ailleurs la méthode Schuman-Monnet des solidarités de fait progressives – doit être celle de l'expérimentation à un nombre réduit de pays étendue progressivement aux autres, plus que la solution du grand soir social européen d'inspiration libérale ou social-démocrate. Comme pour l'intuition première de la déclaration du 9 mai 1950, il faut considérer que l'Europe sociale ne se fera « *pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait.* » L'objectif serait de couvrir tous les Etats membres de la zone euro à un horizon de dix à quinze ans, domaine par domaine : maladie, retraite, chômage, famille, dépendance. Le point de départ de ce processus devrait être une « déclaration Schuman » de l'Europe sociale émanant d'une personnalité ou d'un groupe de personnalités européennes politiques ou syndicales de premier plan. Cette déclaration lancerait une sorte de processus dynamique comparable à celui engagé par Helmut Schmidt et Valéry Giscard d'Estaing dans le domaine monétaire avec le SME en 1978-1979. Bref, un SME de l'Europe sociale, fixant une sorte de « tunnel » à l'intérieur duquel convergeraient taux de cotisations et règles de couverture sociale.

Mais, avant d'analyser ce qui pourrait constituer un début de contenu pour l'Europe sociale, certaines précautions doivent être posées.

De la solidarité européenne à l'Europe sociale

Avec la crise, la nécessité de développer la dimension sociale de l'Union européenne, et notamment de la zone euro, est devenue encore plus pressante [6].

La crise de la zone euro a rendu indispensable la solidarité financière des Etats qui la composent, comme facteur de stabilité d'une union monétaire. Avec les crises grecque et irlandaise en 2010, la zone euro s'est dotée des instruments nécessaires pour faire face aux chocs qui, en affectant certains de ses membres, étaient de nature à fragiliser la monnaie unique en tant que telle. Au total, et en tenant compte des fonds alloués à l'Espagne pour assainir son système bancaire, le total des interventions européennes au titre de la solidarité financière de la zone euro atteignait

fin 2012, près de 435 milliards €. Il faut rappeler à ce stade du raisonnement combien la crise et les solutions auxquelles elle a abouti en matière de fonctionnement de la monnaie unique, notamment dans la mise en jeu de la solidarité en faveur des Etats les plus fragilisés, impliquent un changement de nature dans le fonctionnement économique de chacun des Etats et de la zone euro dans son ensemble.

En effet, au-delà de cette exigence de solidarité financière *stricto sensu*, l'Union européenne doit désormais prendre en considération le besoin de cohésion sociale nécessaire à une société stable. L'Europe se caractérise par une forte hétérogénéité en matière sociale. Même s'il convient de réduire l'écart entre les représentations et les réalités en la matière [7], les exemples de concurrence sociale, parfois agressive, sont désormais des faits avérés, notamment dans le secteur agro-alimentaire, celui des transports ou dans celui du bâtiment. En outre, sous l'effet de la crise, le taux de chômage a fortement progressé en Europe. La crise a rappelé la fragilité structurelle de catégories de population dont l'inclusion sur le marché du travail est plus faible : les jeunes (moins de 25 ans), les seniors (plus de 50 ans), les intérimaires, ou encore les femmes seules ayant des enfants à charge.

Si renforcer la dimension sociale de l'Union européenne, et notamment de la zone euro, est devenu une évidence, le débat sur le social demeure très difficile au niveau européen. Tous les Etats membres n'en donnent pas la même définition (redistribution, encadrement et organisation des relations de travail, protection individuelle des personnes au travail - par exemple, la lutte contre les discriminations dans le travail a ouvert la voie à la reconnaissance de droits sociaux à l'aune desquels la loi française est souvent plus timide et plus restrictive que le droit européen). En outre, il faut mesurer la difficulté de parvenir à un consensus européen significatif en matière sociale, dès lors que la plupart des compétences sur ce registre restent nationales et que les 28 pays de l'Union ont des traditions et des histoires différentes dans ces domaines [8]. Le chercheur danois Esping Andersen a montré que la notion générique d'Etat providence se déclinait en mode d'expression de la solidarité qui varie

6. Cf. Benoît Coeuré, « Revisiting the European Social Contract », discours prononcé à l'Université Harvard, 2 mars 2013. On pourra aussi se reporter à Jürgen Habermas, « Democracy, Solidarity and the European Crisis », discours prononcé à l'Université de Leuven aux Pays-Bas, 26 avril 2013

7. Cf. Kristina Masluskaitė, « Concurrence sociale dans l'UE : mythes et réalités », *Etudes et Rapports, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, juin 2013.

8. Il est possible de distinguer différents modèles socioéconomiques au sein de l'Union européenne – latin, scandinave, anglo-saxon et rhénan. Cf. l'ouvrage de Michel Albert, *Capitalisme contre capitalisme, Le Seuil*, 1991.

d'un groupe de pays européens à un autre [9]. S'il ne faut pas s'interdire toute réflexion sur les questions d'ordre social au niveau européen, il s'agit d'identifier clairement au préalable quels sont les niveaux d'action et de responsabilité de chacun (Etats et Union européenne).

Dans une construction idéale, l'objectif n'est pas de dépouiller les Etats de leurs prérogatives. Faire l'Europe, ce n'est pas défaire les Etats. L'expérience fédérale de l'Allemagne rappelle que la compétence de droit commun appartient aux Länder et la compétence d'attribution au Bund. Par ailleurs, le fédéralisme rhénan est d'essence coopérative : les Länder coopèrent- il existe des mécanismes de compensation financière entre eux – ainsi qu'avec l'Etat fédéral.

Le discours sur « l'Europe sociale », tel qu'il est notamment porté par la France depuis de nombreuses années, est souvent inaudible pour beaucoup de ses partenaires. Ce n'est pas par exemple en faisant adopter le principe d'un « SMIC européen » qu'on réduira comme par enchantement les différentiels de salaire entre la France et les pays d'Europe centrale et orientale où le salaire minimum est naturellement très bas (moins de 100 € par mois en Bulgarie et en Roumanie), sauf à fixer un tel « SMIC européen » en pourcentage du salaire médian de chaque Etat membre. Le pourcentage serait identique pour l'ensemble des Etats participants et le niveau absolu du salaire minimum varierait donc en fonction du salaire médian de l'Etat considéré.

Ces différents préalables étant posés, l'adoption de mesures dans le domaine social est indispensable sauf à laisser se diffuser l'idée que l'Union européenne ne fait rien pour ses travailleurs ! Dans cette perspective, il faut d'abord rappeler sans relâche qu'il est faux de dire que rien n'est fait : fonds d'ajustement à la mondialisation ; accord lors du Conseil européen de juin 2013 sur un paquet de 6 milliards € pour lutter contre le chômage, en particulier celui des jeunes, etc.). Ensuite, dans un contexte où la mobilité intra-européenne s'accroît sous l'effet de la crise, il faut engager le débat sur la portabilité des droits, sur le rapprochement des règles relatives aux conventions collectives

dans le cas des firmes multinationales opérant dans plusieurs Etats membres, en vue d'éviter les risques de dumping, etc. *In fine*, il convient de reprendre l'effort de convergence entre Etats membres sur le plan social mais aussi fiscal, sans doute dans un premier temps dans le cadre de quelques Etats.

Le banc d'essai de l'Europe sociale : une convention d'assurance chômage pour la zone euro

L'élément le plus important est de déclencher un espace de dialogue social européen qui se saisirait d'un premier sujet emblématique et mobilisateur. Dans la mesure où le sujet social le plus sensible en Europe est l'emploi, ce serait la bonne méthode et le bon signal : les partenaires sociaux de la zone euro définiraient ensemble une convention d'indemnisation du chômage pour les 17 Etats de l'euro [10]. Bâtir l'Europe sociale en désignant la lutte contre le chômage comme première pierre de l'édifice permettrait de mettre les efforts entrepris depuis la crise dans une perspective plus mobilisatrice auprès des populations déstabilisées par les sacrifices endurés.

L'enjeu européen est de taille : si l'on veut permettre l'émergence d'un marché du travail étendu et intégré en Europe, les conditions d'indemnisation du chômage constituent un facteur décisif. L'objectif de fluidifier le marché du travail européen comme le montre l'exemple relayé par les médias des travailleurs espagnols, notamment des ingénieurs, rencontrant l'attente d'entreprises allemandes en travail qualifié, serait facilité par des règles semblables en matière de chômage au sein de la zone euro.

Pour enclencher le mouvement, il importe que, agissant sans injonction des Etats ou de la Commission, les partenaires sociaux d'au moins deux pays membres prennent l'initiative. Symboliquement on peut souhaiter que l'Allemagne et la France soient les pionniers de l'initiative malgré des traditions sociales différentes. Peut-être serait-il bon que des pays comme l'Italie ou l'Espagne puissent se joindre à l'initiative. C'est d'ailleurs autour du groupe initial de l'aventure européenne – en y ajoutant l'Espagne – que la taille critique serait atteinte.

9. Gosta Esping Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press & Princeton, Princeton University Press, 1990.

10. Cf. Lázsló Andor, Commissaire à l'Emploi et aux Affaires sociales, « Europeans want and deserve a monetary union with a human face », discours à Madrid, 28 janvier 2013. Un début de réflexion est également amorcée au niveau européen sur un moyen de mutualiser une fraction de l'assurance chômage cf. les documents d'une audition publique de la Commission « Emploi et Affaires sociales » du Parlement européen : <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/empl/events.html#menuzone>

Plusieurs éléments militent en faveur de l'assurance chômage comme premier jalon d'une intégration sociale européenne. C'est le cœur du mal européen actuel. Des réformes majeures concernant l'Etat social ont été faites en Europe, notamment en Europe du Sud. Ainsi les objections à la solidarité européenne des Etats en meilleure situation par ce motif seraient sans effets. Les situations budgétaires se sont rééquilibrées ; la croissance économique semble se raffermir - +0,3% en zone euro au 2^e trimestre 2013 – et surtout tout en demeurant à très haut niveau, le chômage donne des signes de stabilisation, par exemple dans un Etat très touché fortement comme l'Espagne où la détente sur le marché de l'emploi semble plus perceptible.

L'indemnisation du chômage est un domaine où les différences sont particulièrement marquées : - affiliation : 12 mois en Allemagne, 4 mois en France ; - taux de cotisation : 3% en Allemagne (1,5% employeurs ; 1,5% salariés) ; 6,4% en France (4% employeurs, 2,4% salariés) ; 7,05% en Espagne (5,5% employeurs, 1,55% salariés) ; - durée d'indemnisation : 12 mois (24 mois pour les plus de 50 ans) en Allemagne ; 24 mois (36 mois pour les plus de 50 ans) en France ; 24 mois en Espagne ; 38 mois aux Pays-Bas et en Belgique.

La mission qui reviendrait aux partenaires sociaux serait de tirer les leçons des expériences de réformes réalisées en Europe au cours des dix dernières années. Compte tenu de leur importance et du rôle majeur de la principale économie de la zone euro, l'analyse des leçons des lois Hartz (2003-2005) devra nécessairement retenir l'attention dans la mesure où les taux de reprise d'emploi sont maximum 3 mois avant la fin de la durée d'indemnisation. Les lois Hartz en Allemagne ont montré la voie pour faire disparaître le chômage de longue durée qui a été divisé par deux en sept ans.

A partir d'une analyse européenne de la situation du chômage, les partenaires sociaux devraient définir un objectif-cible pour chacune des composantes de l'indemnisation du chômage – taux, durée, affiliation- et fixer un calendrier de convergence progressive pour chacun des Etats participants. Il faudrait au moins deux Etats concernés au départ, les autres membres de la zone euro les rejoignant de façon progressive. Dans

un domaine aussi délicat, la méthode vers la convergence devra être souple et graduelle : fixer des écarts maximum au démarrage et prévoir un calendrier pour leur resserrement progressif sur le moyen terme et pourquoi pas leur disparition à un horizon 2020 par exemple. Ainsi au début de la prochaine décennie, on aurait au sein de la zone euro, deux ou trois Etats-pilotes ayant la même convention d'assurance chômage. Le pilotage de la convergence progressive serait géré par des partenaires sociaux européens non par leurs Etats, l'inscription dans le droit positif suivant la négociation sociale.

Une convention européenne d'indemnisation du chômage servirait ainsi de base et de méthode pour chacune des familles de risques de l'Etat social. Car à terme l'objectif est bien d'aboutir à un Etat social européen intégré, non à la manière centralisée et jacobine mais selon celle souple et ajustable du fédéralisme coopératif, ce qui est la perspective – et la logique foncière – de la zone euro. Ce qui importe à ce stade, c'est de définir une manière européenne de faire de la protection sociale sans l'Etat, c'est-à-dire de faire des partenaires sociaux capables de mesurer ensemble – chefs d'entreprises et syndicats – leur responsabilité commune dans la mise en œuvre d'une « prospérité pour tous » selon le titre d'un des livres les plus célèbres de Ludwig Ehrhard.

CONCLUSION

La crise de la zone euro a montré les limites des ajustements à la marge, qui ne font que perpétuer les inconvénients des vieilles méthodes à peine *reliftées* et la nécessité d'accepter de construire un système de pilotage de la zone euro, assumant résolument sa nature fédérale, en vertu des caractéristiques fondamentales de la monnaie unique. Qui aurait pu imaginer les concessions que les Européens ont finalement accepté de faire les uns à l'égard des autres au nom de la monnaie unique ? Qui aurait pu imaginer des transformations de l'architecture de la zone euro de si grande ampleur en si peu de temps ?

Il en va de même en matière sociale. Les réformes qui se sont succédé en Europe comme en Allemagne en

2003 avec l'Agenda 2010 ou après 2010, en Italie, en Espagne et en Grèce, ont mis en lumière la nécessité de rompre avec les habitudes de la période précédente et pas seulement de colmater les brèches d'un système usé. L'importance des efforts et des sacrifices accomplis par les pays d'Europe du Sud, est un gage que, dès lors, que se pose la question de l'essentiel, c'est le choix de l'Europe qui l'emporte contre les sirènes populistes. Dans tous ces pays malgré les apparences – et parfois l'effet de loupe des médias – les gouvernements qui sont arrivés aux affaires au cours de la crise, ont tous affirmé l'ancrage de leur pays dans l'Europe intégrée. Il en va ainsi de Mariano Rajoy (2011), d'Antonis Samaras (2012) et d'Enrico Letta (2013). Ce courage mérite d'autant plus d'être souligné et salué qu'il ne va forcément de soi : endurer des mois entiers le chômage et la baisse du niveau de vie est un effort bien plus grand pour les sociétés européennes fragilisées par la crise, qu'un bulletin glissé dans l'urne.

Si les Européens ont enduré ces efforts, c'est parce qu'ils ont accepté la promesse –raisonnable – que les problèmes de structure, et notamment le chômage de masse, seraient résolus à moyen terme. C'est parce que l'enjeu est si important à la fois pour la cohésion sociale de la zone euro et pour l'accroissement de son potentiel de croissance, que l'Europe sociale est la réponse au défi du "jour d'après" de la crise des dettes souveraines.

Thierry Chopin

Directeur des études de la Fondation Robert Schuman,
Visiting Professor au Collège d'Europe (Bruges). Il enseigne
également à Sciences Po

Alain Fabre

Expert économique à la Fondation Robert Schuman

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.