

Un contrat social pour l'Europe : priorités et pistes d'action (Note d'analyse)

Marine Boisson-Cohen, Bruno Palier

▶ **To cite this version:**

Marine Boisson-Cohen, Bruno Palier. Un contrat social pour l'Europe : priorités et pistes d'action (Note d'analyse). 2014. hal-02190320

HAL Id: hal-02190320

https://sciencespo.hal.science/hal-02190320

Preprint submitted on 22 Jul 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

LA NOTE D'ANALYSE

DÉC. 2014 N°19

Un contrat social pour l'Europe : priorités et pistes d'action

Marine Boisson-Cohen* et Bruno Palier**

En rupture avec un processus historique de convergence, la crise a creusé les écarts socioéconomiques et d'emploi en Europe, notamment entre le Nord et le Sud. Cette divergence nouvelle ravive le débat sur la place du social dans la construction européenne : faut-il des réponses sociales communes à la crise ? Si oui, lesquelles privilégier ?

Après les avancées des années 1980 et 1990, l'Europe sociale a été mise en sommeil dans les années 2000. L'idée d'un « contrat social » pour l'Union européenne et la zone euro opère son retour pour trois raisons fondamentales. La première est d'ordre macroéconomique, en présence de déséquilibres persistants dans la zone euro. La deuxième tient à l'essor de la mobilité intra-européenne : à la fois attribut de la citoyenneté européenne et levier d'ajustement du marché du travail, celle-ci s'accompagne toutefois de tensions, qu'il s'agisse du travail détaché, du dumping social ou de craintes sur la fuite des talents. La troisième raison est d'ordre politique, avec la pression exercée sur les États providence européens par la baisse des dépenses publiques et l'engagement de réformes structurelles. Dans ce contexte, le risque aujourd'hui est un abandon de la logique de rattrapage par le haut, qui laisserait chaque État membre gérer par la « déflation sociale » ses problèmes de désendettement et de compétitivité.

Trois priorités, associées à des pistes d'action, se dégagent si l'on veut relancer la convergence : compléter l'euro d'un point de vue social, adapter le cadre commun au nouvel âge des mobilités, rétablir la soutenabilité du modèle social européen.

Récapitulatif des priorités et des pistes d'action

PROPOSITIONS	ÉCHELLE	OBJECTIFS	DIFFICULTÉS
Priorité n° 1 – Compléter l'euro d'un point de vue social			
• Institutions zone euro • Eurogroupe social	Zone euro	Gouvernance	• Relations avec l'UE • Réforme institutionnelle
• Sommet tripartite • Dialogue macroéconomique • Coordination salariale	Zone euro	Régulation	• Autonomie des partenaires sociaux • Coordination
• Assurance chômage européenne • Budget zone euro	Zone euro	Stabilisation	• Relations avec l'UE • Transferts
Priorité n° 2 – Adapter le cadre commun au nouvel âge des mobilités			
• Extension de la portabilité des droits	UE (ZE)	Ajustement	• Souveraineté • Hétérogénéité des régimes sociaux
• Inspection européenne du travail • Identifiants européens	UE (ZE)	Régulation	
• Principe de salaires minima • Principe de revenus minima	UE (ZE)	Régulation	
Priorité n° 3 – Rétablir la soutenabilité du modèle social européen			
• Fonds d'investissement européen long	UE (ZE)	Ajustement Convergence	• Nouvelle institution
• Pacte d'investissement social	UE (ZE)	Ajustement Convergence	• Transferts
• Politique fiscale commune	ZE (UE)	Régulation	• Souveraineté

Source : France Stratégie.

* Service Débats, partenariats et affaires internationales.

** Directeur de recherche au CNRS, Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) et Centre d'études européennes de Sciences Po (CEE), conseiller scientifique à France Stratégie.

La *Note d'analyse* est publiée sous la responsabilité éditoriale du commissaire général à la stratégie et à la prospective.
Les opinions exprimées engagent leurs auteurs. Cette note a bénéficié des apports d'un séminaire de travail organisé à l'initiative conjointe de la CFDT et de France Stratégie. Tenu le 26 août à Paris, ce séminaire a réuni une trentaine de responsables syndicaux, responsables publics, experts et chercheurs (français, italiens, belges et allemands), avec pour objectif de progresser dans la définition d'un « contrat social » pour l'Union européenne et la zone euro.

INTRODUCTION

Le débat sur des réponses sociales communes, à l'échelle de la zone euro ou de l'Union européenne (UE), a regagné en intensité après la crise des dettes de 2010-2011, avec la réévaluation des difficultés rencontrées depuis 2008 et de leur composante structurelle. La place du social dans la construction européenne apparaît à redéfinir.

L'idée d'Europe sociale, héritée de la présidence Delors de la Commission européenne (1985-1995), s'articulait autour de trois grandes ambitions : un dialogue social européen qui confère aux partenaires sociaux une capacité de régulation à l'échelle européenne ; une Europe qui « marche sur ses deux jambes », avec les progrès parallèles de l'harmonisation sociale et des libertés économiques ; enfin, un modèle social commun mais ne revenant pas sur le principe de subsidiarité en matière sociale. Il s'agissait de favoriser une convergence vers le haut (niveau d'emploi, niveau de vie, bien-être, sécurité sociale) tout en conservant des compétences européennes restreintes.

L'Europe sociale est entrée en crise dès les années 2000, par inadaptation aux élargissements successifs et à l'instauration d'une monnaie unique. L'harmonisation sociale s'est grippée, le dialogue social s'est affaibli, la méthode ouverte de coordination et les stratégies communes n'ont pas eu les effets d'entraînement attendus. L'Europe sociale est désormais atteinte dans sa crédibilité. Sont apparues des dynamiques de divergence, voire de dualisation, des trajectoires socioéconomiques et d'emploi des États membres, en particulier au sein de la zone euro. Les cibles de performance sociale établies en 2010 par la stratégie Europe 2020 sont d'ores et déjà compromises[1]. L'Europe sociale semble avoir abouti au plus mauvais des équilibres, avec la perception par les citoyens d'une perte de souveraineté nationale non compensée par une capacité de régulation communautaire. Les principes de subsidiarité en matière de protection sociale et d'autonomie de la négociation des partenaires sociaux n'apparaissent plus protecteurs des modèles sociaux nationaux. Ils sont brouillés par le nouveau système de gouvernance économique (dont les *recommandations spécifiques* en matière budgétaire, de réforme structurelle et de politique salariale, dans le cadre du semestre européen et des procédures pour déficit excessif).

Trois sujets, négligés pendant une quinzaine d'années, justifient de renouveler le contenu de l'Europe sociale. Les conséquences sociales de l'instauration d'une monnaie unique n'ont pas été tirées. L'entrée dans un nouvel âge des mobilités s'accompagne d'importantes tensions sur la liberté de circulation des personnes. Enfin, la préservation du modèle social européen exigerait d'aller au-delà des seules « stratégies communes »[2].

COMPLÉTER L'EURO D'UN POINT DE VUE SOCIAL

L'intensité et la durée de la crise dans la zone euro ont partie liée avec les défauts de conception initiale de l'Union économique et monétaire[3]. Un « euro incomplet » a laissé s'installer un ensemble de déséquilibres macroéconomiques. La phase actuelle d'ajustement – désendettement, assainissement du système financier, correction des écarts de compétitivité – sera d'autant plus longue et plus incertaine que des défauts de coordination perdureront.

Doter la zone euro d'institutions autonomes et d'un Eurogroupe social

Pour être viable, le partage d'une monnaie exige une intégration et une gouvernance renforcées. Une consolidation a été initiée, avec la mise en place du semestre européen et d'une nouvelle surveillance macroéconomique[4], du Mécanisme européen de stabilité et d'une Union bancaire. Ce processus n'est pas achevé et la réflexion sur le projet institutionnel pour la zone euro est amenée à se prolonger[5]. Dans l'immédiat, la gouvernance économique renforcée accentue la pente d'une intégration asymétrique ou « négative » du social[6] (avec une dépense sociale envisagée plutôt sous l'angle du coût que comme facteur productif), faute d'instances de coordination efficaces à l'échelon européen. Favoriser une articulation et un rééquilibrage des objectifs monétaires, économiques et sociaux dans la gouvernance de la zone euro invite à renforcer le rôle des ministres du travail et des affaires sociales européens

1. « Pendant plusieurs décennies, l'UE a été marquée par une intégration économique renforcée (…). Cette intégration a alimenté un processus de convergence des revenus et des niveaux de vie dans les États membres, ce qui a valu à l'Union d'être qualifiée de "machine de convergence" unique au monde (…). Si en matière d'éducation, de climat et d'énergie, l'UE se rapproche des objectifs qu'elle s'est fixés (…), ce n'est pas le cas pour l'emploi, la recherche et le développement ou la réduction de la pauvreté. La transposition de ces objectifs au niveau national a également mis en exergue plusieurs évolutions inquiétantes, tels un accroissement des différences entre les États membres les plus performants et les moins bons et un creusement des écarts entre les régions de l'UE ou celles d'un même État membre » ; Commission européenne (2014), « État des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive », *COM(2014) 130 final*.
2. La stratégie de Lisbonne adoptée en 2000 fixait pour ambition de hisser l'UE au rang de « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Cette ambition est reprise, de manière plus modeste, par la stratégie Europe 2020.
3. Artus P., Bénassy-Quéré A., Boone L., Cailloux J., Delpla J., Farhi E., Gourinchas P.-O., Tirole J. et Wolff G. (2013), « Compléter l'euro », *Les Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 3.
4. Le semestre européen est un cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires au sein de l'UE, concentré sur les six premiers mois de l'année, qui vise à prévenir les déséquilibres macroéconomiques excessifs.
5. Nicolaï J.-P. et Valla N. (dir.) (2014), « Retrouver une ambition européenne pour la France », Rapport thématique, *Quelle France dans dix ans ?*, www.strategie.gouv.fr/publications/thematique-retrouver-une-ambition-europeenne-france.
6. Scharpf F. (2000), *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po.

(revalorisation de l'EPSCO face à l'ECOFIN[7]), notamment dans l'adoption des recommandations en matière d'emploi, de travail et de protection sociale. Les propositions franco-allemandes vont dans ce sens, dont celle d'un Eurogroupe social se réunissant avant les sommets de l'euro[8].

Refonder le dialogue macroéconomique et la coordination des négociations collectives

Il s'agit également de mieux impliquer les partenaires sociaux sur les priorités du dialogue social européen, notamment l'évolution des salaires à l'échelle de la zone euro. Les interdépendances induites par l'euro exigent qu'un équilibre se réalise en matière salariale entre les différents États membres (voir encadré ci-dessous).

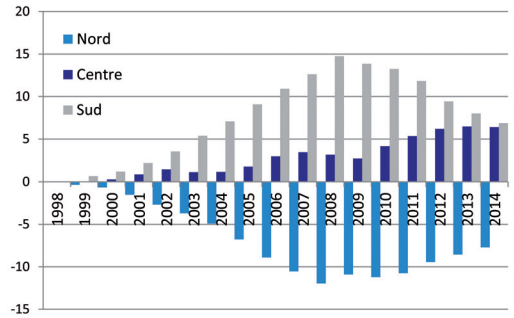
La question des rémunérations est explicitement exclue de la compétence communautaire depuis le traité de Maastricht. Cette clause a été renouvelée au fil des traités (article 153.5 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Comment assurer une fonction de « planification sociale » pour la zone euro — ni dérive, ni modération excessive, ni surajustement salarial selon les pays — alors que les mécanismes de formation salariale se situent au niveau national ou infranational ?

Un levier existe : les sommets sociaux, plus spécifiquement le dialogue macroéconomique. Établi dès juin 1999 par le Conseil européen de Cologne, ce dialogue est fondé sur un échange de vues entre le Conseil, la Commission, la Banque centrale européenne et les partenaires sociaux. Il vise à améliorer l'interaction entre l'évolution salariale et les politiques monétaires et budgétaires. Les parties prenantes s'accordent toutefois à considérer qu'il est pour l'essentiel formel et sans impact significatif.

LA QUESTION DES SALAIRES

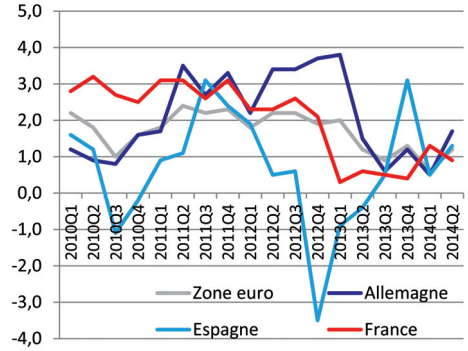
Dans une Union économique et monétaire, la question des salaires n'est plus seulement d'intérêt national : les crises ont sanctionné des déséquilibres nés d'écarts de compétitivité auxquels ont contribué les évolutions divergentes des coûts unitaires de travail ; sans possibilité de dévaluer la monnaie, la correction des déséquilibres est reportée sur la dévaluation interne (notamment salariale) ; les évolutions salariales nationales ont des implications directes sur l'atteinte de l'objectif commun de stabilité des prix (cible d'inflation à 2 %). Cet équilibre n'est pas encore atteint même si les écarts de coûts salariaux ont commencé à se résorber (graphique 1). Pour les pays concernés, une stratégie de dévaluation salariale interne est difficile à maintenir dans la durée (exemple de l'Espagne) ; elle suppose une évolution divergente des coûts salariaux dans les pays disposant de plus amples marges de manœuvre (notamment en Allemagne) — au risque sinon d'une contraction de la demande et d'une tendance déflationniste à l'échelle de la zone euro (graphique 2). La croissance économique s'affaiblit depuis le printemps 2014, quand les conditions d'une reprise plus soutenue semblaient encore réunies mi-2013.

Graphique 1 : Évolution des coûts salariaux unitaires dans la zone euro, 1999-2014 (écart à la moyenne)



Source : AMECO, calculs France Stratégie.

Graphique 2 : Croissance des coûts horaires du travail 2010-2014 (glissement annuel)



Source : Eurostat.

Un autre levier est la coordination syndicale des négociations collectives à l'échelle de la zone euro. L'adoption d'approches communes sur les critères d'évolution des salaires a déjà été observée à l'échelon interprofessionnel européen (exemple de la métallurgie) ; elle est une orientation partagée par la Confédération européenne des syndicats (CES). Plusieurs obstacles sont toutefois identifiés, dont l'hétérogénéité des stratégies syndicales nationales et des systèmes de négociation collective entre États membres[9]. Ces derniers présentent également une érosion (baisse des taux d'adhésion et du taux de couverture des salariés par les conventions collectives), cette tendance déjà ancienne étant renforcée dans la crise. Les situations nationales sont contrastées, notamment en matière de coordination salariale intersectorielle (services/industrie ; exposition/non-exposition à la concurrence internationale) : la coordination est plutôt efficace dans certains pays (Allemagne, Pays-Bas), faible dans le Sud (y compris en France) où les salaires des secteurs non exposés ont beaucoup plus augmenté que ceux des secteurs exposés à la concurrence internationale.

7. Conseil Emploi, politique sociale, santé et consommateurs ; Conseil Affaires économiques et financières.
8. « Non papier » pour une Europe sociale, co-signé par les ministres allemand et français du travail, 28 février 2013.
9. Dufresne A. et Pernot J.-M. (2013), « Les syndicats européens à l'épreuve de la nouvelle gouvernance économique », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 143-144.

Face à ces difficultés, des pistes sont à retenir — mais d'autres sont à écarter — pour favoriser un équilibre des évolutions salariales. La promotion d'un modèle unique de négociation collective n'apparaît pas pertinente, en dépit des *recommandations* et *accords spécifiques par pays* préconisant une décentralisation de la négociation salariale et la restriction des critères en matière d'extension des conventions collectives. Il n'est démontré ni théoriquement ni empiriquement que ce modèle soit optimal (plus réactif et en phase avec l'évolution de la productivité par secteurs). Il n'est adapté qu'à certains contextes (taux élevé de syndicalisation, nombre limité d'organisations). Il est contre-productif s'il conduit à un affaiblissement du caractère directeur de la négociation entre les partenaires sociaux — sur lequel a reposé, par exemple, le compromis allemand sur la modération salariale et l'investissement productif dans les années 1990 et 2000.

La relance du dialogue macroéconomique et de la coordination syndicale salariale pourrait être facilitée par leur enrichissement technique et politique. Le potentiel de concertation avec les partenaires sociaux, sur le fondement de la nouvelle surveillance macroéconomique et financière (complétée par les tendances sociales et de l'emploi depuis fin 2013) reste inexploité. L'évolution des salaires est par ailleurs mal appréhendée car l'information est incomplète, les composantes multiples du revenu salarial et l'impact des différentes formes de subventions sur les coûts salariaux devant être examinés. Les services statistiques de la Commission européenne pourraient être mobilisés pour mettre à disposition et améliorer ces données. Fondamentalement, rendre possible une forme de « contrat » ou de « pacte social » à l'échelle européenne suppose d'élargir le champ du dialogue, de la négociation et des contreparties en incluant, à côté de l'évolution des salaires, la fiscalité sur les entreprises et sur le travail, l'investissement productif, les perspectives de gains de productivité et celles de créations d'emploi.

L'assurance chômage européenne, un projet complexe pour des bénéfices incertains

La coordination salariale est une condition nécessaire mais non suffisante de la soutenabilité de l'Union économique et monétaire (UEM). La zone euro comporte au niveau central un pilier monétaire mais pas de « pilier budgétaire » comme dans les États fédéraux[10]. Le maintien de la responsabilité budgétaire à un niveau national a débouché sur une situation sous-optimale lors des crises de 2008 et 2010. Il s'agirait de doter la zone euro d'un instrument pérenne de stabilisation macroéconomique.

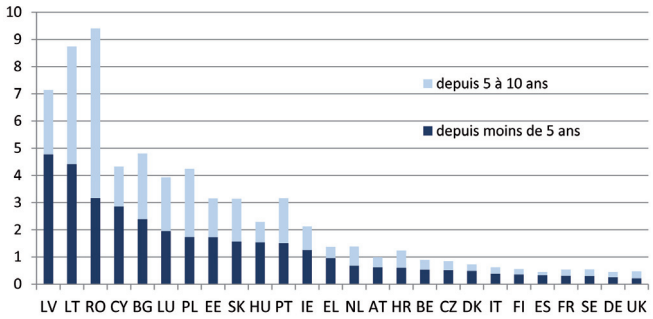
Les arguments pour une assurance chômage à l'échelle de la zone euro — soit une prise en charge au niveau « fédéral » d'une partie de l'indemnisation chômage — sont l'effet stabilisateur attendu de ce type de dépenses (parmi les plus contracycliques) et l'affirmation d'une solidarité européenne[11]. Une assurance chômage européenne comme alternative à un budget commun de taille significative pour la zone euro (ou une étape intermédiaire vers celui-ci) n'est toutefois pas une solution évidente. Articuler un mécanisme européen et des régimes nationaux pose des difficultés d'harmonisation des conditions minimales d'affiliation, des règles d'indemnisation (dégressivité, taux de remplacement) et des modalités de gestion (paritarisme dans certains États membres). Les transferts temporaires ou permanents qu'entraînerait la mise en œuvre d'une telle mesure soulèvent en outre un problème d'acceptabilité politique, de nature assez similaire à celui soulevé par l'établissement d'une capacité budgétaire pour la zone euro.

ADAPTER LE CADRE COMMUN AU NOUVEL ÂGE DES MOBILITÉS

La mobilité intra-européenne a évolué dans la dernière période, du point de vue quantitatif et qualitatif. La proportion de ressortissants d'un autre État membre dans la force de travail de l'UE est longtemps restée stable, autour de 2 %, jusqu'au début du siècle. Ce ratio a progressé rapidement, pour atteindre près de 3 % en 2013 (10,3 millions d'actifs sur une population active de 331 millions d'individus dans l'UE-28). Certes, l'intensité des mobilités demeure faible en Europe par rapport aux États-Unis[12]. Mais depuis les élargissements de 2004 et 2007, la tendance lourde est une mobilité depuis les pays de l'Est, alimentée par les différentiels de niveau de vie (graphique 3). Avec la crise, une tendance émergente est l'accueil — notamment en Allemagne — de travailleurs européens plus souvent venus de l'Europe du Sud frappée par le chômage. Un phénomène de mobilités de courte durée et de recours au travail détaché est aussi constaté : on comptait 1,5 million de travailleurs détachés dans l'Espace économique européen en 2012, contre 1,3 million en 2009[13].

10. La zone euro s'est créée sur la base d'un budget européen de taille très modeste coexistant avec des budgets nationaux : en 2010, les dépenses de ce budget s'élevaient à 1 % du PIB de l'UE, alors que les dépenses publiques nationales s'élevaient en moyenne à 49,7 % du PIB et qu'à titre de comparaison les dépenses fédérales américaines s'élevaient à 27 % du PIB.
11. Lellouch T. et Sode A. (2014), « Une assurance chômage pour la zone euro », *Trésor-Éco* n° 132, juin ; www.tresor.economie.gouv.fr/File/403123
12. En 2011, les immigrés récents, au sens des personnes qui vivaient dans un autre État l'année précédente, représentaient 0,21 % de la population de l'UE-28 (0,05 % de l'Eurozone) contre 2,72 % de celle des États-Unis ; cf. Jauer J., Liebig T., Martin J. P. et Puhani P. A. (2014), « Migration as an adjustment mechanism in the crisis? A comparison of Europe and the United States », *Discussion Paper*, IZA, n° 7921.
13. Commission européenne (2012), *Posting of Workers in the European Union and EFTA Countries: Report on A1 portable documents issued in 2010 and 2011.*

GRAPHIQUE 3 : TAUX DE MOBILITÉ INTRA-EUROPÉENNE PAR PAYS EN 2013 (part des citoyens en âge de travailler vivant dans un autre pays de l'UE)



Source : Eurostat EU-LFS, calculs DG EMPL, Commission européenne.

La liberté de circulation est un attribut essentiel de la citoyenneté européenne. La mobilité intra-européenne est en outre un levier d'ajustement des marchés nationaux du travail et participe d'un marché du travail intégré à l'échelle de l'UE-28. Sous certains aspects, elle rencontre encore des obstacles et doit être facilitée. Mais l'essor des mobilités a pour contrepartie la nécessité de mieux les réguler.

Étendre la portabilité des droits

En Europe, les principaux obstacles à la mobilité demeurent les barrières linguistiques ; l'importance du marché du travail caché (l'appariement *via* le réseau des relations sociales, personnelles et professionnelles) ; les barrières réglementaires (dont l'accès aux professions réglementées), la non-reconnaissance des qualifications ; le manque de lisibilité et de coordination des différents systèmes socio-fiscaux ; la non-portabilité des droits.

Malgré des acquis communautaires indéniables et des initiatives récentes, dont l'amélioration du réseau européen d'aide à la recherche d'emploi (EURES), la portabilité des droits des travailleurs mobiles en Europe peut encore progresser. On peut ainsi envisager une portabilité des droits à la formation pour faciliter les reconversions professionnelles et une extension de la portabilité des allocations chômage à 6 mois ou 1 an (3 mois actuellement). Un pas supplémentaire serait d'attacher directement au travailleur mobile des droits (*via* un compte formation européen, par exemple). C'est l'esprit du statut d'« europatrié » proposé par Peter Hartz à l'intention des publics les plus en difficulté, dont les jeunes qui ne sont ni dans le système éducatif, ni en formation, ni en emploi (NEETS)[14].

Une autre piste serait de faciliter le transfert entre les différents systèmes de sécurité sociale et la recherche d'emploi dans un autre pays de l'UE *via* une européanisation des assurances sociales, chômage mais aussi vieillesse[15]. Techniquement et politiquement complexes, ces projets n'apparaissent pas prioritaires à court terme.

Réguler un marché du travail européen plus intégré

Mieux réguler la concurrence sociale et salariale entre États membres est le pendant d'un marché du travail européen devenu plus intégré sous l'effet des mobilités (travailleurs détachés, migrants ou transfrontaliers).

Un premier axe consiste à renforcer les capacités de contrôle pour prévenir et lutter contre les développements actuels du travail illégal en Europe, notamment les abus en matière de détachement, concentrés sur trois secteurs (transports, construction et agroalimentaire), ou le travail dissimulé (dont les faux indépendants). Des progrès ont été enregistrés en 2014, avec l'adoption d'une nouvelle directive d'exécution relative au détachement des travailleurs et l'accord sur une plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré. Une prochaine étape serait la mise en place d'identifiants fiables et communs pour les travailleurs européens ou les entreprises de détachement ; et la création d'une inspection du travail européenne intervenant, en appui des capacités nationales, sur les montages complexes impliquant plusieurs États membres.

Un second axe est un principe européen de salaires minima, établis au niveau national et pour l'ensemble des secteurs. Il permettrait notamment que ne soit plus tiré bénéfice de l'absence de minimum salarial d'application générale dans les pays accueillant des travailleurs détachés. C'est le pas que l'Allemagne doit franchir à compter du 1er janvier 2015[16]. À un horizon plus éloigné, un principe européen de revenus minima, à un niveau suffisant pour offrir un filet de sécurité dans chaque État membre, est à considérer pour mitiger les risques d'immigration de pauvreté à l'intérieur de l'Union.

14. Hartz P. (2014), « Des lois Hartz aux europatriés : pour une réforme du marché du travail en Europe », *Les cahiers*, En Temps Réel.
15. Les difficultés rencontrées par les pluripensionnés et les effets de seuil suscités par des périodes minimales d'acquisition de droits constituent des entraves à la mobilité. Une proposition est un système européen de retraites par piliers : un pilier de base commun européen, un pilier national mais transférable entre les pays de l'UE (avec une mise en œuvre complexe) et un pilier privé ; cf. Puhani P. (2014), « A plan of action for the European labour market » *Séminaire interne*, France Stratégie.
16. Actuellement, 7 des 28 États de l'Union n'ont pas de salaire minimum d'application générale : l'Allemagne, l'Italie, le Danemark, la Finlande, la Suède, l'Autriche et Chypre.

Mobilité et ajustement

Comme les salaires, les mobilités sont un levier d'ajustement des économies européennes. Mais elles peuvent s'apparenter à une fuite des talents, notamment parmi les jeunes (*brain drain* et *youth drain*) ; elles risquent d'alimenter la polarisation entre un centre et une périphérie de l'Europe, et d'entretenir les effets d'agglomération des activités économiques. Si elles prennent un caractère permanent (ce qui est souvent constaté), elles affectent le potentiel démographique et de croissance des pays de départ. Il n'est ni réaliste ni souhaitable que la résorption des divergences de taux de chômage repose sur la seule mobilité des personnes. Le seul levier alternatif est d'apporter du capital là où se trouvent les chômeurs, l'investissement– sous condition d'une allocation adéquate des ressources – permettant la relance des gains de productivité et la création d'emploi. En cas de migrations massives se poserait la question d'un mécanisme de dédommagement des pays de départ du coût social de la migration (en capital, en annulation de dette, etc.). Plus directement, ce diagnostic plaide pour des initiatives européennes en matière d'investissement.

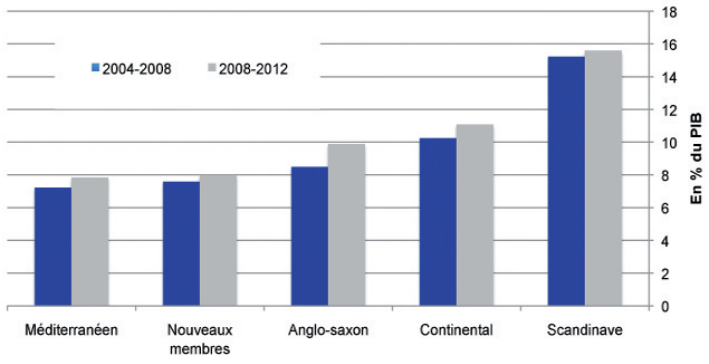
RÉTABLIR LA SOUTENABILITÉ DU MODÈLE SOCIAL EUROPÉEN

La pérennité d'un modèle social européen pose aujourd'hui question. Les objectifs communs n'ont pas été atteints par le passé (Stratégie de Lisbonne), ils ne le seront pas à l'avenir (Europe 2020) si les tendances en matière de croissance, d'inflation et de productivité se prolongent. Depuis la crise, qui a inégalement affectée les économies européennes, les modèles sociaux se dualisent, particulièrement au sein de la zone euro. Les plus performants socialement se maintiennent (pays nordiques), voire se renforcent (Allemagne, Autriche), quand les moins bons sont contraints de restreindre leurs dépenses et leurs politiques sociales, en réponse à des niveaux d'endettement et de déficits publics excessifs (sud de l'Europe). Cette divergence entre États membres s'enracine dans les stratégies nationales de croissance menées dans les années 1990 et 2000, inégalement soutenables et compatibles avec des standards sociaux élevés.

Investissements plutôt que transferts sociaux

Pour corriger la divergence, une piste est celle de transferts temporaires à l'échelle de la zone euro (exemple d'une assurance chômage). Mais sans réformes de structure et sans rééquilibrage des modèles de croissance, il est probable qu'un besoin de transferts permanents se fera jour. Si le partage de la monnaie justifie une solidarité commune, des transferts sont moins efficaces et acceptables politiquement – vis-à-vis des contributeurs dans la zone euro mais aussi des partenaires qui en seraient écartés au sein de l'Union – que des initiatives européennes sur la croissance et les investissements. Depuis 2007, la zone euro a accumulé un retard d'investissement important, par rapport aux États-Unis notamment[17]. À l'échelle européenne, les divergences de trajectoires nationales correspondent pour beaucoup à des différentiels dans les investissements productifs et sociaux. Les pays les plus en difficulté aujourd'hui sont ceux qui ont le moins investi au cours des années 1990 et 2000 dans l'innovation, la recherche et développement mais aussi dans le capital humain. Les dépenses d'investissement social – en santé, petite enfance et conciliation vie professionnelle/vie familiale, éducation et formation, autres politiques actives du marché du travail – sont essentielles pour stimuler le potentiel de croissance et garantir la soutenabilité des finances publiques. Leur niveau varie du simple au double entre le sud et le nord de l'UE, d'environ 7-8 % à 15-16 % du PIB (graphique 4). Ces différentiels entraînent des effets cumulatifs très importants à moyen et long terme.

GRAPHIQUE 4 : NIVEAU D'INVESTISSEMENT SOCIAL SELON LES MODÈLES SOCIAUX EUROPÉENS, EN % DU PIB, 2004-2012



Source : Eurostat 2014, calculs David Marguerit et Céline Mareuge, France Stratégie.

Un fonds d'investissement long et un pacte d'investissement social

La Commission européenne sous présidence de Jean-Claude Juncker a présenté le 26 novembre 2014 un plan destiné à mobiliser 315 milliards d'euros pour l'investissement au cours des trois prochaines années. Alors qu'une réponse par les investissements se précise, la question des instruments disponibles et des priorités se pose[18].

17. Dell F., Douillard P., Janin L. et Lorach N. (2014), « Y a-t-il un retard d'investissement en France et en Europe depuis 2007 ? », *La Note d'analyse*, n° 16, France Stratégie.
18. Cf. Dell F. et Lorach N. (2014), « Les leviers d'une stratégie européenne d'investissement », *La Note d'analyse*, n°17, France Stratégie ; Douillard P. et Janin L. (2014), « Trois secteurs cibles pour une stratégie européenne d'investissement », *La Note d'analyse*, n°19, France Stratégie.

Depuis la crise financière, le secteur financier en Europe a perdu sa capacité à canaliser l'épargne vers le financement à long terme. Le besoin porte sur un fonds d'investissement européen axé sur le long terme, pour redresser les pays du Sud, pour accompagner les pays de l'Est dans leur processus de rattrapage, ensuite pour accompagner la transition environnementale et climatique, enfin pour financer la croissance et l'innovation. Cet instrument reste à créer : la Banque européenne d'investissement (BEI) est contrainte par ses statuts et son mode d'intervention (prêts) ; la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) est dédiée à l'Europe orientale et au bassin méditerranéen. Sa fonction serait double, l'agrégation des capacités de financement transnationales (États membres, banques nationales d'investissement, institutionnels privés) et l'identification des projets dont l'intérêt se lit à l'échelle européenne.

Il s'agirait aussi de donner du contenu à un « pacte d'investissement social » visant à soutenir les politiques dans les champs de la petite enfance, de l'éducation et de la formation et des politiques de hausse des taux d'emploi – en lien avec une croissance tirée par les services, la connaissance et l'innovation, et pour relancer une dynamique de convergence en matière sociale. Formulé dès le début des années 2000[19], le projet d'une modernisation des modèles sociaux européens en fonction de quelques priorités – plus grande efficience de la dépense sociale, orientation vers le développement des capacités tout au long de la vie et la participation du plus grand nombre au marché du travail, intervention en amont des mécanismes d'exclusion et de formation des inégalités pour prévenir plutôt qu'indemniser – a été partiellement repris par la Commission européenne dans son « paquet » sur les investissements sociaux de février 2013[20]. Mais il est juridiquement non contraignant et sans levier financier spécifique. La transition vers des systèmes sociaux mieux orientés vers l'investissement social entraîne également une hausse des dépenses sociales à court et moyen terme (avec une meilleure couverture des « nouveaux » risques sociaux), avant d'améliorer leur soutenabilité sur le long terme (réduction des dépenses palliatives et augmentation du rendement socio-fiscal grâce notamment à un relèvement des taux d'emploi). Une piste serait d'adosser ce « pacte » au fonds d'investissement long (une réforme des fonds structurels se place au-delà du cadre financier pluriannuel 2014-2020)[21]. L'accès serait soumis à une conditionnalité positive : les dépenses d'investissement social seraient financées, si associées à des objectifs communs de réformes (en matière de petite enfance, par exemple) et cohérentes avec les objectifs d'emploi et de compétitivité coût et hors coût (financement de politiques de vieillissement actif sous condition de réforme des retraites, par exemple). Rapportée à la zone euro, la conditionnalité thématique (incitative) apparaît plus respectueuse des souverainetés nationales que les projets de coordination préalable des réformes et d'arrangements contractuels précédemment avancés par la Commission et le président du Conseil[22].

Une politique fiscale commune

Un prérequis est que la capacité d'investissement public soit préservée ou restaurée en Europe. Lutter contre l'érosion des bases fiscales est une autre priorité. Dans un premier temps, la zone euro paraît le cadre le plus favorable à une politique fiscale commune. Celle-ci peut aller d'une coordination et d'une harmonisation accrues, visant à encadrer mais pas à supprimer la concurrence fiscale (voir les préconisations de l'OCDE sur le calcul des assiettes et la lutte contre l'évasion fiscale et les abus en matière d'optimisation), à une fiscalité unique alimentant un budget propre. L'effort de mise en cohérence des régimes fiscaux des pays membres doit concerner en premier lieu l'impôt sur les sociétés (IS). Une autre piste est une taxation des transactions financières. Elle est moins consensuelle et plutôt envisagée dans un cadre de coopération renforcée, avec un risque de fragmentation du marché intérieur entre États membres participants et non participants à un système commun de taxation.

19. Esping-Andersen G. (2002), *Why We Need a New Welfare State?*, Oxford University Press.
20. Commission européenne (2013), « Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen 2014-2020 », *COM(2013) 83 final* ; « Recommandation d'investissement dans les enfants à visée de prévention et de lutte contre la transmission intergénérationnelle de la pauvreté », *COM(2013) 778 final*.
21. Pour permettre aux pays les plus en retard de se rapprocher des pays ayant les meilleures performances, les fonds structurels ont financé les infrastructures matérielles favorables à la croissance économique. Il conviendrait de les orienter également vers les investissements immatériels nécessaires à la compétitivité des pays européens dans l'économie de la connaissance.
22. Commission européenne (2013), « Vers une Union économique et monétaire véritable et approfondie – Création d'un instrument de convergence et de compétitivité », *COM(2013) 165 final* ; « Vers une union économique et monétaire véritable et approfondie – Coordination préalable des projets de grandes réformes des politiques économiques », *COM(2013) 166 final*.

CONCLUSION

En Europe, depuis les crises, une tendance à la divergence socioéconomique et dans l'emploi s'est substituée au processus historique de convergence des revenus et des niveaux de vie entre États membres, jusqu'ici toujours maintenu en dépit des élargissements. Un abandon de la logique de rattrapage par le haut est à redouter : chaque pays membre gérerait alors les déséquilibres (dont les problèmes de désendettement et de compétitivité) par la « déflation sociale », au risque de précipiter une course vers le bas qu'avaient voulu éviter les fondateurs des Communautés européennes. Un contrat social pour l'Union européenne et la zone euro est nécessaire pour renouer avec une perspective de prospérité partagée. Trois priorités, associées à des pistes d'action, se dégagent *(voir tableau récapitulatif en première page)* :

- **compléter l'euro d'un point de vue social : en matière de gouvernance, la zone euro est un échelon pour lequel on constate un déficit de contenu institutionnel. La Banque centrale européenne est encore trop seule à porter l'intérêt collectif de l'Union économique et monétaire. La consolidation de la zone euro doit se prolonger sur les dimensions politique, budgétaire et sociale qui lui font toujours défaut ;**
- **adapter le cadre commun au nouvel âge des mobilités intra-européennes : les politiques et le droit européen sont en retard d'une transformation en matière de mobilité. Un marché du travail européen plus intégré doit trouver son pendant dans de nouveaux droits attachés aux citoyens européens, plus d'harmonisation sociale et de nouvelles régulations collectives ;**
- **rétablir la soutenabilité du modèle social européen : les stratégies communes en matière de cohésion, de soutenabilité et de croissance (Lisbonne adoptée en 2000, Europe 2020 adoptée en 2010) n'ont pas eu les effets d'entraînement attendus. Le maintien à l'avenir de standards sociaux élevés reposera sur la capacité à rapidement rééquilibrer la croissance et à moderniser les États providence en Europe. Cela suppose de combler des retards en matière d'investissement, productifs mais aussi sociaux.**

Beaucoup se joue à l'échelon de la zone euro : à plus de responsabilité commune doit répondre plus de solidarité commune, et d'importantes réformes restent à mener. Des transferts de compétences à l'UEM et la création d'instruments propres à la zone euro peuvent poser des problèmes du point de vue des relations avec l'Union européenne. Ils ne sont pas insurmontables. Les propositions relatives au marché du travail intégré et au modèle social européen se placent à l'échelle de l'Union européenne – leur application (initiale) à la seule zone euro n'est toutefois pas exclue, pour des raisons de faisabilité et d'acceptabilité politique.

Mots clés :
Europe sociale, zone euro, ajustement, mobilité, investissement social.

Directeur de la publication : Jean Pisani-Ferry, commissaire général ; directrice de la rédaction : Selma Mahfouz, commissaire générale adjointe ; secrétaires de rédaction : Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup ; impression : Commissariat général à la stratégie et à la prospective ; dépôt légal : décembre 2014 - N° ISSN 1760-5733 ; contact presse : Jean-Michel Roullé, responsable du service Édition-Communication, 01 42 75 61 37, jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :

www.strategie.gouv.fr CommissariatStrategieProspective @Strategie_Gouv

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Premier ministre
Commissariat général à la stratégie et à la prospective

France Stratégie est une institution rattachée au Premier ministre. Organisme de concertation et de réflexion, son rôle est de proposer une vision stratégique pour la France, en expertisant les grands choix qui s'offrent au pays. Son action repose sur quatre métiers : évaluer les politiques publiques ; anticiper les mutations à venir dans les domaines économiques, sociétaux ou techniques ; débattre avec tous les acteurs pour enrichir l'analyse ; proposer des recommandations au gouvernement. France Stratégie joue la carte de la transversalité, en animant un réseau de huit organismes aux compétences spécialisées.