

LE DEFİ SOCIAL EUROPEEN LA POURSUITE D'UN OBJECTIF SOCIAL N'EST PLUS AUJOURD'HUI UN LUXE POUR L'UNION EUROPEENNE, MAIS ELLE EST DEVENUE UNE NECESSITE (1)

PAR **FRANK VANDENBROUCKE (2)**

professeur à la KU Leuven

C'est pour moi un grand honneur de pouvoir être titulaire de la Chaire Den Uyl. Joop Den Uyl a été, dans la période des années 60 aux années 80, un leader social-démocrate influent en Europe. En effet, nombreux ont été ceux - en ce compris moi - à avoir été profondément influencés par sa manière d'approcher la politique. En juin 2011, Jan Pronk a rédigé un remarquable billet d'humeur intitulé « Den Uyl en tant que mentor ». En une dizaine de leçons, il y résumait le style de Den Uyl en tant qu'homme politique. La première leçon était intitulée : « Leçon numéro un : N'arrêtez jamais d'apprendre. Ne pensez jamais que les faits parlent d'eux-mêmes et que la vérité est établie une fois pour toutes. Examinez les antécédents et les liens moins évidents. Continuez à vous poser des questions. » C'est exactement ce que j'ai l'intention de faire aujourd'hui.

INTRODUCTION

Voilà plus de 50 ans que nous nous posons la question de savoir si la politique européenne doit revêtir une dimension sociale active. C'était déjà le cas dans les années 50, avant la création de la Communauté économique européenne, composée de 6 pays au départ. Et aujourd'hui, au sein d'une Union qui regroupe 27 Etats membres, on continue à se poser cette question. On ne compte plus le nombre de publications évoquant la faiblesse de l'« Europe sociale ». Celles-ci ne sont trop sou-

(1) Exposé prononcé à l'occasion de la nomination comme professeur extraordinaire à la Chaire Den Uyl de Universiteit van Amsterdam, le 7 juin 2012.

(2) Je remercie Rita Bacten, Tuba Bircan, Bea Cantillon, Paul De Grauwe, Ri De Ridder, Steven Engels, Joep Konings, Kim Lievens, Erik Schokkaert, Chris Segaeert, Anne Van Lancker, André Van Poeck et Paul Van Rompuy, pour leurs commentaires et/ou leurs contributions ponctuelles. J'assume évidemment la responsabilité du texte.

vent que l'expression de lamentations stériles à propos du caractère inaccessible de l'Europe sociale. La crise actuelle pourrait être mise à profit pour inscrire l'« Europe sociale » à l'agenda européen. Les lamentations ne sont plus de mise ; pour créer une Union sociale européenne, il faut disposer d'une réponse sans équivoque aux questions suivantes : le *pourquoi* d'une telle Union, la question de sa *substance* et celle de la *méthode à utiliser* pour y parvenir. Il est assez étrange de constater que l'on n'a manifesté à ce jour qu'un intérêt relativement limité à propos de la question de savoir pourquoi, d'un point de vue normatif, la coopération européenne *devrait* revêtir une dimension sociale active (3).

C'est ce qui explique que je me concentrerai avant tout sur cette question et que la première partie de mon exposé sera consacrée à l'examen d'une série d'arguments *en faveur* d'une « Europe sociale ». Il se peut que mon approche vous étonne par son caractère plutôt « destructeur ». Vous pourriez réagir en disant : « Est-ce bien le moment de mettre en évidence les points faibles du dossier relatif à la défense d'une Europe sociale ? ». J'applique toutefois ici la « première leçon de Den Uyl », citée par Pronk. On ne peut pas prendre fait et cause pour une Europe sociale comme s'il s'agissait d'une évidence. Dans ces arguments, il faut séparer le bon grain de l'ivraie. L'Europe sociale ne peut pas être une plante intellectuelle élevée dans du coton, qui ne prospérerait que dans un milieu protégé où évoluent des personnes bien intentionnées et de même sensibilité. Pour conférer de la force aux idées auxquelles vous adhérez, il convient de les tester rigoureusement.

De la première partie de mon exposé, je déduis, entre autres, ce qui suit : si, voici dix ans, la quête d'une description claire du « Modèle social européen » pouvait encore être considérée comme un exercice utile mais pas vraiment indispensable, elle est devenue aujourd'hui une question réellement existentielle pour l'Union. Le système financier européen est à présent confronté à des problèmes urgents à court terme, mais ces problèmes n'enlèvent rien au fait qu'à long terme une « Union sociale » soit indispensable à la survie de l'Union. Cela signifie concrètement qu'en plus d'un *fiscal compact* (un pacte budgétaire), l'Europe a besoin d'un *social compact* (contrat social). Il nous faut un consensus de base à propos de ce que signifie une « dimension sociale » pour les citoyens européens et à propos de ce que l'Union pourrait y jouer comme rôle. A cet égard, une orientation commune en matière d'investissement social créerait une perspective importante. Un tel consensus doit éga-

(3) Dans le domaine de la philosophie politique et sociale normative également, il s'agit d'une thématique peu développée. Il existe le fameux appel de Habermas (2001) et la correspondance entre Van Parijs et Rawls (2003). Dans la littérature relative à la « global justice », l'UE n'a pas occupé à ce jour une place importante. Ce n'est que très récemment qu'un débat est né à propos des fondements normatifs d'une « Europe sociale » : voir à cet effet Van Parijs (2011), Sangiovanni (2012), Nicolaidis et Viehoff (2012), et la littérature renseignée dans ces publications.

lement porter sur la question des obligations et des exigences mutuelles des Etats membres : la question est de savoir si la réciprocité doit faire partie intégrante des relations institutionnelles entre Etats membres, tout comme la politique sociale de chaque Etat membre repose sur la réciprocité entre individus. Cela ne veut pas dire que l'union monétaire ne survivra que si la politique européenne satisfait les exigences de la *justice sociale*. La portée de mon argument est plus limitée : il faut, d'une manière ou d'une autre, que naisse un consensus de base à propos du modèle social visé, pour que l'union monétaire puisse survivre. Un tel consensus de base peut en principe revêtir plusieurs formes, selon que la délibération politique attribue plus ou moins de poids à des notions de justice sociale. Mais, par rapport à cette observation, j'ajouterais ceci : pour qu'un tel consensus bénéficie d'un large soutien politique, il devra être conforme aux objectifs que les états-providence européens ont en commun.

Dans la deuxième partie de mon exposé, j'illustrerai brièvement quelques points qui devraient figurer à un agenda social potentiel. Mon analyse ne se veut pas exhaustive. Bon nombre de points importants ne sont pas abordés, comme la question de savoir si l'Union européenne doit réguler en matière de fiscalité, de manière à protéger la base de financement des états-providence d'une concurrence fiscale malsaine. Dans la troisième partie de mon exposé, j'identifierai quelques-unes des urgences relatives à la *méthode à utiliser* – à savoir la nécessité de restaurer l'unité de la politique économique et de la politique sociale et l'unité des objectifs à court terme et long terme – sans m'étendre sur l'agenda de la *governance*.

Il existe un lien entre la Chaire Joop Den Uyl et la social-démocratie. C'est la raison pour laquelle je traiterai, dans la dernière partie de cet exposé, du rôle de la social-démocratie en Europe. Le consensus de base, dont je souligne l'absolue nécessité, exige un « compromis historique » entre les familles politiques qui soutiennent les gouvernements dans les Etats membres et celles qui sont présentes au Parlement européen. L'expression n'est pas exagérée et situe d'emblée le challenge politique : un tel compromis historique constitue-t-il un *catch 22* pour les sociaux-démocrates désireux de mieux se profiler ?

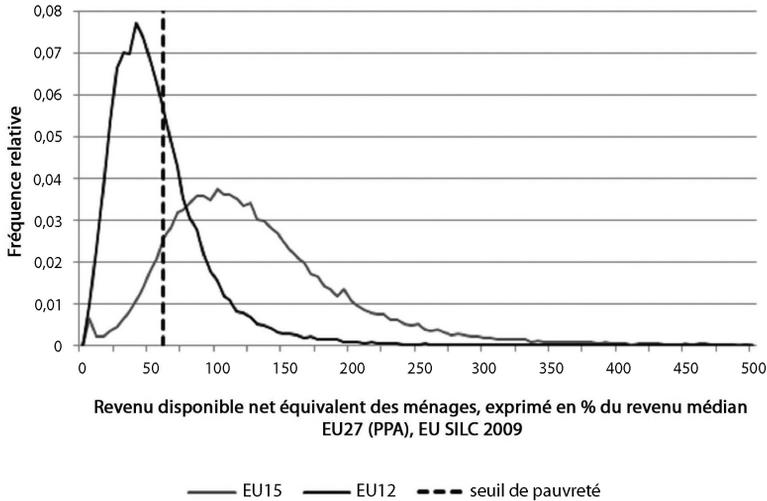
1. POURQUOI UNE « EUROPE SOCIALE » ?

1.1. LES INEGALITES EN EUROPE

Afin de contextualiser la question du « pourquoi », partons d'un constat de fait. L'une des difficultés du débat sur l'Europe sociale réside dans la diversité de nos systèmes sociaux et de leur histoire. Il ne s'agit pas seulement de diversité. Au sein de l'Union européenne, l'inégalité des revenus est aussi grande qu'aux Etats-Unis, mais elle revêt simplement d'autres formes. Pour qui en douterait : un coefficient de Gini paneuropéen (une mesure généralement utilisée pour exprimer l'inégalité des revenus) est à peu près égal au coefficient de Gini aux Etats-Unis (4). Aussi longtemps que l'Union européenne était une association d'Etats membres sans destin social commun, nous pouvions nous permettre de négliger ce fait. Certes, l'inégalité des revenus au sein des Etats membres européens est en général bien inférieure à celle existant *au sein* des divers Etats américains qui composent les Etats-Unis ; mais l'inégalité des revenus existant *entre* les Etats membres européens est bien plus considérable que l'inégalité des revenus existant entre les Etats américains. Si l'on ne tient pas compte du Luxembourg, état extrêmement riche, le PIB par habitant, exprimé en parité de pouvoir d'achat (PPA), est alors dans l'Etat membre européen le plus pauvre, à savoir la Bulgarie, équivalent à un tiers du PIB par habitant de l'Etat membre le plus riche, à savoir les Pays-Bas (en EUR, cela ne représente pas beaucoup plus qu'un dixième). Si l'on applique ce raisonnement aux Etats-Unis, le PIB par habitant de l'Etat le plus pauvre, à savoir le Mississippi, est alors égal à la moitié du PIB par habitant des Etats les plus riches (5). Aux Etats-Unis, le salaire minimum se situe à un niveau très bas, quoique relativement uniforme, soutenu par un taux horaire minimum fédéral de 7,25 USD l'heure. A titre de comparaison, le salaire mensuel minimum en Bulgarie est estimé par Eurostat à 122 EUR, ce qui est très bas, même par rapport aux standards américains, et représente moins de 10 % du salaire minimum aux Pays-Bas. Le dernier élargissement de l'Union y a évidemment beaucoup contribué. La figure 1 illustre la répartition des revenus dans l'Union européenne. A cet égard, je fais une différence entre l'« ancienne » Europe - l'EU15 - et la « nouvelle » Europe - l'EU12.

(4) Sur la base de l'enquête EU-SILC 2009, le coefficient de Gini pour la distribution du revenu disponible net équivalent des ménages, converti en parités de pouvoir d'achat, est de 0,352 pour l'EU27 (calculé par Tim Goedemé). Le dernier coefficient de Gini représentatif communiqué par l'OCDE pour les Etats-Unis est de 0,378 ; les écarts de prix régionaux peuvent être considérés comme négligeables aux Etats-Unis. Voir également Brandolini (2007), Burkhauser et Couch (2010) et Milanovic (2011).

(5) En ne tenant pas non plus compte de quelques cas particuliers extrêmement riches. Même si l'on inclut l'Etat de Porto Rico, qui est pauvre, dans la comparaison entre les Etats des Etats-Unis d'Amérique, la position relative de Porto Rico (en PIB par habitant) aux Etats-Unis est meilleure que la position relative de la Bulgarie en Europe. Voir Vandenbroucke et al (2012).

FIGURE 1 : REPARTITION DES REVENUS DANS L'EU15 ET L'EU12

Vandenbroucke, Cantillon, Van Mechelen, Goedemé, Van Lancker (2012).

Sur l'axe horizontal de la figure 1 sont représentés les revenus disponibles nets des ménages pour l'ensemble des Européens ; ils sont standardisés (rendus « équivalents ») afin de tenir compte de la taille et de la composition de chaque ménage. Tous les revenus sont mesurés en parités de pouvoir d'achat et exprimés par rapport au revenu médian paneuropéen. La ligne en pointillé représente un seuil de pauvreté généralement utilisé - 60 % du revenu médian -, ce seuil étant défini comme un seuil paneuropéen : l'unité de mesure est le revenu médian paneuropéen. Les zones situées à gauche du pointillé indiquent la partie de la population dont le revenu se situe en dessous de ce seuil, à savoir respectivement dans l'EU15 et l'EU12. Une comparaison des parités de pouvoir d'achat paneuropéennes fait ressortir qu'environ 15 % de la population dans l'EU15 disposent d'un revenu se situant sous le seuil de pauvreté paneuropéen, alors que, dans les nouveaux Etats, ce ne sont pas moins de 70 % de la population dont le revenu se situe sous le seuil de pauvreté paneuropéen. Le fossé existant entre les pays d'Europe les plus prospères et les pays les moins prospères est particulièrement grand : en parités de pouvoir d'achat, les « riches » Roumains (je désigne ainsi la classe moyenne roumaine plus aisée) sont pauvres comparés aux « pauvres » Néerlandais (6).

(6) Je ne vise pas les Roumains extrêmement riches (qui peuvent être riches, même selon les standards néerlandais) mais ce que l'on appelle la classe moyenne plus aisée. Exprimé en parités de pouvoir d'achat, le revenu équivalent des ménages roumains, qui se situe dans le percentile 80, est inférieur au seuil de pauvreté aux Pays-Bas, lequel équivaut à 60% du revenu néerlandais médian (Vandenbroucke et al, 2012, tableau 3).

1.2. QUATRE ARGUMENTS EN FAVEUR D'UNE DIMENSION SOCIALE ACTIVE DANS LA POLITIQUE EUROPEENNE

Je commence par un constat positif, qui va à l'encontre du discours négatif qui prédomine souvent lorsque l'on évoque la dimension sociale de l'intégration européenne. L'Union européenne joue un rôle progressiste dans l'élaboration de politiques de non-discrimination. En partant des principes de non-discrimination sur la base de la nationalité (pour les sujets de l'UE) et d'égalité de salaire à travail égal pour les hommes et les femmes, l'UE a créé des fondements juridiques solides pour faire appliquer les principes de non-discrimination fondée sur le sexe, l'âge, l'origine ... Stephan Leibfried (2010) suggère que la non-discrimination peut constituer la voie principale par laquelle évoluera la dimension sociale de l'Europe. Au sein d'une entité aussi hétérogène et aussi dominée par des vetos politiques, comme l'est l'UE, il s'agit peut-être de la seule voie possible. Dans ce contexte, on pourrait reformuler la question de la façon suivante : pourquoi l'Europe aurait-elle besoin d'une dimension sociale active allant au-delà de la non-discrimination. A mes yeux, quatre arguments sont envisageables : la dimension sociale visée est ...

- un rempart contre le dumping social ;
- un moyen de protéger la souveraineté sociale nationale ;
- une conséquence inévitable de l'Union Monétaire Européenne ;
- le cœur même du projet politique européen.

Les trois premiers arguments sont de nature instrumentale, le quatrième argument est un argument de principe. Bien qu'ils ne découlent pas l'un de l'autre, ces arguments ne s'excluent pas non plus mutuellement. Ce qui importe, c'est de savoir à quel point ils sont convaincants, à la fois séparément et conjointement. Je vais à présent passer brièvement en revue les quatre arguments.

1.2.1. Argument 1 : un rempart contre le dumping social

Le premier argument procède de l'idée qu'une intégration économique poussée sans harmonisation sociale exerce une pression à la baisse sur le développement social dans la plupart des Etats membres les plus avancés. Si une telle pression revêt une forme agressive, nous parlons de dumping, d'où ma formule (proche du slogan) synthétisant le premier argument : « un rempart contre le dumping social ». La possibilité d'une intégration économique sans harmonisation sociale faisait déjà l'objet du rapport Ohlin datant de 1956, lequel, avec le rapport Spaak, fut à la base de la création de la Communauté Economique Européenne. Bertil Ohlin (politicien suédois et président de parti, qui reçut plus tard le Prix Nobel d'économie pour le *théorème d'Heckscher-Ohlin*) est parti du point de vue selon lequel les différences de coût salarial entre les pays concernés étaient à ce point liées aux différences de productivité qu'il ne fallait pas craindre une pression à la baisse sur les salaires, due à la libéralisation du commerce. Ohlin insistait cependant sur le postulat suivant : l'éventualité ultérieure d'une évolution divergente des salaires et de la productivité serait corrigée par des ajustements des taux de change entre monnaies (Organisation Internationale du Travail, 1956). Dans le contexte actuel, il s'agit d'une réserve qui a son importance.

A première vue, l'histoire n' a pas donné tort à Ohlin. Parallèlement au processus d'intégration européenne, on a assisté à un développement parfois spectaculaire des états-providence nationaux. Les élargissements successifs de la Communauté européenne et de l'UE ont inmanquablement induit une convergence ascendante ; la Banque Mondiale a qualifié la CE et l'UE de véritable « machine de convergence » (Gill et Raiser, 2012; voir aussi Lefebvre et al., 2011) (7).

Le dumping social s'est avéré être davantage une crainte qu'une réalité. On peut faire remarquer aujourd'hui que dans certains domaines la Communauté européenne – *contrairement* à la doctrine de Ohlin – a combiné intégration des marchés et harmonisation sociale de haut niveau, notamment en matière de santé et de sécurité sur le lieu de travail dans les années 80 et 90 (8).

On peut également noter que le caractère « à la hausse » ou « à la baisse » de la convergence dépend de la situation économique : dans un contexte de chômage généralisé, il peut arriver que la pression à la baisse ait le dessus, par exemple en raison de la position globalement plus faible des syndicats. La question de savoir si l'intégration économique débouche sur une convergence sociale ascendante est plus généralement tributaire des rapports de force sociaux. Il nous faut une discussion nuancée à ce propos. Mais la thèse selon laquelle la simple levée des entraves commerciales serait un frein au progrès social en Europe paraît *a priori* exagérée. La défense d'une Europe sociale qui serait uniquement basée sur la nécessité fonctionnelle de prévenir le dumping social n'est pas solide.

D'ailleurs, si la levée des entraves commerciales entre des pays à évolution économique inégale était un frein au progrès social, l'Europe des 27 se trouverait alors confrontée à un problème insurmontable. Les différences existant entre les Etats membres sont tellement grandes – il suffit de penser aux salaires minimums – qu'il est impossible de définir un *level playing field* social (des conditions sociales uniformes) qui soit économiquement viable pour les pays les moins développés et qui ait un certain impact sur les pays les plus développés (9).

Cela ne veut pas dire qu'il n'est pas utile d'exercer des pressions sur l'Allemagne pour qu'elle instaure un salaire minimum national ; au contraire, il existe des arguments pour le faire, mais ils procèdent d'autres raisons que d'une harmonisation paneuropéenne des salaires minimums (10).

(7) Il s'agit de convergence en chiffres nationaux, ce qui ne révèle rien concernant une convergence ou divergence régionale (infranationale).

(8) Ceci s'est produit parallèlement à la création du marché unique, en vertu du Single European Act.

(9) J'entends par « level playing field » une harmonisation en termes absolus, et non pas une harmonisation qui fixerait par exemple les salaires minimums nationaux par rapport aux salaires médians nationaux. Même si c'est loin d'être évident, cela représente une tâche bien moins fastidieuse qu'une harmonisation absolue.

(10) Dans ce qui suit je renvoie à un appel de Pisani-Ferry en faveur d'une évolution plus expansive des salaires en Allemagne que ce ne fut le cas durant la décennie précédente ; une augmentation des salaires minimums allemands pourrait s'inscrire dans cette stratégie. Je renvoie également à un argument relatif à la légitimité, de nature plus politique.

1.2.2. Argument 2 : un moyen de protéger la souveraineté sociale nationale

Le premier argument avancé – que je n’ai que brièvement développé – fait référence à l’autonomie *de facto* (la véritable marge de manœuvre politique) des états-providence nationaux. Le deuxième argument a trait à la souveraineté *juridique* des états-providence nationaux. Il renvoie à un axe de recherche qui a été développé par Fritz Scharpf, Stephan Leibfried, Maurizio Ferrera et d’autres chercheurs. L’idée sous-jacente est qu’il existe un conflit intrinsèque entre, d’une part, les impératifs de l’intégration économique dans un marché libéralisé et de la mobilité transfrontalière des personnes et des services, et, d’autre part, les impératifs liés au développement des états-providence nationaux, dans le cadre d’une réciprocité des droits et obligations, prévue au niveau national (11).

Les derniers impératifs sous-entendent des limites et une participation bien délimitée à des mécanismes de solidarité nationaux ; les premiers impératifs vont au-delà de ces limites et mécanismes de solidarité nationaux. Le conflit fondamental est celui qui existe entre une logique d’« ouverture » et une logique de « fermeture », pour paraphraser Maurizio Ferrera (12).

La logique d’« ouverture » implique qu’un Bulgare établi aux Pays-Bas jouisse des mêmes droits à l’assistance sociale qu’un Néerlandais, sans que ces droits soient assortis de conditions nationales trop strictes ; selon la logique de « fermeture », le droit à l’assistance sociale est soumis à des obligations sociales auxquelles il convient d’abord de satisfaire dans un système national, et ce dans une mesure suffisante. La logique d’« ouverture » permettrait à des citoyens néerlandais de faire en Belgique du shopping médical sans restrictions, couverts par des organismes assureurs néerlandais, même si cela contrecarre la planification de l’offre de soins en Belgique et les arrangements en matière de tarifs. D’autre part, la logique de « fermeture » implique que les autorités nationales aient la possibilité de considérer leurs prestations de soins de santé comme des services dans un marché qui n’est ni ouvert ni libre, que ce soit pour leur propre population ou pour des citoyens étrangers. Scharpf (2009), en particulier, insiste sur le fait que non seulement ce conflit existe, mais également sur le fait que l’architecture institutionnelle de l’UE est telle que ce conflit est systématiquement tranché en faveur de l’intégration économique

(11) Pour une formulation particulièrement pointue de ce pessimisme, voir Scharpf (2009). Ferrera (2005) est plus optimiste.

(12) Je ne développe ici qu’en partie le conflit esquissé. Une analyse complète ferait la distinction entre (i) les conséquences de la libre circulation des personnes dans le cas de systèmes d’assurance bismarckiens, (ii) les conséquences de la libre circulation des personnes dans le cas de systèmes de type beveridgien centrés sur le citoyen, (iii) les conséquences de la libre circulation des personnes dans le cas de régimes d’assistance sociale, et (iv) les conséquences de la libre circulation des services dans le cas de prestations de services sociaux. Dans ce qui suit, je me concentre sur (iii) et (iv). Dans le contexte des systèmes d’assurances sociales de type bismarckien, l’« ouverture » signifie, entre autres, que les Etats membres ne peuvent pas discriminer sur base de la nationalité. Ce principe de non-discrimination n’exclut toutefois pas un système basé sur des droits et des obligations (« sans cotisations, pas de droits ») ; autrement dit, l’« ouverture » n’exclut pas la « réciprocité » propre aux modèles d’assurance bismarckiens. Il n’en reste pas moins que des règles généreuses d’accès aux droits pourraient subir une pression à la baisse en raison de la mobilité transfrontalière.

et de la mobilité, au détriment de la souveraineté sociale nationale et de la « communauté nationale ». A cet égard, Stephan Leibfried (2010) explique que les traités européens et la législation de base font une distinction claire entre l' « action d'Etat » pure (ou l' « action de solidarité »), d'une part, et l' « action économique » pure, d'autre part, (une distinction qui doit orienter la jurisprudence de la Cour de Justice), mais que la ligne de séparation entre le domaine de la solidarité nationale et le domaine économique est beaucoup moins nette dans la vaste zone grise où politique sociale et mécanismes du marché opèrent en parallèle. C'est ce qui se passe par exemple à grande échelle dans les soins de santé en Europe. Il y a dix ans, les analyses de Scharpf et Leibfried m'ont incité à présenter une « clause sociale horizontale », afin de souligner davantage l'importance de la solidarité en tant que principe ordonnateur et afin de donner à l'ensemble des institutions européennes (et donc également à la Cour de Justice) des moyens pour mieux s'orienter dans cette zone grise (Vandenbroucke, 2002c). Anne Van Lancker et d'autres représentants et organisations non gouvernementales d'obédience progressiste ont défendu cette clause dans le cadre de la Convention européenne. Grâce à la Conférence intergouvernementale, ce texte s'est retrouvé, plus ou moins adapté, dans l'article 9 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Bien qu'il s'agisse à mes yeux d'une question importante, je considère, contrairement à Scharpf, que l'architecture institutionnelle actuelle de l'UE ne génère pas *systématiquement* et forcément davantage de libéralisation et de mobilité incontrôlée (et l'Article 9 du TFUE pourrait peut-être à terme contribuer à rétablir l'équilibre à cet égard) (13).

Des initiatives politiques peuvent être prises pour rétablir l'équilibre entre les principes du libre marché et les principes de la souveraineté sociale : l'UE est plus réceptive à la politique que cette analyse déterministe ne le suggère. C'est ce qui est apparu, entre autres, lors du débat sur la directive services : le Parlement européen a amendé la libéralisation poussée proposée par Bolkestein. C'est ce qui ressort également de l'élaboration de la Directive européenne de 2011 en matière de soins de santé ; le Parlement européen et le Conseil européen ont veillé à trouver le juste équilibre entre les droits transfrontaliers des patients et la gestion nationale des systèmes de soins de santé (14).

(13) Il n'y a pas que l'article 9 du TFUE, mais également la Charte et le Protocole relatif aux Services d'Intérêt Général. Pour une discussion de ces éléments, voir Rhodes (2010), Armstrong (2010), Lenaerts (2011).

(14) Ceci ne signifie pas que tous les problèmes dans le domaine des soins de santé soient résolus. On peut invoquer qu'en cette matière également, la dynamique de base (entre autres de la part de la Cour de Justice) visait avant tout la libéralisation et la mobilité, la politique ayant été contrainte d'adopter une réaction plutôt défensive. Néanmoins, le débat politique a joué ici un rôle important. Pour une évaluation de l'influence de la Cour sur le droit européen dans ce domaine, voir Engels (2012).

L'Union Européenne n'interdit pas aux Etats membres de rechercher un équilibre entre l'octroi du droit à l'assistance et les exigences liées à l'intégration ; il me semble que les problèmes afférents à cette question relèvent plus de la mise en œuvre de la politique que des fondements de celle-ci (15).

Je suis dès lors en désaccord avec le postulat de Scharpf – qui reste cependant l'un de mes figures intellectuelles préférées –, selon lequel l'UE est tellement asymétrique qu'elle ne peut être une économie sociale de marché.

Cette nuance dans l'analyse ne signifie pas qu'il n'y ait pas de problèmes en la matière. Il existe des interactions critiques entre, d'une part, l'inégalité du développement socio-économique (à laquelle j'ai fait allusion plus haut dans le « premier argument ») et, d'autre part, la souveraineté juridique réduite des Etats membres. Dans chaque Etat membre, il y a une tension entre la mobilité transfrontalière et l'octroi de droits sociaux ; il peut en résulter une pression à la baisse sur la générosité sociale des Etats membres plus avancés. L'effectivité de cette pression dépend de la manière dont le droit à la mobilité et les droits sociaux sont en principe définis et de la manière dont les Etats membres les mettent ensuite en œuvre, comme je l'ai déjà indiqué dans le cas du droit à l'assistance sociale. Il existe un autre exemple de cette interaction critique, relatif au maintien des salaires minimums. Les salaires minimums du pays d'affectation sont-ils applicables aux travailleurs qui sont détachés par d'autres Etats membres, où ces mêmes salaires minimums n'ont pas cours ? Et quelles actions les syndicats peuvent-ils entreprendre lorsqu'ils estiment que les accords ou les règlements ayant trait aux salaires minimums sont transgressés dans le cadre du détachement ? Quelques jugements tristement célèbres de la Cour de Justice (*Viking, Laval*) ont remis en question les possibilités d'action des syndicats dans de telles matières et ont semblé privilégier le principe libéral de la libre circulation. La ligne suivie par la Cour de Justice dans ces arrêts mériterait une discussion nuancée, mais il n'en reste pas moins qu'une initiative législative est souhaitable. Mario Monti a soulevé ce problème dans son rapport sur le marché unique et, en mars 2012, la Commission a pris une initiative législative en la matière, qui devrait effectivement élargir le champ d'action des syndicats dans un tel contexte. Bruun et Bückler (2012) pensent que la proposition de la Commission à cet égard n'est pas satisfaisante et qu'elle ne va pas assez loin. Ils affirment que, dans ce cas, les droits sociaux fondamentaux devraient primer sur les libertés économiques – ou du moins être considérés comme équivalents. Ce plaidoyer (convaincant) montre que tout n'est pas dit à ce propos, mais qu'il y a matière à décision politique si les décideurs politiques le veulent.

1.2.3. Argument 3 : une conséquence inévitable de l'Union Monétaire Européenne

Comme je l'ai fait remarquer plus haut, le rapport de Ohlin datant de 1956 considérait que l'harmonisation sociale n'était pas nécessaire, même à long terme, car il par-

(15) Voir Lenaerts (2012) pour une synthèse de l'approche adoptée par la Cour de Justice. La mise en œuvre concrète de la politique sociale est un facteur déterminant de l'impact réel de la mobilité. Cf. la problématique des « pseudo-indépendants » qui viennent en Belgique pour y vivre de l'assistance.

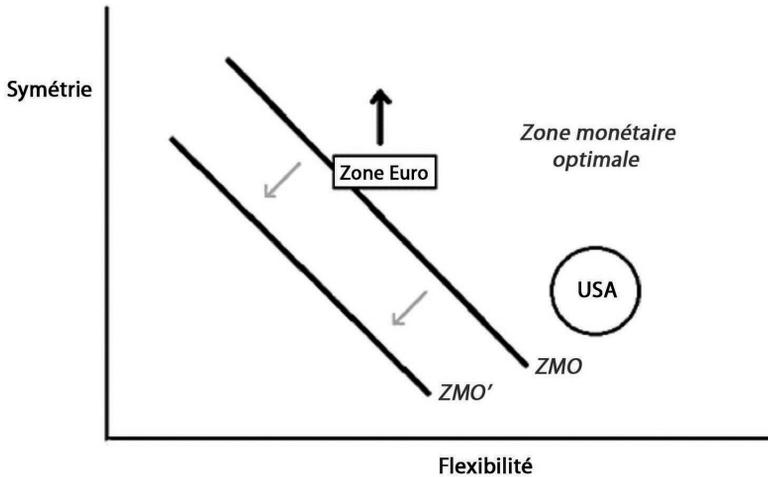
taut de l'hypothèse que des évolutions socio-économiques divergentes seraient corrigées par des ajustements des taux de change. La création de l'union monétaire a réduit à néant cette hypothèse, du moins pour les Etats membres de la zone euro. Mais avec quelles conséquences ? Ben Chu, l'éditorialiste de *The Independent*, les a résumées le 27 mai 2012 comme suit : « Europe has to become a 'country' - a new beast - if the euro is to survive ». Pour étayer son point de vue, il faisait référence à quatre défauts structurels inhérents à la conception de l'union monétaire européenne : l'absence d'une banque centrale forte derrière la monnaie européenne ; l'absence d'une garantie centrale pour les déposants ; l'absence d'un gouvernement central, dont le budget constituerait un tampon automatique en cas de crises économiques ; l'absence d'un processus de prise de décision « national » fort. Bref, l'Europe doit devenir une nation. J'ajouterais à cela qu'une nation ne peut se passer d'une politique sociale. La conclusion est alors facile à tirer : l'Europe a besoin d'une politique sociale unifiée.

Je pense toutefois que la problématique de l'euro ne peut pas être décrite en des termes aussi manichéens, comme si la seule issue était de devenir une seule nation. Dès lors, étant donné que la zone euro ne va pas constituer un « pays » dans un futur rapproché, l'analyse précédente impliquerait que l'euro est condamné à échouer. *D'autre part*, il serait faux de croire que la stabilisation de la zone euro n'est qu'un problème « d'assurance », c'est-à-dire qu'il ne s'agirait que de l'affinement d'un système d'assurance inter-états contre les « chocs économiques asymétriques » - ce qui constitue un thème central de la théorie des zones monétaires optimales (ZMO). On peut illustrer cela à l'aide d'un schéma développé par Paul De Grauwe (16).

(16) On peut élargir le troisième argument que je développe ici en partant du principe que l'intégration européenne crée des biens collectifs qui sont précieux pour les Etats membres, mais également des risques pour ces Etats. Un projet d'intégration tel que celui de l'Union européenne implique donc une forme spécifique de solidarité inhérente à ce type de projet : il s'agit pour l'essentiel d'une assurance équitable contre les risques de l'intégration. Cette idée est développée par exemple par Andrea Sangiovanni (2012), qui en arrive à un plaidoyer en faveur du « reciprocity-based internationalism ». L'intérêt de cet axe de recherche réside dans le fait qu'il distingue clairement un concept de solidarité ancré dans l'UE et un concept de solidarité ancré dans les états-providence nationaux. On trouve trop souvent tout naturel qu'un concept de solidarité au niveau européen constitue le simple upscaling de concepts de solidarité existant au niveau national. Une approche telle que celle de Sangiovanni pose d'emblée le principe selon lequel la solidarité au niveau paneuropéen peut être définie autrement que la solidarité au niveau national. Toutefois, j'estime que l'approche normative de Sangiovanni est critiquable à certains égards. Il utilise le terme « risque » pour désigner une série de problèmes et de limitations auxquels sont confrontés les pays de l'UE, qui ne peuvent être catégorisés comme « risques » ; dès lors, il n'est pas évident de leur appliquer un « paradigme d'assurance » comme le fait Sangiovanni. Plus fondamentalement, on peut se demander si une conception de la justice sociale dans l'UE peut être uniquement basée sur le fonctionnement actuel de l'UE et sur la mission actuelle de l'UE : cela ne limite-t-il pas a priori la vision que l'on a des exigences de la justice sociale ? Plus loin dans mon exposé, je mets l'accent sur la « reciprocity » (réciprocité), mais je n'assimile pas la réciprocité à une assurance équitable contre les risques de l'intégration (je considère en outre que le paradigme de l'assurance ne convient pas dans ce cas). Mon argumentation dépasse également le cadre d'une diversion purement fonctionnaliste (cf. mon argument 4, ci-dessous). C'est en cela qu'elle se distingue de celle de Sangiovanni. Le cadre du présent exposé est trop limité pour expliciter cette divergence.

Les avantages d'une union monétaire résident avant tout dans la réduction du coût des transactions (les coûts liés aux activités de change sont éliminés, l'incertitude relative à la variabilité des taux de change diminue) et dans la comparabilité accrue des prix dans les divers pays participants, ce qui profite tant aux entreprises qu'aux consommateurs. Lorsqu'une union monétaire stimule le commerce transfrontalier et contribue ainsi à l'accroissement de la richesse, l'impact favorable – au-delà des effets précités – de cette union ne fait que croître. Pour un pays qui participe à une union monétaire, l'inconvénient réside dans la perte d'un instrument de politique économique, à savoir la possibilité de modifier les taux de change. Cet instrument s'avère particulièrement important lorsque les salaires et les prix évoluent différemment, ou, de manière plus générale, lorsqu'un des pays concernés est victime d'un choc asymétrique. Pour que les avantages d'une union monétaire l'emportent sur les désavantages, les pays participants doivent combiner de manière suffisamment positive symétrie et flexibilité. La symétrie signifie que les évolutions économiques de ces pays – leur croissance, leur niveau de salaires et de prix – sont corrélées, qu'elles sont parallèles. La flexibilité fait référence à la capacité interne d'un pays à s'adapter, lorsque se produit un choc déterminé : à savoir une capacité d'adaptation due à la flexibilité des salaires et à la mobilité transfrontalière de l'emploi. S'il y a moins de symétrie entre les pays d'une union monétaire, ceux-ci doivent alors disposer d'une plus grande capacité interne d'adaptation, afin que l'union monétaire soit en fin de compte profitable. A la figure 2, le degré de symétrie est représenté sur l'axe vertical et le degré de flexibilité sur l'axe horizontal. Le *trade-off* prend alors la forme d'une ligne descendante. Si un groupe de pays se trouve au-dessus de cette ligne, les avantages d'une union monétaire sont supérieurs aux coûts : selon le degré de symétrie atteint, la flexibilité est suffisante. Dans cette zone du diagramme, les exigences d'une « zone monétaire optimale » sont réunies. Nous partons du principe que les Etats des Etats-Unis d'Amérique sont dans ce cas. Un groupe de pays se trouvant sous la ligne ZMO se trouvera confronté à plus de désavantages que d'avantages liés à une union monétaire. Supposons que la zone euro se situe juste au-dessus de la ligne ZMO – ce qui n'est pas une position confortable en soi.

FIGURE 2 : TRADE-OFFS DANS UNE UNION MONETAIRE



D'après De Grauwe, 2009, p. 110.

Il existe un deuxième *trade-off* : lorsqu'il est possible d'absorber des chocs asymétriques par le biais de *transferts budgétaires* entre Etats membres, le besoin de flexibilité diminue. En d'autres mots, en cas de possibilité de transferts budgétaires, la ligne ZMO se déplace vers ZMO' (dans le sens des deux flèches grises). La théorie économique relative aux « zones monétaires optimales » ne présuppose pas une redistribution permanente des revenus entre les pays qui participent à la zone monétaire ; il ne devrait s'agir en principe que de mesures de « stabilisation ». La différence entre « redistribution » et « stabilisation » est importante, car on peut estimer que l'*aléa moral* est plus prononcé dans des cas de « redistribution » que dans des cas de « stabilisation ». On parle d'*aléa moral* lorsqu'un flux permanent de ressources de pays riches vers des pays pauvres permettrait à un pays, d'un point de vue structurel, de postposer l'ajustement économique requis. La « stabilisation » peut être temporaire et cyclique. (A titre d'exemple théorique : un mécanisme de cofinancement européen des allocations de chômage durant une période initiale de chômage - et non pas durant un chômage de longue durée -, qui est activé à partir du moment où le chômage à court terme dans un pays dépasse un certain niveau, satisfierait à la condition de primauté de la « stabilisation » sur la « redistribution permanente ».)

La position de la zone euro dans la figure 2 est une donnée invariable. Les Etats membres d'une union monétaire peuvent mettre en place des mécanismes de surveillance destinés à prévenir des évolutions socio-économiques asymétriques. C'est

précisément l'objectif du « Sixpack », que l'Union européenne a finalisé en 2010. Si la zone euro réussit à mieux harmoniser les évolutions socio-économiques, la position de la zone euro se déplace vers le haut dans la figure 2 (dans le sens de la flèche bleue). C'est ainsi qu'apparaît un *trade-off* complémentaire : dans la mesure où la surveillance préventive prévient effectivement l'asymétrie, la nécessité de combiner flexibilité interne et transferts stabilisateurs est moindre.

Ce diagramme montre bien, à mon avis, que la viabilité de la zone euro n'implique pas de choix dualiste. Il ne s'agit pas d'un choix « pour ou contre » une union des transferts budgétaires ou « pour ou contre » un certain modèle d'union politique. La viabilité de l'union monétaire nous met en face de plusieurs *trade-offs* qui limitent nos options.

Ni la flexibilité, ni la symétrie, ni les transferts budgétaires ne sont des choix socialement neutres. La flexibilité dont il est question ici recouvre des processus d'ajustement généralement ressentis comme étant difficiles et pénibles, tels que la réduction directe des salaires (plutôt qu'une dépréciation monétaire et une inflation élevée) ou la facilitation de la migration de personnes à la recherche d'un emploi. Souvent, la flexibilité est également associée à des procédures de licenciement souples, etc. Je suis partisan de marchés du travail qui ne soient pas trop rigides, mais il est peut-être bon de prêter attention aux propos de l'économiste britannique Richard Layard, le fondateur du *Centre for Economic Performance* et le théoricien de la politique d'activation poursuivie dans les années 90. Layard soutient que certaines formes de flexibilité rendent les gens malheureux : il ne vise pas tant la flexibilité salariale – à laquelle il n'est pas opposé – mais d'autres formes de flexibilité sur le marché du travail, qui ont pour effet d'insécuriser les gens (17).

La flexibilité peut donc avoir de nombreuses significations, et elle n'est donc absolument pas neutre du point de vue social.

(17) Layard tient à l'argument « welfare-to-work », par lequel il essaya de convaincre les gouvernements européens dans les années 90 de choisir le juste milieu entre l'approche dure des Etats-Unis et la manière franco-allemande qu'il jugeait trop « indulgente ». Il est opposé au fait d'introduire uniquement une plus grande flexibilité sur le marché du travail – précisément parce que la flexibilité génère de l'incertitude. « Au lieu de cela », écrit-il, « nous devrions tendre tant vers le « welfare-to-work » et la sécurité d'emploi que vers une flexibilité des salaires [il entend par là la décentralisation dans la concertation salariale et la volonté d'échanger les augmentations salariales contre la sécurité d'emploi] » (Layard, 2005).

Les transferts budgétaires peuvent surtout viser la stabilisation temporaire, mais dans la pratique, il est difficile de dissocier la fonction stabilisatrice des dépenses publiques de leurs fonctions de redistribution (18).

La poursuite de la symétrie est-elle en fin de compte une option socialement neutre ? La symétrie fait essentiellement référence aux budgets nationaux, aux coûts salariaux et à la productivité du travail : le rapport entre ces paramètres doit être correct. La symétrie nécessite-t-elle également la convergence sociale ? La réponse à cette question n'est pas évidente ; un exemple peut l'illustrer. Pour éviter tout malentendu, je précise d'abord que je suis partisan du fait que, à long terme, du moins dans une certaine mesure, l'âge de la pension suive l'évolution de l'espérance de vie, afin d'atteindre un équilibre du système social (étant entendu que cela est plus facile à dire qu'à faire, et sans être naïf à propos de l'impact du vieillissement sur les individus). La question qui se pose est la suivante : l'Union européenne doit-elle veiller à ce que – *pour cause de « symétrie »* – l'âge de la pension suive dans tous les Etats membres l'espérance de vie ? Dès lors, il faut considérer qu'un pays A, qui est plus généreux que d'autres pays en matière de pensions, va se retrouver inévitablement avec une dette publique plus importante et/ou un coût salarial plus élevé par unité produite. Il faut donc partir du principe que finalement un tel pays ne sera pas en mesure (ou ne sera plus en mesure à l'avenir) d'organiser un trade-off entre une générosité (plus grande) au niveau des pensions, des salaires nets (inférieurs), une productivité du travail (plus importante) et/ou d'autres dépenses publiques (moins importantes). En d'autres mots, un compromis interne permettant au pays, en dépit d'un départ assez précoce à la pension, de continuer à satisfaire les critères de la symétrie économique, ne sera pas tenable à terme. Pour justifier cette

(18) Bargain et al (2012) fournit à cet égard une illustration intéressante. Si les transferts budgétaires étaient organisés par le biais d'une Européanisation partielle des systèmes fiscaux nationaux, il en résulterait de grands groupes de « gagnants » et de « perdants » dans les Etats membres. Même si cette option n'est pas suivie (une union monétaire ne le nécessite pas), il s'avérerait difficile de concevoir un schéma de transferts qui ne se heurte pas à un débat complexe à propos de ceux qui « gagnent » ou « perdent » dans la répartition des revenus paneuropéenne.

analyse, il faut recourir à une batterie d'arguments, en ce compris des arguments d'« économie politique » relatifs au comportement des autorités publiques, des syndicats et des employeurs (19).

(19) Un modèle économique simple n'implique pas qu'une union monétaire exige une harmonisation dans l'évolution de l'âge de la pension. Supposons que dans le pays A l'âge de la pension ne suive pas l'espérance de vie, et que ce soit le cas dans le pays B. Supposons également que, par rapport à la croissance de la productivité, dans le pays A les salaires nets augmentent moins que dans le pays B, parce que des cotisations de pension accrues sont prélevées sur les salaires bruts dans le pays A, alors que le coût salarial brut par unité produite connaît la même évolution dans les deux pays. Dans cette hypothèse, on financera la générosité relative en matière d'âge de la pension dans le pays A sans divergence en ce qui concerne les coûts salariaux. Cela ne donne pas non plus lieu à une divergence budgétaire entre les deux pays. Un scénario alternatif non problématique pourrait être celui selon lequel les citoyens du pays A se satisfont d'une pension moins élevée. Il est également concevable que l'autorité dans le pays A fasse des économies au détriment d'autres dépenses publiques et alloue des subsides additionnels au système de pensions.

Ce raisonnement est cependant trop simpliste. Comparée au pays B, l'offre de travail dans le pays A sera relativement faible. Ceci peut engendrer une pression à la hausse sur les salaires : le fait que la demande et l'offre sur le marché du travail produisent ou non ce résultat dépend de la réaction des travailleurs (et/ou de leurs syndicats) dans un marché du travail de plus en plus resserré et de la possibilité de pallier d'éventuelles pénuries sur le marché du travail par le biais de l'immigration. Dans le scénario alternatif, il est possible que les travailleurs du pays A n'acceptent pas que leurs pensions soient moins généreuses que dans d'autres pays et/ou que les autres dépenses publiques ne soient pas suffisamment compressibles. Ce type d'argument relève de la sphère de l'économie politique : en l'occurrence, nous présupposons que les travailleurs et le gouvernement ne soient pas en mesure ou ne soient pas enclins à tirer les conséquences d'une plus grande générosité en matière d'âge de la pension : « on vit au-dessus de ses moyens ». En fin de compte, cela induit une évolution asymétrique en matière de coûts salariaux et/ou de dette publique. Une politique de pension différente pourrait donc se traduire par une évolution asymétrique qui compromettrait la cohésion dans l'union monétaire.

Le raisonnement qui précède n'est pas évident : de nombreuses variables entrent en jeu. Si un tel raisonnement vaut pour l'âge de la pension, il vaut également pour un important déséquilibre en matière d'instruction. Supposons que le pays A souffre d'une pénurie de travailleurs qualifiés et ait un excédent de travailleurs non qualifiés, comparativement au pays B. On peut s'attendre à ce que les salaires des travailleurs qualifiés dans le pays A soient relativement élevés et que les salaires des travailleurs non qualifiés soient relativement bas (en partant de l'hypothèse que la migration des travailleurs ne parvient pas à rétablir le déséquilibre) ; ou on peut s'attendre à ce qu'il y ait du chômage si la flexibilité salariale est insuffisante. Dans le pays A, ce déficit sera compensé par des dépenses budgétaires plus importantes (pour les allocations de chômage, les programmes de mise à l'emploi pour les personnes peu qualifiées), ce qui va engendrer soit une augmentation de la pression fiscale soit un déficit budgétaire (comparativement au pays B). Si les syndicats n'acceptent pas le fait qu'une pression fiscale plus élevée détermine une baisse des salaires nets, ce refus entraînera une pression supplémentaire sur le coût salarial général. En d'autres mots : en fin de compte, le pays A « paiera » le déficit (relatif) d'instruction sous la forme d'une augmentation du coût salarial moyen et/ou d'un déficit budgétaire. En raison d'un manque de flexibilité et du fait de vivre au-dessus de ses moyens, il en résulte un problème d'asymétrie.

Il faut par exemple partir de l'hypothèse qu'un système de pension relativement généreux dans un pays A débouchera au final sur une accumulation de « factures impayées », étant donné que l'on n'est pas prêt à « vivre selon ses moyens » ; dans ces conditions, le déficit public ou le coût relatif du travail va augmenter. Il n'est pas évident de prouver l'applicabilité universelle de tels arguments. *Si* l'on choisit de recourir à ces arguments, il faut se rendre compte qu'ils peuvent aussi s'avérer valables, dans une analyse à long terme, pour un déséquilibre entre pays en ce qui concerne l'instruction. Une pénurie de travailleurs qualifiés dans un pays A entraînerait alors également à terme de l'asymétrie en termes de coût salarial par unité produite et/ou une dette publique plus importante : l'offre excédentaire de personnes non qualifiées et la pénurie de travailleurs qualifiés déclencherait des réactions en provenance du marché du travail et des autorités, qui feraient en sorte d'augmenter le coût salarial relatif ou la dette publique dans le pays A ... Ensuite, ce genre d'argument ne se limitera pas aux pensions et à l'instruction, mais s'appliquera à plusieurs domaines de la politique sociale. En d'autres mots, *s'il* est vrai que des différences en matière de politique de pensions constituent à terme un problème pour la cohésion d'une union monétaire (qui ne veut pas trop compter sur la flexibilité salariale et l'immigration), cela pourrait être le cas pour de nombreux paramètres du modèle social national recherché par les Etats membres. La question qui se pose alors est la suivante : dans quels domaines de la politique sociale les Etats membres d'une union monétaire peuvent-ils encore diverger fondamentalement ?

On ne peut répondre de manière tranchée aux questions qui précèdent. Les « si » employés dans les énoncés qui précèdent ont tout leurs poids. Mais, même s'il est difficile de « prouver » que l'harmonisation des stratégies économiques présuppose une harmonisation minimale de la politique sociale, il s'agit quand même d'une hypothèse plausible. L'idée selon laquelle la politique économique est définie au niveau supranational, tandis que la politique sociale est définie dans des arènes nationales ou régionales bien distinctes, est sans doute naïve – une position que Leibfried défend depuis longtemps concernant l'UE. C'est la raison pour laquelle la symétrie n'est pas non plus socialement neutre : la convergence sociale visée implique que l'on choisisse une direction. De plus, *si* cet argument est valable pour l'âge de la pension, il peut l'être tout autant pour, par exemple, un déséquilibre important en matière d'instruction, et éventuellement pour d'autres dimensions de la politique nationale.

Avant de conclure cette partie, permettez-moi de revenir brièvement au diagramme général de De Grauwe. Aux *trade-offs* décrits s'ajoutent d'autres *conditions* pour qu'une union monétaire soit viable. L'une de celles-ci se trouve aujourd'hui sous les feux de l'actualité : une union bancaire. Une autre condition a également été mise en évidence par De Grauwe (2011) : il faut une action collective suffisante par rapport à la dette publique des Etats membres pour éviter que ceux-ci ne basculent dans un « mauvais équilibre » en raison de la méfiance vis-à-vis de leurs titres de dette nationaux, les problèmes de liquidités à court terme se transformant alors en problèmes de solvabilité. Cela pourrait se faire, par exemple grâce à l'émission com-

mune d'euro-obligations. Tout comme pour les transferts budgétaires, on peut formuler une objection pour cause d'*aléa moral*, étant donné que les taux d'intérêt de « pays laxistes » seraient maintenus à un bas niveau, au détriment d'une hausse des taux d'intérêt dans les « pays disciplinés », et que l'accumulation de dettes par les pays laxistes ne serait pas freinée. Il est possible de mettre en œuvre une mutualisation des dettes qui permette de pallier en partie ces objections, par exemple en appliquant des taux d'intérêt différents (20).

Ces conditions supplémentaires pour la viabilité de l'union monétaire sont plutôt peu nuancées : la force de persuasion de l'action commune (en ce qui concerne les banques et la dette) doit dépasser un seuil critique pour être efficace. Comme je me focalise sur le long terme, je ne vais pas m'appesantir sur ces problèmes cruciaux à court terme – étant entendu que le court terme précède évidemment le long terme.

Voilà pour le schéma analytique relatif aux conditions de viabilité d'une union monétaire. Qu'est-ce que cela implique pour la dimension sociale dont l'Union européenne a besoin ? De ce diagramme, il n'est pas possible de tirer des conclusions normatives précises à propos de la politique sociale que l'UE devrait développer. Ce diagramme indique cependant les éléments à propos desquels les Etats membres de la zone euro doivent être d'accord. L'union monétaire rend inévitable un « consensus de base », incluant à la fois des dimensions cognitives et normatives. Je commence par synthétiser les dimensions cognitives.

- Quels sont les coûts et avantages d'une union monétaire, et comment stabiliser celle-ci ? Le diagramme que je viens de présenter me paraît plausible, mais il est l'objet d'un débat entre économistes (21).

Robert Mundell, le père de la théorie de la « zone monétaire optimale », a lui-même contribué à ce débat en formulant en 1973 une analyse alternative à son analyse originale de 1961, à laquelle le diagramme de De Grauwe se raccroche (Mundell, 1961, 1973). Les monétaristes portent sur les coûts et avantages d'une union monétaire un regard différent de celui des partisans de Keynes. Lors du lancement de l'union monétaire, la Commission européenne adhérerait plutôt à une vision monétariste de l'action gouvernementale que dans le cas de « Mundell I ». Le degré de confiance en la capacité des marchés à se stabiliser joue un grand rôle.

- Dans quelle mesure la symétrie économique implique-t-elle aussi la convergence sociale ? Quelle est l'économie politique des différences en matière d'âge de la pension et – par exemple – d'instruction ?

(20) Cf. la proposition de Moesen et de De Grauwe (De Grauwe et Moesen, 2009) et d'autres propositions. Dans ce sens, une mutualisation (d'une partie) de la dette souveraine pourrait constituer une forme de solidarité similaire à celle exigée des prisonniers pour résoudre un dilemme de prisonniers et réaliser une amélioration de Pareto pour tous les acteurs concernés : ce qui est en jeu, c'est moins la solidarité que l'intérêt personnel bien compris.

(21) Voir par exemple Fuest et Peichl (2012) pour un aperçu des formes d'union budgétaire et pour des propositions alternatives.

Les opinions émises à cet égard ne coïncideront jamais entièrement. Mais pour aboutir à des décisions politiques cohérentes, il faut une unité de vue minimale concernant l'analyse, même s'il subsiste des doutes et des incertitudes quant au fait de savoir qui a raison. Supposons que quelqu'un s'immisce dans ce débat en disant : « J'émets des doutes à propos de certains des arguments en faveur du lien entre symétrie économique et âge de la pension, mais je crois que l'absence d'un système national de salaire minimum en Allemagne est susceptible à terme d'exercer une pression sur les salaires minimums dans d'autres pays de la zone euro. » Les scientifiques devraient procéder à une analyse critique de tous ces arguments, ce qu'ils ne font que trop peu. L'Union européenne n'est cependant pas une institution scientifique, mais bien une entité politique qui a besoin d'une large assise. Du point de vue de la légitimité politique, ne serait-il pas raisonnable de considérer comme plausibles à la fois le premier élément (l'âge de la pension) et le deuxième (les salaires minimums), et d'explorer comment, pour les deux, il serait possible d'obtenir une assise et une politique réaliste ?

La dimension normative du consensus de base, que l'union monétaire exige, est également double :

- Quelle est notre vision de la flexibilité et des transferts paneuropéens ? Dans quelle mesure la flexibilité est-elle un prix que nous sommes prêts à payer pour d'éventuelles évolutions asymétriques ? De quelle flexibilité s'agirait-il donc ? Dans quelle mesure sommes-nous prêts à remplacer la flexibilité par les transferts comme instrument, sachant que les transferts ont toujours en pratique un effet redistributif ?
- Si nous sommes d'accord pour dire que la symétrie économique implique aussi la convergence, il faut convenir de benchmarks communs pour organiser la convergence. Sur le terrain social, ceux-ci ont une forte connotation normative. En ce qui concerne l'âge de la pension, pour reprendre cet exemple, il s'agit de questions fondamentales relatives à la signification du progrès et de la vitalité (Vandenbroucke, 2012).

Je ne prétends pas ici que l'union monétaire ne survivra que si la politique européenne répond aux exigences de la *justice sociale*. La portée de mon assertion est plus limitée : un consensus à propos de la dimension sociale doit être trouvé de toute manière, pour que l'union monétaire survive. Pour que ce consensus dispose d'une large assise, il doit toutefois rencontrer les objectifs que les états-providence européens ont en commun. Dans le passé, on a souvent souligné que les états-providence européens sont à ce point divers qu'il est impossible d'attribuer une signification précise au « Modèle social européen ». Il n'en reste pas moins qu'il faut aujourd'hui obtenir un consensus minimal à propos des *objectifs normatifs communs* du modèle social européen. Ensuite, il convient également d'apporter une solution à un problème complexe, à savoir la *réciprocité* dans la gestion des développements asymétriques.

Un exemple assez technique peut illustrer le besoin de réciprocité. Jean Pisani-Ferry (2012) explique pourquoi l'adaptation des économies de l'Europe du Sud ne peut pas être traitée comme un processus unilatéral. Etant donné qu'un processus d'adaptation réussi sert l'intérêt commun, chacun devrait être prêt à assumer sa part. L'Allemagne devrait accepter une inflation légèrement supérieure afin de permettre la nécessaire adaptation des salaires et des prix en Espagne (à la condition que la stabilité des prix soit garantie dans l'ensemble de la zone euro et que l'Espagne profite aussi de ce contexte pour effectuer des réformes structurelles). Le même raisonnement s'applique dans le domaine budgétaire (les gouvernements de l'Europe du Nord doivent, selon Pisani-Ferry, éviter l'« overkill ») et en matière d'évolution des salaires (les gouvernements de l'Europe du Nord doivent accepter des hausses de salaire qui dépassent largement celles observées durant la première décennie de l'euro). Dans cet exemple, la « réciprocité » implique que les responsabilités sont partagées face à un problème, en vertu d'accords clairs et au prix d'efforts mutuels. La réciprocité signifie que l'on ne fait pas assumer par un seul partenaire la charge d'une adaptation économique – par exemple la restauration de la compétitivité.

Au niveau des relations humaines, je suis un fervent partisan de la réciprocité en tant qu'agent de cohésion dans la société (Vandenbroucke, 2011). Dans un plaidoyer précédent en faveur de la réciprocité, j'ai décrit comme suit l'*homo reciprocans* opposé à l'*homo economicus* : l'*homo reciprocans* aime avoir « quelque chose en retour » pour « son argent » (ou ses efforts), mais il n'a pas une mentalité de boutique. Il attache de l'importance à la responsabilité individuelle, mais il est également capable de compassion quand d'autres personnes se retrouvent dans une position vulnérable, même si cette vulnérabilité est due à leurs propres choix antérieurs. Il est prêt à être (et à rester) un contributeur net à la société, pour autant que « son argent » serve à résoudre efficacement des problèmes sociaux tels que la pauvreté et le chômage (plutôt que de « remplir des seaux sans fond »), et pour autant que, lorsque cela s'avère possible et pertinent, ceux qui bénéficient de l'aide s'efforcent eux aussi d'en retirer des éléments positifs. Conçue de la sorte, la réciprocité est le ciment fondamental de la société (Vandenbroucke, 2010). Samuel Bowles (2012) entend par « réciprocité forte » la tendance à coopérer et à partager avec d'autres gens ayant le même tempérament, même si cela ne procure aucun bénéfice individuel net (22). La réciprocité va au-delà de « l'intérêt individuel bien compris », mais elle est conditionnelle.

(22) La manière dont Bowles développe cette notion, à savoir comme étant un concept réaliste de relations humaines destiné à servir de fondement à l'état-providence, est très convaincante mais elle n'est pas directement transposable au problème institutionnel en question. Un argument tel que celui de Pisani-Ferry fait justement appel à un intérêt personnel bien compris. Bowles présuppose qu'une « réciprocité forte » se traduit par une volonté de sanctionner le comportement « déviant », même lorsque la sanction est coûteuse en termes nets pour celui qui l'impose. La réciprocité institutionnelle dont a besoin l'UE ne peut reposer sur une simple « moralité de principes », la transgression des normes étant sanctionnée sans tenir compte des conséquences ; cf. ci-dessous.

Il importe de savoir si la réciprocité peut jouer un rôle significatif dans les relations entre des Etats membres d'une Union (la question a été remarquablement synthétisée dans un récent Editorial de la *European Constitutional Law Review*, WTE, DN, 2011). Il s'agit assurément d'une matière complexe, car elle recouvre plusieurs réalités imbriquées. Quelle est la responsabilité « individuelle » des Etats membres en cas d'évolution asymétrique ? Comment cette responsabilité individuelle est-elle attribuée aux différents Etats membres, étant donné qu'une évolution asymétrique est, par définition, une notion relative ? Où s'arrête la responsabilité individuelle des Etats membres et un « soutien collectif » est-il nécessaire (par exemple via des transferts) ? Devons-nous adhérer à une morale basée sur des principes stricts (où les « fautifs » doivent être punis pour les fautes commises) ou à une morale plus conséquentialiste (où l'on tient compte du fait que punir trop sévèrement les fautifs finira aussi par poser des problèmes aux non-fautifs). Les Etats membres d'une Union peuvent-ils prendre un engagement mutuel non transgressable et suffisamment long, pour permettre à la réciprocité de devenir un mécanisme qui se perpétue (23) ?

La zone euro ne doit pas nécessairement constituer « une nation » mais l'entité politique stratifiée que sera l'Union doit pouvoir s'appuyer sur un consensus de base durable concernant des questions cognitives et normatives essentielles (24). La fragilité de la zone euro montre, comme le dit De Grauwe, l'absence d'une « variable profonde », qu'il décrit comme « a sense of common purpose ». Ce « sense of common purpose » a été la variable profonde qui a permis l'union monétaire dans l'Allemagne réunifiée : « (T)his sense of common purpose was the deep variable that made the monetary and political union possible in Germany. Put differently, monetary and political union were endogenous variables that were driven by a common force. The existence of this deep variable made it inconceivable that Germany would have started with a monetary union without having a centralized budget capable of making large transfers between regions, or without a unified social security system. This deep variable is weakly developed at the European Level » (De Grauwe, 2009, p. 113). En tout cas, le « sense of common purpose » doit reposer sur une vision partagée du progrès social et de la réciprocité dans l'action des Etats membres.

(23) Outre ces questions, il faut tenir compte d'une question éthico-philosophique encore plus fondamentale à partir du moment où l'on conçoit la « responsabilité » dans le contexte des relations entre Etats (ou entre d'autres entités politiques) : les citoyens doivent-ils toujours accepter les conséquences des décisions prises par leurs gouvernements ? Je ne m'étendrai pas sur ce sujet, mais il est clair que la définition de la portée de la « réciprocité » entre entités politiques nécessite une réponse à cette question.

(24) Une union politique n'est pas un concept absolu, comme le souligne également De Grauwe. Renforcer l'union politique permettrait en tout cas de faciliter (i) la mutualisation de la dette souveraine et (ii) les transferts budgétaires, car des arrangements pourraient être pris pour éviter l'aléa moral de politiques laxistes. Renforcer l'union politique permettrait également (iii) de renforcer la surveillance préventive des évolutions asymétriques.

Lors de la conférence Den Uyl de 1999, j'ai défendu, en tant que Ministre belge des Affaires sociales, une approche qui sera qualifiée plus tard de « Méthode Ouverte de Coordination », l'argument étant qu'une telle méthode permettrait de conférer plus de substance au « Modèle social européen ». Durant les années qui suivirent, j'ai continué à insister sur l'importance de cet argument : à mes yeux, la coordination ouverte européenne recouvre une dimension à la fois cognitive et normative (Vandenbroucke 1999, 2002a, 2002b). Ce qui – d'un point de vue fonctionnaliste – pouvait passer il y a dix ans pour un débat superflu, est devenu une nécessité pour la zone euro.

1.2.4. Argument 4 : le cœur même du projet politique européen

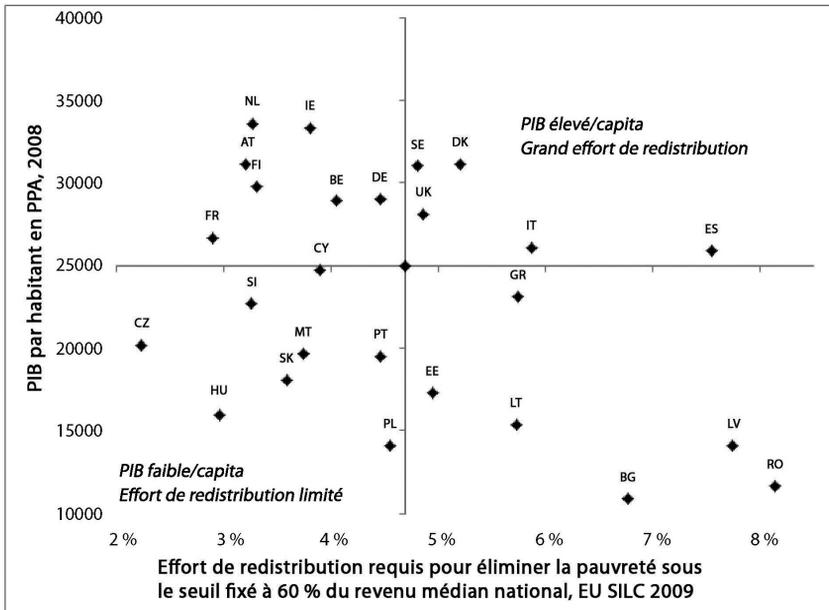
Les trois premiers arguments développés sont fonctionnalistes. Partant de l'UE comme une construction « non sociale », la nécessité d'une dimension sociale en a été déduite d'un point de vue fonctionnel : afin de protéger les états-providence nationaux contre le dumping et/ou la perte de souveraineté sociale et afin de faire de l'union monétaire une réussite ... Le quatrième argument proposé est d'un autre type. Pour Jürgen Habermas, l'essence du projet européen réside dans la défense d'un « *European way of life* » contre les pressions exercées par la globalisation. Il s'agit du seul projet pour lequel la mobilisation politique est encore possible. Par *European way of life* (une expression qui lui a été inspirée par Lionel Jospin), Habermas entend un mode de vie caractérisé par l'inclusion sociale, politique et culturelle et des états-providence forts. Plusieurs arguments militent en faveur de cette interprétation du projet européen. Un projet politique qui intervient de manière profonde et répétée dans le développement des pays d'Europe ne peut être indéfiniment légitimé par un point de départ historique, comme l'a été la nécessité de maintenir la paix. Une finalité purement économique ne peut pas non plus suffire à justifier une telle entreprise et ne cadre d'ailleurs pas avec les nombreux leviers et influences non-économiques de l'Union. Une telle interprétation peut reposer sur des degrés de cosmopolitisme qui ne doivent pas aller tous aussi loin que ceux défendus par Habermas : ce qui importe, c'est le modèle de société qui différencie l'« *European way of life* ». En soi, cette interprétation ne débouche cependant pas sur une conception précise du rôle que doit jouer l'UE dans la politique sociale *stricto sensu* des Etats membres. Habermas part de l'hypothèse que, dans un contexte de globalisation, les états-providence nationaux perdent de plus en plus de marge de manoeuvre. Sa vision est celle d'une Union européenne qui, dans une mesure croissante, assume à la fois les objectifs et les tâches des états-providence nationaux.

L'idée centrale de la « Méthode Ouverte de Coordination », que j'ai évoquée auparavant et qui a été lancée lors du Sommet européen de Lisbonne, est que l'UE doit faire siens les objectifs des états-providence nationaux et qu'elle doit rappeler aux Etats membres ces objectifs (par exemple en matière de lutte contre la pauvreté), mais en respectant la subsidiarité et la diversité. Au cours de la dernière décennie, cette méthode a été constamment critiquée en raison de sa faiblesse, de son caractère trop *soft*. Imaginons une approche plus *hard* : quelles en seraient les conséquences pour le projet européen ?

Bea Cantillon, Tim Goedemé, Anne Van Lancker, Natascha Van Mechelen (2012) et moi-même avons procédé à la simulation concrète suivante : l'UE obligerait tous les Etats membres à instaurer un système d'assistance qui éliminerait totalement la pauvreté en dessous du seuil fixé à 60 % du revenu médian national. L'UE imposerait donc une obligation stricte aux Etats membres sur le terrain de la politique sociale nationale. Cette proposition peut être considérée comme une illustration poussée de l'idée selon laquelle l'Union concrétiserait des « droits sociaux » (comme le droit à un revenu minimum digne) (25).

Quel type d'effort cela exigerait-il donc des Etats membres ? La figure 3 illustre la réponse apportée à cette question.

FIGURE 3 : PIB PER CAPITA ET EFFORT DE REDISTRIBUTION EXIGE POUR ELIMINER LA PAUVRETE



(25) La proposition que nous simulons est inspirée de Van Lancker et EAPN (2010). Un argument supplémentaire en faveur d'une telle proposition renvoie à une problématique que j'ai abordée plus haut, à savoir que la qualité inégale des systèmes d'assistance, combinée à la mobilité transfrontalière, peut engendrer un shopping social qui crée une pression à la baisse sur les meilleurs systèmes d'assistance en Europe. La proposition n'entraîne cependant pas une harmonisation absolue, ce qui implique que la « concurrence » entre systèmes d'assistance ne disparaît pas, même si la proposition était parfaitement mise en oeuvre. Un équilibre correct entre le droit à la mobilité et le droit à l'assistance présuppose avant tout une délimitation juridique adéquate du droit à l'assistance. Cf. ma remarque faisant suite à l'argument 2, ci-dessus.

L'effort de redistribution exigé pour atteindre entièrement un tel objectif (évidemment très ambitieux) *hic et nunc* serait fort variable : exprimé en pourcentage du revenu de la population non pauvre - qui se situe au-dessus de ce seuil de pauvreté de 60 % -, l'effort de redistribution exigé varierait de moins de 3,5 % en Tchéquie, France et Hongrie à 7 % ou plus en Bulgarie, Espagne, Lituanie et Roumanie. Les pays qui devraient consentir le plus grand effort de redistribution interne se situent tous en Europe du Sud ou en Europe de l'Est. Ils incluent les pays les plus pauvres de l'UE, bien que le fait d'être « un pays pauvre » ne signifie pas toujours qu'il faille un grand effort de redistribution pour éliminer la pauvreté relative des revenus.

En Roumanie, l'effort de redistribution à fournir est énorme. *Prima facie*, ceci peut être attribué au fait que la Roumanie est un pays pauvre et *de ce fait* socialement moins développé. Cependant, en Espagne l'effort de redistribution à fournir est également énorme. A la figure 3, comparons la position de l'Espagne à celle de la France : en termes de PIB par habitant, les deux pays sont comparables, en termes d'impact de la politique sociale, ils ne sont absolument pas comparables. Comme je le montre plus loin, la politique sociale espagnole est particulièrement *inefficace*.

Ceci nous ramène à une question normative que j'ai évoquée dans l'introduction. Supposons que l'Union doive poursuivre un objectif social explicite en matière de répartition des revenus. Quelle serait la priorité pour l'Union ? La répartition paneuropéenne des revenus doit-elle être plus équitable ? Les répartitions des revenus au niveau national doivent-elles être plus équitables ? L'Union européenne doit-elle veiller à ce que les « riches » Roumains redistribuent suffisamment aux « pauvres » Roumains, ou doit-elle veiller à ce que la position des (« riches » et « pauvres ») Roumains s'améliore par rapport à la position des (« riches » et « pauvres ») Belges ? Il n'est pas possible de réduire cette perspective duale à une seule perspective, car elle repose sur deux points de vue divergents quant à l'ampleur du cercle de solidarité. Les « nous » auxquels la solidarité s'applique sont définis autrement. Il n'y a pas de simple *trade-off* entre l'une et l'autre perspective, encore moins d'algorithme permettant de réduire les indicateurs de pauvreté nationaux et paneuropéens à un seul indicateur. La nature de la coopération européenne est telle que qu'il serait étrange d'évaluer ses résultats uniquement à l'aide d'indicateurs de pauvreté nationaux ; pour une partie, cette coopération vise explicitement une plus grande cohésion paneuropéenne. Mais les états-providence aspirent également à améliorer la cohésion nationale. Etant donné l'ampleur de l'impact de la politique européenne sur les états-providence nationaux, ses résultats en termes de cohésion interne doivent être contrôlés dans chaque Etat membre. En d'autres mots, une perspective d'évaluation duale non réductible, qui nous oblige à tenir compte à la fois des indicateurs de pauvreté nationaux et paneuropéens, est intrinsèque au projet européen. D'un point de vue historique, la Communauté européenne a toujours poursuivi les deux objectifs : la cohésion nationale et la cohésion paneuropéenne. Si l'on considère la cohésion paneuropéenne, elle a développé la « politique de cohésion européenne ». Dans les débats relatifs à l'« Europe sociale », il est clair que l'objectif s'est situé avant tout sur le terrain national : il s'agissait de sauvegarder, de surveiller

ou d'améliorer la cohésion sociale nationale. Je pense à présent que l'on ne peut réduire l'« Europe sociale » à une question de « cohésion nationale » (voir aussi à ce propos Fahey, 2007).

Mais cela ne met pas pour autant fin au débat normatif. Si l'on exige des Etats membres plus pauvres un plus grand effort pour améliorer leur répartition interne des revenus, auraient-ils alors droit au soutien externe de l'Europe ? Ou cela se traduirait-il par l'externalisation des échecs de la politique et par l'*aléa moral* attribuable à l'inefficacité des gouvernements – comme le montre l'exemple espagnol précité ? *Quel type de solidarité européenne convient à l'« European way of life » ?*

Mes co-auteurs et moi-même concluons qu'une directive européenne stricte et contraignante en matière de pauvreté poserait un problème complexe mais inévitable de *réciprocité* institutionnelle : d'une part, l'UE devrait aider les Etats membres les plus pauvres à atteindre un tel objectif, mais, d'autre part, les Etats membres sont eux aussi responsables du dynamisme et de l'efficacité de leur politique sociale destinée à lutter contre la pauvreté. L'objectif clé d'une « Europe sociale » est, à notre avis, de mettre sur pied un cercle vertueux qui permettrait d'accroître à la fois la cohésion paneuropéenne et la cohésion nationale. Dans la deuxième partie de cette conférence, j'illustrerai brièvement ce que cela implique.

1.3. CONCLUSION : LA DEFINITION D'UNE DIMENSION SOCIALE POUR L'UNION N'EST PLUS AUJOURD'HUI UN LUXE, MAIS ELLE EST DEVENUE UNE NECESSITE

Dans cette première partie, j'ai exposé quatre arguments en faveur d'une dimension sociale active de l'UE. Les arguments qui, à mon avis, pèsent aujourd'hui le plus lourd introduisent une solidarité basée sur la réciprocité entre Etats membres. Cette conception ne peut pas être que « moralisatrice » ; elle doit contribuer à des réponses effectives à la crise actuelle. Ces arguments ne permettent pas non plus de se focaliser unilatéralement sur la cohésion nationale ou sur la cohésion paneuropéenne en tant qu'objectif normatif. Ils présupposent en outre un consensus solide à propos des objectifs de la politique sociale. La réciprocité dont il s'agit est une réciprocité entre démocraties nationales. La question cruciale est cependant de savoir si, ainsi conçue, la réciprocité est un concept stable et exécutable.

Les exigences fonctionnelles d'une union monétaire et l'affirmation de principe selon lequel le cœur du projet européen est un modèle social vont dans le même sens : la recherche d'un large consensus à propos du contenu du modèle social européen n'est plus aujourd'hui un exercice superflu, mais bien une nécessité. En d'autres mots, la convergence des stratégies économiques suppose une convergence minimale de la politique sociale. L'idée selon laquelle la politique économique est définie au niveau supranational, tandis que la politique sociale est définie dans des arènes nationales ou régionales bien distincte, est naïve. Durant de nombreuses années, ce point de vue a dominé la réflexion à propos de l'UE, mais il mène à l'érosion croissante de la capacité de gestion sociale dans les Etats membres, qui n'est

pas compensée par davantage de capacité de gestion européenne. Toutefois, la convergence des stratégies sociales ne peut pas correspondre à l'application d'une politique sociale uniforme. Cette harmonisation n'est pas non plus incompatible avec la notion selon laquelle la souveraineté sociale des Etats membres est sauvegardée dans des domaines spécifiques (par exemple le maintien de salaires minimums, l'organisation des soins de santé) : les Etats membres doivent être en mesure d'assumer efficacement les responsabilités qui leur incombent. Les questions évoquées ici sont éminemment complexes : jusqu'où la convergence doit-elle aller, comment l'organiser démocratiquement, dans quelle mesure faut-il faire une distinction à cet égard entre Etats membres de l'UE qui font partie de la zone euro et Etats membres de l'UE qui n'en font pas partie ? Il n'en reste pas moins que la question d'une gouvernance socio-économique européenne légitime et efficace se pose avec une urgence plus grande que jamais.

2. QUE FAUT-IL INSCRIRE A L'AGENDA DE L'EUROPE SOCIALE ?

Comment créer un cercle vertueux qui soit de nature à accroître la cohésion tant paneuropéenne que nationale ? Si l'Union européenne a aujourd'hui besoin d'un « pacte » contenant des objectifs à long terme dans un esprit de réciprocité, c'est bien d'un pacte d'investissement social (Vandenbroucke, Hemerijck et Palier, 2011). L'idée de l'investissement social n'est pas neuve, mais les arguments déjà avancés il y a une décennie sont encore tout à fait actuels aujourd'hui, voire encore plus actuels, compte tenu de l'évolution démographique. Une telle politique d'investissement dans le capital humain et dans la capacité d'adaptation des ménages et des individus implique un agenda de réformes soutenues ainsi qu'un secteur public dynamique ; cet agenda comprend six axes :

- assurer un accueil d'enfants de haute qualité ;
- investir dans la formation et l'enseignement, et ce à tous les niveaux ;
- poursuivre la politique permettant de combiner activité rémunérée et vie de famille ;
- reporter et flexibiliser les départs à la retraite, en fonction de l'espérance de vie ;
- mettre à profit les opportunités offertes par la migration, via l'intégration à l'enseignement et au marché du travail ;
- assurer la protection des revenus minimums et la qualité émancipatrice des services sociaux.

Le fait de revenir à un concept qui n'est pas vraiment neuf, comme celui de l'investissement social, suppose que l'on commence par dresser un bilan correct des réalisations pratiques que ce concept a permis d'enregistrer. Il faut donc évaluer ce à quoi la politique sociale, telle que défendue notamment par l'Union européenne, a abouti au cours de la précédente décennie, et ce en se basant sur des faits et non pas sur des perceptions. L'année passée, j'ai évalué l'idée de l'investissement social et le volet social de la Stratégie de Lisbonne (Vandenbroucke et Vleminckx, 2011 ; voir également Cantillon, 2011, Hemerijck, 2012a et 2012b, Vandenbroucke et Cor-

luy, 2012). J'entends bien continuer à étudier ces thématiques dans le cadre de la Chaire Den Uyl. A mon avis, le bilan social est nuancé et diversifié (26), mais il y a en tout cas un constat douloureux dont il faut tirer les conclusions : il est impossible de mener une politique sociale forte sur la base d'une politique économique et financière fragile. Bon nombre des progrès réalisés en matière d'emploi ont été balayés par la crise économique et financière. Cette analyse est à présent universellement acceptée. Mais l'on n'a pas encore suffisamment perçu que des orientations économiques erronées débouchent sur des orientations erronées en matière de capital humain : que doit entreprendre aujourd'hui l'Espagne face à un taux de chômage galopant parmi les travailleurs de la construction ? Durant la dernière décennie, l'attention a été focalisée uniquement (et de façon inadéquate) sur la politique budgétaire ; les risques liés aux stratégies économiques poursuivies et à l'absence de politique de formation n'ont pas été identifiés. Ce constat illustre également qu'il est à présent trop facile d'attribuer la responsabilité de ces maux aux gouvernements espagnols : il est évident que les banques espagnoles ont commis des erreurs imparadonnables, mais la politique économique espagnole était aussi le produit de la politique monétaire de la BCE.

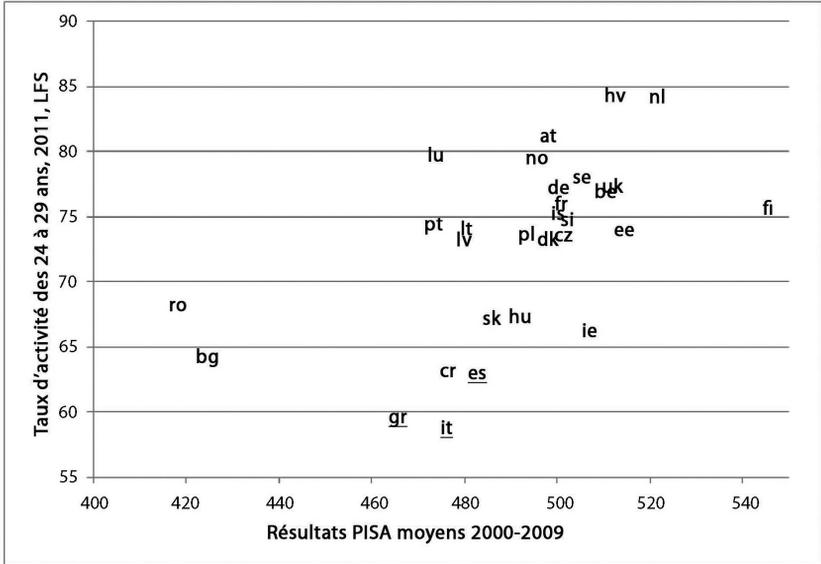
Qu'en est-il aujourd'hui de la politique sociale, vue sous l'angle du paradigme de l'investissement social ? J'ai souvent insisté sur le fait que protection sociale et investissement social devaient être complémentaires (Cantillon, 2011 ; Vandenbroucke, 2007). Les sections suivantes illustrent l'agenda important auquel l'UE se trouve confrontée, que ce soit sur le plan de l'« investissement » ou sur celui de la « protection ».

2.1. L'AGENDA RELATIF A L'INVESTISSEMENT : UN DESEQUILIBRE CRIANT EN MATIERE DE FORMATION

La figure 4 met en relation deux séries de chiffres : d'une part, le taux d'activité des jeunes (de la catégorie d'âge de 24 à 29 ans) en 2011 et, d'autre part, les résultats moyens obtenus par des jeunes de 15 ans entre 2000 et 2009 dans les enquêtes PISA de l'OCDE, dans les disciplines suivantes : mathématiques, sciences et compréhension de l'écrit.

(26) Les gouvernements européens n'ont pas appliqué une recette unique. Une stratégie d'investissement social est un « package », la totalité étant plus que la somme des parties ; mais la politique a parfois manqué de cohérence.

FIGURE 4 : TAUX D'ACTIVITE DES JEUNES DE 24 A 29 ANS ET RESULTATS PISA



Mon intention n'est pas de suggérer qu'il existe un lien direct entre les deux variables, encore moins un simple lien de cause à effet, selon lequel le taux d'emploi s'expliquerait par les résultats obtenus dans l'enseignement (27). Mais, en écartant des cas particuliers comme la Bulgarie, la Roumanie et le Luxembourg, on ne peut qu'être frappé par la corrélation. La Grèce, l'Italie et l'Espagne combinent un taux d'activité très bas avec de faibles résultats PISA. Pour revenir à ce que j'ai affirmé plus haut : si l'on considère l'asymétrie en matière d'âge de la pension comme un problème important à long terme pour une union monétaire (et je ne le conteste pas), on doit considérer ce déséquilibre éducationnel comme un problème à long terme tout aussi important. Abstraction faite de cet argument fonctionnaliste, ceci constitue un agenda social extrêmement important, du moins si l'on veut offrir des perspectives de progrès aux jeunes en Italie, en Espagne et en Grèce. L'Union européenne est d'ailleurs consciente du défi : l'un des *headline targets* figurant à l'agenda de la *Stratégie Europe 2020* est la réduction du nombre de jeunes qui quittent prématurément l'école (et ce nombre est élevé dans ces pays). La question est de savoir si, aux plus hauts niveaux de la prise de décision politique en Europe, l'on

(27) Ceci ne peut pas non plus être prouvé sur la base de ces données, étant donné que les générations représentées sur l'axe vertical (la génération dont nous mesurons le taux d'activité) et sur l'axe horizontal (les générations dont nous mesurons les résultats éducationnels) se recoupent seulement en partie.

attribue suffisamment de poids à cet agenda éducationnel : à mon avis, la réponse est malheureusement négative. On peut évidemment dire aujourd'hui : « Il appartient aux Italiens, aux Espagnols, aux Grecs de résoudre ce problème eux-mêmes ... ». Mais le même argument vaut également pour toutes les autres réformes - en matière de pensions et de marché du travail - à propos desquelles ces pays doivent aujourd'hui rendre des comptes. De même, l'Union doit placer ce défi éducationnel tout en haut de l'agenda, mais elle doit aussi permettre à ces pays d'atteindre les objectifs fixés. Car un seul agenda axé sur l'austérité n'arrivera pas à réaliser ni le premier ni le second objectif.

2.2. L'AGENDA RELATIF A LA PROTECTION : UNE EFFICACITE SOCIALE TRES DIVERSE

Les figures 5a et 5b illustrent à quel point les états-providence européens diffèrent en matière de protection sociale. L'axe horizontal représente les dépenses totales de protection sociale, exprimées en pourcentage du PIB. Ces dépenses recouvrent les pensions et les prestations sociales, les soins de santé et les soins aux personnes âgées, les interventions dans les frais de logement et les divers dispositifs sociaux, ce à quoi s'ajoutent la garde d'enfants préscolaire et extrascolaire (0 à 12 ans) et la politique de marché du travail actif, mais pas l'enseignement. L'axe vertical de la figure 5a représente la proportion de la population dont le revenu net standardisé des ménages se situe sous les 60 % du revenu médian national ; il s'agit du groupe qualifié « à risque de pauvreté » dans les indicateurs de Laeken de 2001, lesquels devaient être utilisés dans le cadre de la Coordination ouverte sociale durant le processus de Lisbonne (Atkinson et al, 2002). L'axe vertical de la figure 5b représente un indicateur pouvant être qualifié de « réduction relative de la pauvreté grâce aux transferts » : il s'agit de la différence entre la « pauvreté avant transferts » et la « pauvreté après transferts », divisée par la « pauvreté avant transferts ». La « pauvreté avant transferts » est égale au pourcentage de personnes exposées au risque de pauvreté si les transferts sociaux (en ce compris les pensions) ne sont pas inclus dans le revenu des ménages. La « pauvreté après transferts » est égale au pourcentage réellement observé de personnes exposées au risque de pauvreté (ce qui est rendu sur l'axe vertical de la figure 5a). Dans ce qui suit, la « réduction de la pauvreté » est à comprendre comme « réduction relative de la pauvreté grâce aux transferts ».

Ces indicateurs doivent être pris avec précaution. La définition de la « réduction de la pauvreté grâce aux transferts » ne tient par exemple pas compte du fait que le comportement des gens se modifie suite aux transferts sociaux (sans système de pension, beaucoup de gens seraient obligés de continuer à travailler) (28). Mais il

(28) Voir Vandenbroucke (à paraître) pour une discussion plus exhaustive. Les données sous-jacentes doivent également être traitées avec circonspection. Les données relatives aux dépenses, utilisées ici, n'ont pas été corrigées en tenant compte des effets fiscaux. Ainsi, le niveau des dépenses de pays comme la Suède et la Finlande est surestimé et leur « efficacité » est sous-estimée. Je me concentre toutefois ici sur les pays « inefficaces » ; une correction tenant compte des taxes, pour autant qu'elle soit possible, ne semble pas affecter de manière significative ma conclusion relative à la relative « inefficacité » de l'Espagne et de la Grèce. Voir De Deken (à paraître).

est possible de prononcer un jugement *prima facie* à propos de l'efficacité des dépenses sociales en termes de réduction du risque de pauvreté dans un pays A en appliquant deux critères. Il faut comparer le pays A avec les autres pays sur deux points : (i) le ratio « pauvreté/dépenses sociales » et (ii) le ratio « réduction de la pauvreté/dépenses sociales ». Si l'on considère uniquement les chiffres de la pauvreté observés dans la société (« pauvreté après transferts »), on ne tient pas compte du fait que certains états-providence doivent faire face à davantage de pauvreté primaire que d'autres états-providence, par exemple car un nombre plus important de personnes travaillent pour des salaires très bas ou car le chômage est plus répandu. La « réduction de la pauvreté grâce aux transferts » donne un éclairage à propos de la capacité des dépenses sociales à corriger la pauvreté primaire. Mais si l'on considère uniquement la réduction de la pauvreté, on ne tient pas compte du fait qu'un état-providence peut créer ou maintenir une pauvreté primaire en octroyant des prestations qui génèrent des pièges à l'inactivité. On pourrait alors penser qu'un certain état-providence est très efficace en matière de réduction de la pauvreté, alors qu'en fait il est lui-même à l'origine, pour une part, du problème primaire. C'est la raison pour laquelle il faut recourir à deux critères. Le test consiste à comparer la position du pays A à ce à quoi on pourrait s'attendre en matière de pauvreté et de réduction de la pauvreté, sur la base des dépenses sociales du pays A et d'une régression de la pauvreté et de la réduction de la pauvreté dans tous les pays européens. C'est ce qu'illustrent les figures 5a et 5b. Les lignes de régression y représentent une mesure de l'efficacité relative des états-providence européens en matière de pauvreté de revenu (exprimée en termes de seuil national). Dans la figure 5a, un pays qui se trouve au-dessus de la ligne de régression peut être considéré comme relativement « inefficace » par rapport au résultat final de réduction de la pauvreté. Dans la figure 5b, un pays qui se trouve sous la ligne de régression peut être considéré comme relativement « inefficace » en termes de réduction de la pauvreté (29).

(29) Pour l'interprétation de ces tests, il faut évidemment tenir compte du fait qu'il s'agit d'une technique de régression et d'estimations. Supposons que l'on utilise le critère suivant : les pays sont relativement inefficaces lorsque (i) le taux de pauvreté estimé est au moins de 1,5 point de % supérieur à la limite supérieure de l'intervalle de confiance de la régression de la pauvreté sur les dépenses sociales, et lorsque (ii) le taux de réduction de la pauvreté estimé est au moins de 6 points de % inférieur à la limite inférieure de l'intervalle de confiance de la régression de la réduction de la pauvreté sur les dépenses sociales. Évalués sur la base de ce critère, trois pays sont relativement inefficaces : la Lettonie, l'Espagne et la Grèce. Si l'on assouplit le deuxième critère pour inclure des pays dont la réduction de la pauvreté est au moins de 3 points de % inférieure à la limite inférieure de l'intervalle de confiance, il faut aussi inclure le Royaume-Uni, le Portugal et l'Italie comme étant inefficaces. Il est à noter que l'« inefficacité » ne peut pas être assimilée à un « échec de la politique » : il peut y avoir d'autres facteurs sociaux d'une plus grande ampleur en jeu, sur lesquels la politique n'a pas de prise directe.

Sur la base de ces deux critères, les dépenses sociales en Espagne, en Grèce, en Lettonie, et – à un degré moindre – en Italie, au Portugal et au Royaume-Uni, peuvent être considérées comme relativement « moins efficaces » en termes de réduction de la pauvreté. Dans quelle mesure cela est-il attribuable à la politique ? Une première explication plutôt évidente, en ce qui concerne la politique des états-providence du Sud de l'Europe, est que ceux-ci, comparés aux autres états-providence, consacrent de grands montants aux dépenses de pension. Mais même si l'analyse se limite à l'efficacité des dépenses non liées aux pensions en termes de réduction de la pauvreté des non-pensionnés, les dépenses sociales en Espagne, en Grèce, au Portugal et en Italie apparaissent relativement moins efficaces. Il peut paraître surprenant que nous ne comprenions aujourd'hui encore qu'insuffisamment les causes de cette inefficacité relative. L'une des caractéristiques de ces systèmes sociaux est leur nature fragmentée. Comparés aux autres pays de l'EU15, le Portugal, l'Italie, l'Espagne et la Grèce consacrent relativement peu de moyens à la politique de soutien aux ménages (allocations familiales, accueil d'enfants) (30).

Une conclusion tirée de manière récurrente des analyses scientifiques (qui est confirmée dans Vandenbroucke et al, 2012) est que la qualité globale d'un système social, plutôt que celle d'un seul instrument, est cruciale si l'on veut atteindre de bons résultats en matière de réduction de la pauvreté : le processus de la coordination ouverte devrait se livrer à un examen plus approfondi en la matière.

(30) On ne peut cependant pas en conclure que la relative inefficacité en matière de réduction de la pauvreté s'explique par un effort budgétaire relativement limité en faveur de la politique familiale : les Pays-Bas consacrent eux aussi relativement peu de moyens à la politique familiale (juste un peu plus que les pays de l'Europe du Sud), mais ils obtiennent de bons résultats en matière de réduction de la pauvreté.

FIGURE 5A : PAUVRETE ET DEPENSES SOCIALES, 2007/8

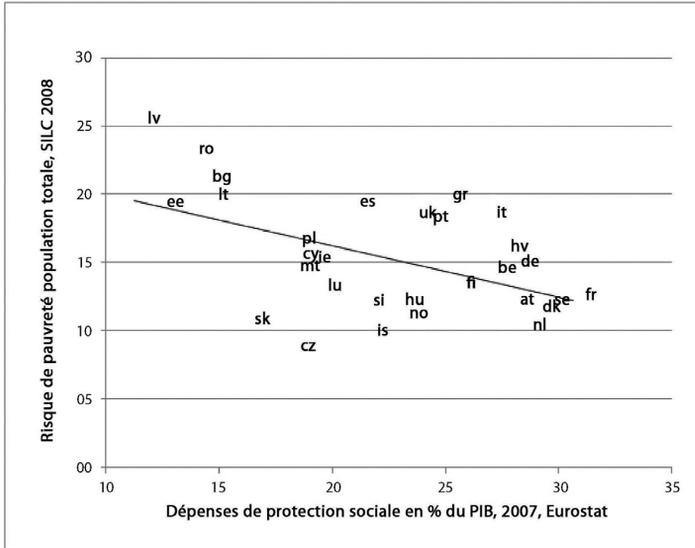
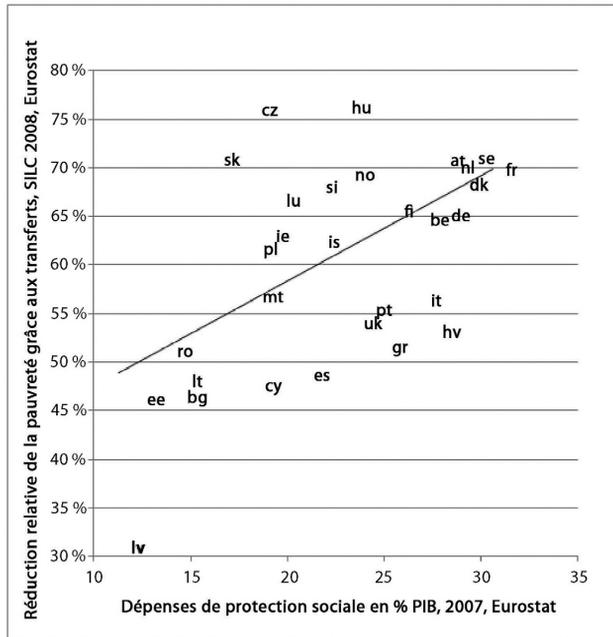


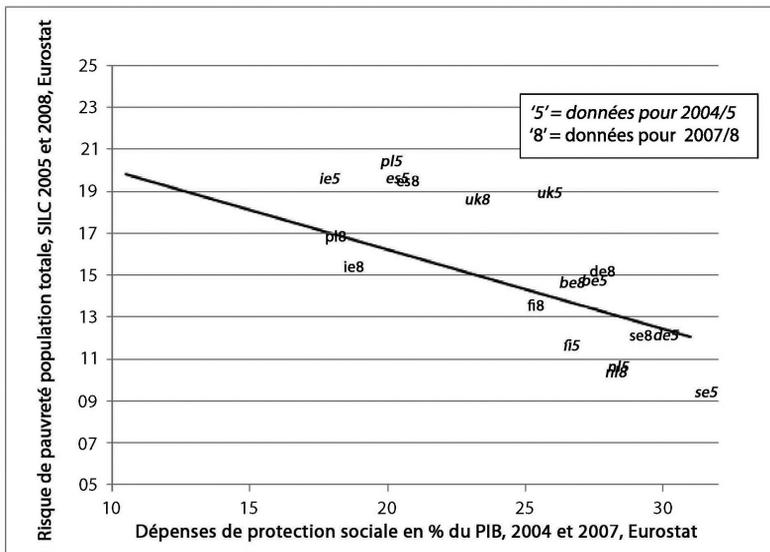
FIGURE 5B : REDUCTION RELATIVE DE LA PAUVRETE ET DEPENSES SOCIALES, 2007/8



2.3. TRAJETS POLITIQUES DIVERGENTS DURANT LES ANNEES DU BOOM (2004/5 A 2007/8)

La figure 6 donne pour quelques pays le chemin parcouru durant les années qui ont été relativement favorables du point de vue économique avant la crise de 2008. Il est surprenant de constater que les trajets divergiaient fort.

FIGURE 6 : PAUVRETE ET DEPENSES SOCIALES, 2004/5, 2007/8



Dans le cadre du Sommet de Lisbonne de 2000, d'ambitieuses déclarations avaient été formulées en matière de lutte contre la pauvreté en Europe. Si l'on définit la pauvreté à l'aide d'une mesure paneuropéenne - on compte le nombre d'Européens dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu médian en Europe -, le trajet parcouru par l'Union depuis 2000 est assez satisfaisant : ainsi définie, la pauvreté a diminué de manière significative dans l'UE (Decancq et al, à paraître). Si l'on définit la pauvreté à l'aide de seuils nationaux (et c'est ce qui était en fait prévu : on compte le nombre de Néerlandais, Belges, Allemands ... ayant un revenu inférieur à 60 % du revenu médian néerlandais, belge, allemand...), le trajet parcouru est inférieur aux ambitieux objectifs fixés. Sous cet angle, il n'y a eu aucune réduction de la pauvreté, mais plutôt une stagnation de la pauvreté. Dans quelques Etats membres, la pauvreté a diminué, notamment dans des états où elle était traditionnellement élevée (dans quelques-uns des nouveaux Etats membres tels que la Pologne, où la pauvreté a fortement diminué ; mais aussi en Irlande) ; dans quelques états où la pauvreté était traditionnellement faible, elle a augmenté (à savoir en Finlande et en Suède, et - selon les chiffres utilisés - aussi en Allemagne). Lorsque l'on évalue les perfor-

mances de la politique sociale durant la dernière décennie, il faut faire la distinction entre l'objectif social de la « cohésion sociale nationale » et celui de la « cohésion sociale paneuropéenne ». Du point de vue de la « cohésion sociale paneuropéenne », des progrès ont été enregistrés. Du point de vue de la « cohésion sociale nationale », on constate une grande disparité, avec un modèle de croissance inégalitaire dans des pays traditionnellement considérés comme les meilleurs exemples en matière de politique sociale. Inspiré par Paul de Beer (2007), j'ai poursuivi, avec Vincent Corluy, l'analyse de cette évolution pour les années 2004-5 et 2007-8. Nous avons décomposé les évolutions de la pauvreté sur la base d'une distinction entre les « ménages sans emploi » et les autres ménages (ou il y a au moins quelqu'un qui travaille), et la polarisation des emplois à travers les ménages. En ce qui concerne la polarisation des emplois à travers les ménages, le trajet des pays du Sud de l'Europe s'avère sensiblement différent du trajet d'autres pays. A titre d'illustration, la proportion d'adultes dans des « ménages sans emploi » en Pologne entre 2000 et 2008 a chuté de 3,6 points de % ; en Espagne, cette baisse a été de seulement de 1 point de % ; sur la base de l'évolution des taux d'emploi individuels, on aurait pu s'attendre dans les deux pays à une baisse quasi identique du nombre de ménages sans emploi (Corluy et Vandenbroucke, 2012, tableau 3). Ceci est dû à un processus de modernisation différé, dont le gouvernement espagnol ne peut pas être tenu responsable sans plus.

3. LA « METHODE A UTILISER » POUR ARRIVER A L'EUROPE SOCIALE : QUELQUES POINTS CLES

Le paradigme de l'investissement social correspond à un agenda de longue durée. Il serait naïf de penser que cet agenda permet de résoudre à court terme la crise économique et financière. Le défi réside plutôt dans le fait de mettre en relation les objectifs à court terme et les objectifs à long terme et de relier la politique économique à la politique sociale. Sans développer le problème de la *governance*, j'évoque quelques points clés.

Deux principes me paraissent essentiels.

- La politique budgétaire à court terme des Etats membres devrait garantir et soutenir des objectifs à long terme d'une politique d'investissement social, plutôt que de les mettre en péril. Ce sont tant la quantité que la qualité des dépenses qui importent.
- Les Etats membres qui sont aujourd'hui obligés de faire des efforts budgétaires considérables pour réduire leurs dettes (et qui subissent aussi les conséquences d'une faible concrétisation du concept d'investissement social issue de l'agenda original du Traité de Lisbonne) devraient pouvoir faire aboutir cette réduction de dettes. Un tel succès présuppose des réformes, mais aussi un soutien de la part des autres Etats membres et de l'UE. Je renvoie à l'appel de Pisani-Ferry en faveur d'une approche plus équilibrée du processus d'adaptation macro-économique, à la nécessité d'une réponse collective européenne à la crise bancaire et de la mise

sur pied d'une action collective concernant la dette souveraine, par exemple en émettant des euro-obligations. Mais je renvoie aussi à la mobilisation des fonds européens pour mieux soutenir des pays désireux de mener une politique d'investissement social efficace.

Il ne s'agit pas d'un plaidoyer en faveur du statu quo social, bien au contraire. Il s'agit d'un plaidoyer en faveur d'une politique de réformes sociales. Mais un « deal européen » en matière d'investissement social doit être basé sur une véritable réciprocité.

J'estime enfin que nous devons poursuivre la « Coordination ouverte » en tant que processus destiné à *définir* toujours mieux le modèle social européen (31). Mais, dans ce cadre, il faut mettre bien davantage l'accent sur l'« accountability » des Etats membres en matière de qualité globale de leurs systèmes de protection sociale, entre autres dans l'optique d'une protection efficace et efficiente des revenus minimums. Il serait également judicieux de mieux intégrer cette « accountability » dans l'actuel instrument de solidarité par excellence, à savoir les fonds européens : cela peut se faire en élaborant des principes de conditionnalité, comme le proposent la Commission européenne et des ONG telles que l'EAPN (32).

Dans le débat actuel, nous disposons d'un point de repère sous la forme du programme Europe 2020. Les objectifs de ce programme cadrent avec la politique d'investissement social : mettre davantage de personnes au travail, consacrer davantage d'efforts à la recherche et au développement, concrétiser les objectifs 20/20/20 en matière d'énergie, réduire le nombre de jeunes qui quittent prématurément l'école, augmenter le nombre de jeunes dans l'enseignement tertiaire, réduire de 20 millions le nombre de pauvres en Europe. La Commission a dressé un tableau critique de l'état d'avancement par rapport aux objectifs d'Europe 2020 dans *l'Annual Growth Survey 2012* (Commission européenne, 2011). Le tableau n'est pas encourageant.

Sur la base des plans soumis par les Etats membres, aucun des objectifs 2020 ne sera atteint. Les mesures combinées d'inclusion sociale ont eu pour effet de réduire de 12 millions le nombre de personnes pauvres, un chiffre bien en-deçà des 20 millions visés. Une première mission du Conseil européen doit consister à relever cette contradiction et à réinscrire résolument à l'agenda les objectifs d'Europe 2020, sur pied d'égalité avec les objectifs budgétaires.

(31) Les publications relatives à la coordination ouverte en tant que méthode de gouvernance sont nombreuses. Voir Heidenreich et Zeitlin (2009), Marlier et al (2010), Public Policy and Management Institute (2011), et Zeitlin et Sabel (2010) pour une discussion dans le cadre plus large de l'« experimental governance ».

(32) Il y a une autre perspective, celle du droit du travail européen, que je ne développe pas dans cet exposé. Un collègue flamand, professeur à l'Université de Tilburg, y a consacré son allocution inaugurale (Hendrickx, 2011).

EPILOGUE. UN CATCH 22 POUR LES SOCIAUX-DEMOCRATES ?

La politique ne s'apparente ni à la technocratie ni à la science. Les sociaux-démocrates peuvent-ils trouver, dans l'exposé que je viens de faire, la base d'un programme social-démocrate porteur ?

L'Union européenne a besoin d'un objectif plus vaste incluant aussi une finalité sociale. La poursuite d'un grand objectif social qui, d'un point de vue fonctionnaliste, pouvait être considérée comme un luxe il y a dix ans, est devenue aujourd'hui une nécessité pour la zone euro. Comme je l'ai souligné plus haut, un raisonnement purement économique suffit déjà à aboutir à cette conclusion. Mais l'argument économique n'est pas le seul en jeu. Une entité politique qui intervient profondément dans la vie quotidienne de ses citoyens, comme le fait l'Union européenne, a besoin d'un objectif public jouissant d'une large légitimation. Il va de soi que le contenu de cet objectif dépend de choix politiques et de rapports de force. Je ne prétends pas que le résultat du débat politique européen sera toujours fidèle aux attentes des sociaux-démocrates ; la social-démocratie n'est pas aujourd'hui en Europe un mouvement majoritaire. Ce que j'ai voulu souligner, c'est non seulement l'inadéquation des objectifs actuels de l'Union européenne d'un point de vue social-démocrate, mais également leur caractère intrinsèquement trop limité pour avoir une chance d'être atteints.

Les sociaux-démocrates ne peuvent pas se permettre de réfléchir trop longtemps à la signification du projet européen et de l'union monétaire. Sans tomber dans un cosmopolitisme naïf, c'est bien d'un « European way of life » dont il s'agit. Nous n'allons pas redevenir maîtres de notre propre destinée en faisant machine arrière. Si l'Union devait sombrer dans une crise plus profonde, les perspectives se détérioreraient aussi pour la social-démocratie. Donc, la social-démocratie européenne doit contribuer au consensus de base dont l'Union a un besoin existentiel. Qui dit consensus dit compromis. Bien que l'expression soit un peu surannée, il n'est pas exagéré de dire qu'aujourd'hui l'Union européenne a besoin de sceller un « compromis historique » entre les familles politiques dominantes présentes dans les gouvernements européens et au Parlement européen. A première vue, ce défi peut ressembler à un *catch 22* : pour exister, les mouvements politiques ont besoin de conflits et de luttes idéologiques. Dans la mesure où un nouveau consensus de base, conclu entre les familles politiques majeures et les gouvernements en Europe, peut contribuer à la création d'espoir, nous ne devons pas en avoir peur, à mon avis. Il est évident que les sociaux-démocrates doivent mettre en avant leur identité propre. Le constat selon lequel l'inégalité de revenu dans l'Union européenne est aussi grande que l'inégalité de revenu aux Etats-Unis devrait être au cœur d'un agenda social-démocrate. La réponse à ce constat exige un investissement soutenu dans le capital humain, à savoir par le biais de l'enseignement et de la formation. Mais cela exige également une protection sociale efficace et un principe de « *fairness* » sur le marché du travail. Comme je l'ai évoqué plus haut, l'Union européenne ferait bien, pour sa légitimité, de s'attaquer aux thématiques que sont la réglementation relative aux

salaires minimums et l'instauration de salaires minimums adéquats - particulièrement en Allemagne -, étant entendu qu'à cet égard également, les différences « architecturales » entre les Etats membres sont grandes (Rycx et Kampelmann, 2012 ; Marx et al, 2012) et qu'une uniformisation paneuropéenne est une matière complexe. Les marges sont donc étroites. Mais ne s'agit-il pas là, parallèlement à un agenda d'investissement social européen, également d'un défi de poids pour les sociaux-démocrates ? Lorsque j'avais 22 ans, j'ai lu un livre de Joop Den Uyl dans lequel celui-ci affirmait : « Il appartient aux socialistes démocrates de dire clairement la vision qu'ils ont de l'avenir, et, que les marges soient grandes ou petites, d'emporter l'adhésion quant à leurs choix... »

Permettez-moi de terminer, dans l'esprit de Den Uyl, en formulant deux questions auxquelles les sociaux-démocrates devront accorder une attention toute particulière :

- Dans l'Europe entière, les sociaux-démocrates doivent réévaluer le contenu de l'agenda de l'investissement social qu'ils ont contribué à façonner durant les 15 dernières années - sous des formes diverses. Dans ce contexte, je n'admets ni l'idolâtrie (l'idée naïve selon laquelle l'« investissement social » ne peut déboucher que sur du win-win) ni le révisionnisme non fondé (l'idée selon laquelle l'agenda de l'activation était une erreur). Les sociaux-démocrates devraient aussi identifier la force mobilisatrice d'un agenda d'investissement social renouvelé, en particulier vis-à-vis des jeunes. Ils devraient, à cet égard, définir le rôle du secteur public et se demander quelle pourrait être en cela la contribution des partenaires sociaux.
- Les sociaux-démocrates doivent faire de la « réciprocité » un concept politique utilisable et transposable, en ce compris dans le contexte du débat institutionnel européen.

BIBLIOGRAPHIE

Armstrong, K., *Governing Social Inclusion. Europeanization through Policy Coordination*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. et Nolan, B., *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

Bargain, O., Dolls, M., Fuest, C., Neumann, D., Peichl, A., Pestel, N. et Siegloch, S., *Fiscal Union in Europe? Redistributive and Stabilising Effects of an EU Tax-Benefit System*, 2012, à paraître.

Bowles, S., in collaboration with Fong, C., Gintis, H., Jayadev, A. et Pagano, U., *Essays on the New Economics of Inequality and Redistribution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

Brandolini, A., Measurement of Income Distribution in Supranational Entities: The Case of the European Union, in Jenkins, S. et Micklewright, J. (éds.), *Inequality and Poverty Re-Examined*, pp. 62-83, Oxford, Oxford University Press, 2007.

Bruun, N. et Bücker, A., *Critical assessment of the proposed Monti II regulation – more courage and strength needed to remedy the social imbalances*, ETUI Policy Brief N° 4/2012, 2012.

Burkhauser, R.V. et Couch, K.A., Are the Inequality and Mobility Trends of the United States in the European Union's Future?, in Alber, J. et Gilbert, N., *United in Diversity? Comparing Social Models in Europe and America*, pp. 280-307, Oxford, Oxford University Press, 2010.

Cantillon, B., The paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in The Lisbon Era, *Journal of European Social Policy*, 21 (5), pp. 432-449, 2011.

Cantillon, B. et Vandenbroucke, F. (éds.), *For Better For Worse, For Richer For Poorer. Labour market participation, social redistribution and income poverty in the EU*, Oxford, Oxford University Press, à paraître.

Corluy, V. et Vandenbroucke, F., *Individual Employment, Household Employment and Risk of Poverty in the EU. A Decomposition Analysis*, CSB 'beleid & onderzoek', pp. 1-80, Anvers, CSB - Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2012.

de Beer, P., Why work is not a panacea: a decomposition analysis of EU-15 countries, *Journal of European Social Policy*, 17 (4), pp. 375-388, 2007.

Decancq, K., Goedemé, T., Van den Bosch, K. et Vanhille, J., The evolution of poverty in the European Union: concepts, measurement and data, in Cantillon, B. et Van-

denbroucke, F. (éd.), *For Better For Worse, For Richer For Poorer. Labour market participation, social redistribution and income poverty in the EU*, Oxford, Oxford University Press, à paraître.

De Deken, J., Measuring the social investment state, in Cantillon, B. et Vandebroucke, F. (éd.), *For Better For Worse, For Richer For Poorer. Labour market participation, social redistribution and income poverty in the EU*, Oxford, Oxford University Press, à paraître.

[De Grauwe, P., Managing a Fragile Eurozone, *CESifo Forum*, 12 \(2\), pp. 40-45, 2011.](#)

[De Grauwe, P., *Economics of Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 2009.](#)

[De Grauwe, P. et Moesen, W., Gains for All: A Proposal for a Common Euro Bond, *Intereconomics*, May/June 2009, 2009.](#)

Den Uyl, J.M., *Inzicht en uitzicht. Opstellen over Economische Politiek*, Amsterdam, Uitgeverij Bert Bakker, 1978.

Engels, S., De invloed van het Hof op het Unierecht met betrekking tot grensoverschrijdende gezondheidszorg: stand van zaken na de nieuwe Patiëntenrichtlijn, *Tijdschrift voor Sociaal Recht*, september 2012, 2012.

European Commission, Annual Growth Survey 2012, Annex. Progress Report on the Europe 2020 Strategy, *COM(2011) 815 final*, 2/5, pp. 1-27, 2011.

[Fahey, T., The Case for an EU-Wide Measure of Poverty, *European Sociological Review*, 23 \(1\), pp. 35-47, 2007.](#)

[Ferrera, M., *The Boundaries of Welfare: European Integration and the new spatial politics of social protection*, Oxford, Oxford University Press, 2005.](#)

[Fuest, C. et Peichl, A., European Fiscal Union: What is it? Does it work? And are there really 'no alternatives'?, *CESifo Forum*, 13 \(1\), pp. 3-9, 2012.](#)

Gill, I.S. et Raiser, M., *Golden growth. Restoring the lustre of the European Economic Model*, Washington, The World Bank, 2012.

[Habermas, J., Why Europe needs a constitution, *New Left Review*, 11, pp. 5-26, 2001.](#)

[Heidenreich, M. et Zeitlin, J., *Changing European Employment and Welfare Regimes. The influence of the open method of coordination on national reforms*, New York, Routledge, 2009.](#)

[Hemerijck, A., *Changing Welfare States*, Oxford, Oxford University Press, 2012a, à paraître.](#)

Hemerijck, A., When Changing Welfare States and the Eurocrisis Meet, in *Sociologica*, 1/2012, doi: 10.2383/36887 (with comments by Ascoli, Barbier, Beckfield, Bonoli and Palme), 2012b.

Hendrickx, F., *Labour Law for the United States*, texte de l'exposé de Frank Hendrickx à l'Université van Tilburg au 2 septembre 2011, 2011.

International Labour Organization, Social Aspects of European Economic Co-operation. Report by a Group of Experts (summary), *International Labour Review*, 74 (2), pp. 99-123, 1956.

Layard, R., *Waarom zijn we niet gelukkig?*, Amsterdam - Anvers, Atlas, 2005.

Lefebvre, M., Perelman, S. et Pestieau, P., La performance de l'Etat-providence européen. Quel enseignement pour la Belgique ?, in *Regards Economiques*, décembre, 93, pp. 1-13, 2011.

Leibfried, S., Social Policy. Left to the Judges and the Markets?, in Wallace, H., Pollock, M.A. et Young, A. (éds.), *Policy-Making in the European Union*, pp. 253-282, Oxford, Oxford University Press, 2010.

Lenaerts, K., Burgerschap van de Unie en sociale solidariteit: kanttekening bij de Europese rechtspraak, *Rechtskundig Weekblad*, 75 (22), pp. 1013-1019, 2012.

Lenaerts, K., European Union Citizenship, National Welfare Systems and Social Solidarity, *Jurisprudencija*, 18 (2), pp. 397-421, 2011.

Marlier, E. et Natali, D. (éds.), with Van Dam, R., *Europe 2020. Towards a More Social EU?*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2010.

Marx, I., Marchal, S. et Nolan, B., *Mind the Gap: Net Incomes of Minimum Wage Workers in the EU and the US*, IZA Discussion Paper, No. 6510, pp. 1-25, Bonn, IZA - Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, 2012.

Milanovic, B., *The Haves and the Have-Nots. A Brief and Idiosyncratic History of Global Inequality*, New York, Basic Books, 2011.

Mundell, R., A theory of Optimal Currency Areas, *American Economic Review*, 51, pp. 657-665, 1961.

Mundel, R., Uncommon Arguments for Common Currencies, in Johnson, H. et Swoboda, A. (éds.), *The Economics of Common Currencies*, pp. 114-132, Londres, Allen and Unwin, 1973.

Nicolaïdis, K. et Viehoff, J., The Choice for Sustainable Solidarity in Post-Crisis Europe, in Bajnai, G., Fischer, T., Hare, S., Hoffmann, S., Nicolaïdis, K., Rossi, V., Viehoff, J. et Watt, A., *Solidarity: For Sale? The Social Dimension of the New European Economic Governance*, pp. 23-44, 2012, Europe in Dialogue Series, No. 2012/1, pp. 1-154, Güterloh, Bertelsmann Stiftung, 2012.

Pisani-Ferry, J., The euro-area rebalancing challenge, *Bruegel blog* (22 May 2012), 2012.

Public Policy and Management Institute, *Evaluation of the effectiveness and impact of the social OMC since 2006 (deliverable 7). Recommendations for improving and strengthening effectiveness and impact of the social OMC (deliverable 8)*, pp. 1-164, 2011.

Rhodes, M., Employment Policy. Between Efficacy and Experimentation, in Wallace, H., Pollack, M.A. et Young, A. (éds.), *Policy-Making in the European Union*, pp. 283-306, Oxford, Oxford University Press, 2010.

Rycx, F. et Kampelmann, S., *Who earns minimum wages in Europe? New evidence based on household surveys*, ETUI Paper, No. 124, pp. 1-65, Bruxelles, ETUI - European Trade Union Institute, 2012.

Sangiovanni, A., Solidarity in the European Union: Problems and Prospects, in Dickson, J. et Eleftheriadis, P. (éds.), *Philosophical Foundations of European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, à paraître.

Scharpf, F., *The Asymmetry of European Integration, or Why the EU cannot be a social market economy*, KFG Working Paper, No. 6, pp. 1-35, Berlin, KFG - Kolleg-Forschergruppe 'The Transformative Power of Europe', 2009.

Vandenbroucke, F., Why social spending should remain on the agenda, in Cantillon, B. et Vandenbroucke, F. (éds.), *For Better For Worse, For Richer For Poorer. Labour market participation, social redistribution and income poverty in the EU*, Oxford, Oxford University Press, à paraître.

Vandenbroucke, F., [*Geluk en Politiek: een Pleidooi voor Helder Denken*](#), Itinera, 2012.

Vandenbroucke, F., Cantillon, B., Van Mechelen, N., Goedemé, T. et Van Lancker, A., [*The EU and Minimum Income Protection: Clarifying the Policy Conundrum*](#), CSB 'beleid & onderzoek', pp. 1-49 Anvers, CSB - Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2012.

Vandenbroucke, F., Wederkerigheid: niet vanzelfsprekend, wel hard nodig, in Janssens, P., [*Voor wat hoort wat. Naar een nieuw sociaal contract*](#), pp. 19-76, Anvers, De Bezige Bij, 2011.

Vandenbroucke, F., Hemerijck, A. et Palier, B., *The EU needs a social investment pact*, OSE Opinion Paper, no. 5, pp. 1-25, Bruxelles, OSE, 2011.

Vandenbroucke, F. et Vleminckx, K., *Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame?*, *Journal of European Social Policy*, 21 (5), pp. 450-471, 2011.

Vandenbroucke, F., *Strategische keuzes voor het sociale beleid*, CSB 'beleid & onderzoek', pp. 1-34, Anvers, CSB - Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2010.

Vandenbroucke, F., *De Actieve Welvaartsstaat: een Europees Perspectief*, Den Uyl-izing (Amsterdam, 13 december 1999), in Stichting 'Dr. J.M. Den Uyl-izing' (éd.) (2009), *In het spoor van Den Uyl. Den Uyl-izingen 1988-2008*, Amsterdam, Stichting 'Dr. J.M. Den Uyl-izing', 1999, 2009.

Vandenbroucke, F., *Hoog niveau of eerlijke verdeling?*, in van de Donk, W., Rinnooy Kan, A., Vandenbroucke, F., van Lieshout, P. et Hemerijck, A., *Naar een nieuwe sociale investeringsagenda. De toekomst van de Nederlandse Verzorgingsstaat*, pp. 19-70, la Haye, WRR - Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2007.

Vandenbroucke, F., Foreword, in Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. et Myles, J. (éds.), *Why we need a New Welfare State*, pp. viii-xxiv, Oxford, Oxford University Press, 2002a.

Vandenbroucke, F., *Social Justice and open coordination in Europe: reflections on Drèze's Tinbergen lecture*, *De Economist*, 150 (1), pp. 83-93, 2002b.

Vandenbroucke, F., *The EU and social protection: what should the European Convention propose?*, MPIfG working paper, no. 02/6, pp. 1-29, Cologne, Max Planck Institute for the Study of Societies, 2002c.

Van Lancker, A., European Anti-Poverty Network, *Working Document on a Framework Directive on Minimum Income*, 2010.

Van Parijs, Ph., *Just democracy. The Rawls-Machiavelli programme*, Colchester, ECPR Press, 2011.

Van Parijs, Ph. et Rawls, J., *Three Letters on the Law of Peoples and the European Union*, *Revue de Philosophie Economique*, 4 (1), pp. 7-20, 2003.

WTE, DN, *Rethinking Solidarity in the EU, from fact to social contract*, *European Constitutional Law Review*, 7 (2), pp. 169-172, 2011.

Zeitlin, J. et Sabel, Ch., *Experimentalist Governance in the European Union. Towards a New Architecture*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

TABLE DES MATIERES

LE DEFI SOCIAL EUROPEEN LA POURSUITE D'UN OBJECTIF SOCIAL N'EST PLUS AUJOURD'HUI UN LUXE POUR L'UNION EUROPEENNE, MAIS ELLE EST DEVENUE UNE NECESSITE

INTRODUCTION	195
1. POURQUOI UNE « EUROPE SOCIALE » ?	198
1.1. LES INEGALITES EN EUROPE	198
1.2. QUATRE ARGUMENTS EN FAVEUR D'UNE DIMENSION SOCIALE ACTIVE DANS LA POLITIQUE EUROPEENNE	200
1.3. CONCLUSION : LA DEFINITION D'UNE DIMENSION SOCIALE POUR L'UNION N'EST PLUS AUJOURD'HUI UN LUXE, MAIS ELLE EST DEVENUE UNE NECESSITE	219
2. QUE FAUT-IL INSCRIRE A L'AGENDA DE L'EUROPE SOCIALE ?	220
2.1. L'AGENDA RELATIF A L'INVESTISSEMENT : UN DESEQUILIBRE CRIANT EN MATIERE DE FORMATION	221
2.2. L'AGENDA RELATIF A LA PROTECTION : UNE EFFICACITE SOCIALE TRES DIVERSE	223
2.3. TRAJETS POLITIQUES DIVERGENTS DURANT LES ANNEES DU BOOM (2004/5 A 2007/8)	227
3. LA « METHODE A UTILISER » POUR ARRIVER A L'EUROPE SOCIALE : QUELQUES POINTS CLES	228
EPILOGUE. UN CATCH 22 POUR LES SOCIAUX-DEMOCRATES ?	230
BIBLIOGRAPHIE	232