

Vers un « Maastricht social » : Propositions pour un pacte de stabilité sociale européen

Björn Hacker

Le problème de la concurrence entre Etats-providence

Les élargissements de l'Union européenne en 2004 et 2007 ont durci la concurrence économique au sein de l'Union. Dans ce contexte, certains Etats tentent de profiter d'avantages compétitifs en s'appuyant sur des stratégies de dumping. On trouve ce phénomène dans les politiques en matière de salaires, de fiscalité, et de dépenses sociales.

L'Europe est parvenue à mettre en place des normes sociales communes importantes dans certains domaines, comme par exemple en matière de lutte contre les discriminations, pour l'égalité des sexes, la sécurité sur le lieu de travail, le dialogue social. Mais il ne fait aucun doute que ces politiques ne représentent qu'un niveau assez faible « d'intégration positive ». Avec la stratégie de Lisbonne, les Etats membres ont voulu améliorer les performances économiques de l'Union et faire avancer sa dimension sociale. Néanmoins, l'examen à mi-parcours en 2005 a montré que la plupart des objectifs ne seraient pas atteints avant 2010 : La méthode ouverte de coordination (MOC) s'est avérée trop faible pour avoir un impact durable sur les stratégies nationales de réforme.

Björn Hacker est collaborateur scientifique à l'Université d'Osnabrück et à la Fondation Hans-Böckler

Pire, l'idée initiale d'un « double engagement », par lequel la dimension sociale aurait avancé au même rythme que le développement économique, n'a pas résisté aux stratégies pures et dures de libéralisation des marchés.

Outre les problèmes de coordination à l'échelon européen, on peut se demander si les efforts d'une politique commune seraient vraiment capables de résoudre le problème des écarts et différences entre les différents régimes nationaux de protection sociale. Face aux mêmes défis (comme le chômage, l'évolution démographique...), les Etats membres répondent par des politiques différentes.

Un pacte de stabilité sociale, instrument de régulation

Il existe, au sein de l'Union européenne, une corrélation entre les niveaux de développement économique et social qu'il faut renforcer et stabiliser davantage. D'une manière générale, les pays membres dont les revenus par habitant sont plus élevés consacrent davantage de moyens aux politiques sociales que les pays dont le développement économique est moindre.

Pourtant, dans l'Union des 27, cette corrélation entre les performances économiques et l'ampleur des dépenses sociales a tendance à s'atténuer, tandis que l'hétérogénéité économique et sociale s'accroît.

En adoptant un pacte de stabilité sociale européen, l'Union et ses Etats membres créeraient un cadre commun destiné à protéger et développer des normes sociales générales en fonction des performances économiques nationales. Ce pacte de stabilité sociale se composerait des trois éléments suivants :

1. Des **salaires minimums** seraient mis en place dans chaque pays membre, soit dans le cadre de dispositions législatives, soit par des conventions collectives. Ces salaires minimums seraient liés à la productivité de l'économie nationale de chaque pays et mesurés en pourcentage du salaire moyen national. Suivant la notion d'un travail décent, ces salaires devraient, dans tous les pays, assurer au moins un niveau de vie minimum. Par conséquent, un salaire minimum décent ne saurait se situer en dessous de 60% du salaire moyen national dans chacun des pays (l'UE définit le seuil de pauvreté à 60% du revenu médian). Quoique liés par une limite inférieure commune, les Etats membres peuvent fixer des salaires minimums supérieurs dans leur pays. Les règles nationales en matière de rémunération s'appliquent de la même façon aux ressortissants et aux travailleurs étrangers.
2. Les **dépenses sociales** de chaque Etat membre doivent être maintenues à un niveau adéquat par rapport au PIB par habitant. Selon le système européen des comptes (SEC), le taux des dépenses sociales globales se compose de toutes les prestations sociales monétaires et non-monétaires, - publiques, privées et celles financées par des régimes reposant sur l'impôt ou sur les cotisations. Avec 70 à 80 % de l'ensemble des dépenses sociales, les systèmes d'assurance retraite et maladie représentent la majorité de ces dépenses sociales. Les autres transferts couvrent les allocations versées aux chômeurs, les programmes d'aide sociale et les allocations familiales. Puisqu'au sein de l'Union européenne, on peut identifier quatre groupes de pays en fonction de leur développement économique, il faut également prévoir quatre « corridors des dépenses socia-

les » contraignants. Chaque fois qu'un pays sort du groupe économique dans lequel il était comptabilisé par une augmentation de son revenu par habitant, il doit mettre à niveau ses dépenses sociales en fonction du corridor supérieur. A l'intérieur de ces corridors, les niveaux de dépenses sociales pourraient varier. Le dispositif n'affecte en rien la décision des Etats membres quant à la manière de distribuer ces dépenses ou de qualifier les bénéficiaires ; seul le niveau général de l'ensemble des dépenses sociales est soumis à régulation. L'objectif général pour tous les Etats est de rejoindre le groupe de pays de haut niveau, dans lesquels une forte productivité de l'économie s'accompagne d'un niveau élevé de prestations sociales.

3. Les **dépenses éducatives**, instrument essentiel pour renforcer la compétitivité de l'économie, favoriser l'égalité des chances et permettre la progression sociale des individus, doivent être mieux coordonnées au sein de l'UE. Compte tenu des différences de développement économique, l'objectif à moyen terme en matière de dépenses éducatives devrait être que chaque Etat membre leur consacre 7% du PIB du pays. Cet objectif ambitieux - actuellement, la moyenne des dépenses d'éducation se situe dans l'Union autour de 5% ; seuls le Danemark et la Suède sont au-dessus des 7% - serait conforme aux arguments de base de la stratégie de Lisbonne. Les dépenses d'éducation comprennent le financement des crèches, des écoles, des universités, de la formation professionnelle et de la formation continue, sans distinction selon qu'il s'agit de dispositifs publics ou privés. Les Etats membres sont libres de consacrer davantage de moyens à leur politique éducative. Cela n'affecte en rien l'objectif, adopté dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, d'amener à 3% du PIB les dépenses de recherche et développement.

Un pacte de stabilité sociale permettrait de mettre en place un cadre européen commun de régulation des politiques nationales en matière de salaires minimums, de dépenses sociales et de dépenses éducatives. Puisque toutes les mesures de régulation sont calculées en fonction du développement économique de chacun des Etats membres pris individuellement, la charge pesant sur les pays les moins avancés ne sera pas excès-

sive. Mais un tel pacte empêcherait les stratégies de dumping basées sur les bas salaires et la réduction des cotisations sociales. L'Union défendrait la valeur commune d'une intégration sociale croissante, avançant au même rythme que l'intégration économique. A plus longue échéance, les salaires minimums, les dépenses sociales et les dépenses d'éducation ne devraient pas seulement converger en termes relatifs, mais aussi en termes absolus. Les éléments de régulation quantitative d'un pacte de stabilité sociale devraient aider à surmonter l'hétérogénéité économique et sociale existant au sein de l'Union européenne. Le principe de subsidiarité n'est pas remis en cause, dans la mesure où le pacte de stabilité sociale implique simplement un minimum de normes européennes communes, et peut fonctionner en dehors de toute notion de redistribution. L'autonomie des Etats membres en matière de politique salariale, de protection sociale et d'éducation, demeure constante tant sur la forme que sur le fond.

La « méthode ouverte de coordination » (MOC) peut être maintenue et utilisée pour suivre les objectifs communs sur l'emploi, la protection sociale et l'éducation. Pour que la MOC ait davantage d'impact qu'un simple panel d'échange d'information sur les politiques sociales nationales, il faudrait la rendre plus contraignante. C'est pourquoi il convient d'ajouter une nouvelle ligne directrice sur la politique sociale aux lignes directrices intégrées du processus de Lisbonne. En procédant de la même façon que pour la mise en oeuvre du pacte de stabilité économique et de croissance, il devrait être possible d'imposer des sanctions aux Etats membres qui ne respectent pas les objectifs du pacte de protection sociale.

A l'avenir, un équilibre entre intégration économique et intégration sociale

L'UE dispose de force économique suffisante pour peser sur le façonnement de la mondialisation. Il n'est ni nécessaire de s'opposer à l'interdépendance économique internationale croissante ni de céder à la pression mondiale. Ainsi, la dimension sociale de l'Union européenne doit revêtir la même importance que sa dimension économique. L'Union doit retrouver la voie du « double engagement » pour une intégration économique et sociale du continent. L'objectif de la politique sociale européenne ne peut pas être d'harmoniser des traditions trop

différentes en matière d'Etat-providence. Il convient plutôt de chercher à homogénéiser les effets de la politique sociale dans l'ensemble de l'Union européenne.

Le pacte de stabilité sociale peut être mis en oeuvre par le biais d'une révision des lignes directrices intégrées et de la Méthode Ouverte de Coordination pour une Stratégie de Lisbonne II. Cela peut aisément se combiner avec d'autres projets, notamment en faveur de la prise en compte d'une clause sociale dans tous les projets de loi européens, pour un renforcement des efforts visant à une politique commune d'intégration sociale, pour faire plus et mieux en matière de coordination macroéconomique et de protection complémentaire des droits des travailleurs et des conventions collectives.

Les idées exposées ici ont déjà été intégrées dans le manifeste du Parti Socialiste Européen (PSE) pour les élections européennes de 2009. Il faut désormais obtenir le pacte de stabilité sociale européen pour donner en Europe le même statut à la dimension sociale qu'à l'intégration économique.

Autres articles de la Fondation Friedrich-Ebert Paris à télécharger sur le site

<http://www.fesparis.org/Website/site/infos.htm>

« 14 mesures pour accroître la transparence des marchés financiers », par le groupe du travail du bureau national du SPD, nov. 2008

« Le modèle de l'Etat social prévoyant » par Wolfgang Schröder, mai 2008

« La dimension sociale de l'Union européenne » par Angelica Schwall-Düren, mars 2008

L'opinion exprimée dans cette analyse n'engage pas la position de la FES.

Responsable de la publication : Ernst Hillebrand, directeur du bureau parisien de la FES