

LES IMPACTS SOCIAUX DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE EUROPÉENNE : ENJEUX GÉNÉRAUX ET IMPACT EN BELGIQUE

Philippe POCHE ⁽¹⁾,
ETUI, UCL

Christophe DEGRYSE,
ETUI

Maria JEPSEN,
ETUI, ULB

(1) Adresse de contact : ppochet@etui.org.

SOMMAIRE

Propos introductifs	389
1. Cadres théoriques et dynamiques institutionnelles	390
1.1. L'union monétaire comme aboutissement de l'union politique	390
1.2. L'union monétaire comme déclencheur d'union politique	390
1.3. L'union monétaire sans union politique : gouvernance procédurale et « ajustement » des modèles sociaux	391
2. D'un modèle à l'autre	391
2.1. Union monétaire et tentative de convergence socio-économique par l'intégration politique	392
2.2. Abandon de l'intégration politique : vers une convergence par les marchés	394
3. Crise financière et démantèlement du modèle social	397
3.1. Politique sociale et recommandations spécifiques par pays (CSR)	397
a) Retraites	399
b) Marché du travail	400
c) Négociation salariale	401
3.2. Nouveaux rôles institutionnels	403
Conclusions	405

On assiste, depuis le déclenchement de « la crise », à un changement potentiellement radical du mode de gouvernance économique européenne. Dans l'urgence de cette crise, une série d'innovations – institutionnelles, politiques, procédurales, etc. – ont été mises en œuvre par les acteurs politiques européens et nationaux. Depuis 2010, il ne se passe pas un mois sans qu'un gouvernement annonce la mise en chantier de « réformes structurelles » touchant au marché du travail, à la protection sociale, à la négociation collective. Ces réformes sont-elles intrinsèquement liées à une indispensable nouvelle gouvernance économique de l'Union européenne ? Dans cet article, les auteurs tentent de modéliser les trois principales dynamiques politiques sous-jacentes aux différents modèles d'union économique et monétaire. Ces dynamiques ont une influence sur l'architecture de l'union monétaire et, selon eux, sur le modèle social qui en découle. Ils examinent ensuite quelles préférences politiques ces différentes dynamiques reflètent. L'hypothèse est que la « crise de l'euro » a consacré une transformation politique du modèle d'union économique et monétaire. Les auteurs se penchent sur les conséquences de cette transformation sur le modèle social belge, dont les caractéristiques propres rendent l'analyse particulièrement intéressante. Cette transformation est moins liée à la crise en tant que telle qu'à un modèle spécifique, politiquement non neutre, d'union économique et monétaire dans lequel les politiques sociales se transforment en variable d'ajustement aux chocs économiques.

Sinds het ontstaan van "de crisis" staan we voor een mogelijk radicale wijziging van het Europees economisch bestuur. De urgentie van deze crisis heeft ertoe geleid dat Europese en nationale politieke actoren tal van – institutionele, politieke, procedurele ... – vernieuwingen hebben uitgewerkt. Sinds 2010 gaat er geen maand voorbij zonder dat een of andere regering "structurele hervormingen" aankondigt op het vlak van de arbeidsmarkt, de sociale bescherming, de collectieve onderhandelingen. Zijn deze hervormingen onlosmakelijk verbonden met een nieuw soort van economisch bestuur van de Europese Unie? Deze bijdrage beoogt de drie belangrijke politieke dynamieken bloot te leggen die onderliggend zijn aan de verschillende modellen van de economische en monetaire unie. Deze dynamieken hebben een invloed op de architectuur van de monetaire unie en op het sociale model dat eruit voortvloeit. Vervolgens onderzoeken de auteurs van welke politieke voorkeuren deze dynamieken getuigen. De hypothese is dat de Eurocrisis geleid heeft tot een politieke transformatie van het model van de economische en monetaire unie. Daarbij buigen de auteurs zich over de gevolgen van deze transformatie voor het Belgisch sociaal model waarvan de kenmerken tot een bijzonder interessante analyse leiden. Deze transformatie is minder gelinkt aan de crisis als zodanig, dan wel aan een specifiek model van de economische en monetaire unie, dat politiek niet neutraal is. Het gaat om een model waarbij het sociaal beleid zich omvormt tot een variabele om economische schokken te ondervangen.

Propos introductifs

Depuis 2010 et la mise en place progressive de la nouvelle gouvernance économique européenne, le modèle social européen se trouve de plus en plus remis en question de manière globale, et ce au double motif d'assainissement des finances publiques et de renforcement de la compétitivité de l'économie. Cette nouvelle gouvernance met en place divers mécanismes institutionnels au travers desquels les gouvernements sont appelés à s'engager dans des réformes structurelles. Au départ assez flexibles, ces mécanismes se veulent de plus en plus contraignants.

Dans les lignes qui suivent, nous allons dans un premier temps tenter de modéliser les trois principales dynamiques politiques sous-jacentes aux différents modèles d'union économique et monétaire (UEM). Ces dynamiques ont une influence sur l'architecture de l'union monétaire et, selon nous, sur le modèle social qui en découle. Dès le départ, donc, le choix d'un modèle ou d'un autre n'est pas neutre. Il s'agit ici d'un point essentiel qui lie théories économiques et droit du travail. Étant donné l'impossibilité d'utiliser la dévaluation monétaire comme instrument d'ajustement, les théories économiques vont s'intéresser à la politique sociale comme élément d'adaptation. Ceci touche la négociation salariale qui devrait être décentralisée au niveau des entreprises et flexibilisée (possibilité de réduction de salaire en cas de perte de compétitivité), les conditions d'embauche et de licenciement qui doivent être le moins « rigide » possible pour répondre de manière flexible à un choc asymétrique, c'est-à-dire qui ne touche que certains pays de l'UEM.

En termes très schématiques, mais que l'on retrouve dans toute la littérature économique, il existe dans une union monétaire trois grandes variables d'adaptation à court terme : la solidarité (transferts budgétaires entre pays/régions), la migration (les travailleurs des zones affectées négativement se déplacent) ou la flexibilisation du marché du travail (salaires, embauche/licenciement). À moyen terme, les variables d'adaptation sont l'éducation, la recherche et développement, l'innovation, etc.

Dans un deuxième temps, nous verrons comment ces différentes dynamiques se sont développées, quelles préférences politiques elles reflètent et quels sont leurs déséquilibres intrinsèques potentiels. Notre hypothèse est qu'au départ de la crise financière de 2008, la « crise de l'euro » qui s'en est suivie consacre la transformation d'un certain modèle d'union économique et monétaire en un autre.

Dans un troisième temps, nous examinerons quelles sont les conséquences de cette transformation sur les modèles sociaux au niveau national et européen. Ces conséquences sont moins liées à la « crise » qu'à la vision de ce modèle spécifique d'union économique et monétaire. Nous illustrerons ceci par une analyse des impacts de cette nouvelle gouvernance sur la politique sociale en Belgique. La Belgique est un cas intéressant, car elle mêle une énorme dette publique (environ 100 % du PIB) avec un déficit des finances publiques relativement sous contrôle. En termes de négociation collective, il s'agit d'un système fortement coordonné et particulièrement depuis la loi sur la compétitivité de 1996 (qui faisait suite à celle de 1989 – voir Pochet, 2004) qui impose une comparaison systématique de l'évolution salariale avec les pays voisins

(Allemagne, France, Pays-Bas). En termes comparatifs, les syndicats sont encore relativement forts (plus de 50 % des salariés) et surtout, il n'y a pas, contrairement à tous les autres pays, un déclin manifeste du taux de syndicalisation des plus jeunes (moins de 30 ans).

Le taux d'emploi est moyen (si on le calcule en équivalents temps plein), mais avec un taux d'emploi des plus de 55 ans nettement inférieur à la moyenne européenne.

Enfin, nous concluons en mettant en évidence les cohérences, mais aussi les incohérences, contradictions, luttes de pouvoir, changements possibles de paradigme qui interdisent de formuler une conclusion qui se voudrait définitive.

1. Cadres théoriques et dynamiques institutionnelles

Comme mis en évidence par Verdun (2013) et Schelke (2013), on peut caractériser différentes dynamiques institutionnelles liant intégration économique, politique et monétaire d'un point de vue économique. Tentons de synthétiser les différents cadres théoriques de référence qui ont sous-tendu ces dynamiques dans le cadre de la mise en place de l'UEM, ainsi que leurs implications pour les modèles sociaux nationaux. En prenant librement appui sur les débats entre économistes, nous allons schématiser trois modèles d'interactions possibles en y ajoutant explicitement la dimension sociale (les paragraphes qui suivent sont développés dans Degryse et Pochet, 2013).

1.1. L'union monétaire comme aboutissement de l'union politique

La première dynamique voit les séquences se dérouler comme suit : en un premier temps, l'objectif est d'atteindre une convergence réelle des structures de production entre les États membres voulant participer à l'union monétaire, ce qui implique que l'intégration économique doit s'approfondir. Lorsqu'une convergence suffisante des politiques, y compris salariales et sociales, est atteinte, il convient de franchir, dans un deuxième temps, un saut démocratique, c'est-à-dire créer une union politique, en vue d'atteindre un degré plus important de solidarité entre États. Enfin, ce rapprochement des économies réelles et cette union politique permettent dans une dernière étape de compléter cette construction par l'unification monétaire. Dans ce modèle, la convergence sociale constitue donc l'un des (nombreux) préalables à l'union monétaire. Cette union monétaire est de type fédéral, car elle nécessite au préalable une intégration à la fois politique, économique et sociale.

1.2. L'union monétaire comme déclencheur d'union politique

Selon la deuxième dynamique, l'intégration politique, économique et sociale est également liée à l'union monétaire, mais elle en est une conséquence progressive et non une condition. Dans ce scénario, l'union monétaire est construite sur la base de critères formels – notamment les fameux critères en matière de déficits publics et

de dettes publiques – qui permettent de ne sélectionner que les pays capables de supporter les contraintes intrinsèques de l'union monétaire (impossibilité de dévaluer pour compenser des pertes de compétitivité). La gouvernance par indicateurs est censée « forcer » la convergence réelle des économies. Une convergence qui nécessite également des mécanismes de solidarité (utilisation des fonds structurels, création d'un fonds de convergence, augmentation du budget de l'Union européenne), et *in fine* une intégration politique (adoption d'une constitution européenne). Dans ce modèle, la convergence sociale, bien qu'élément indispensable du projet, n'est pas donnée *a priori* – par exemple en ce qui concerne la centralisation, la décentralisation ou la coordination des négociations collectives.

1.3. L'union monétaire sans union politique : gouvernance procédurale et « ajustement » des modèles sociaux

Le troisième modèle prend également comme point de départ le fait que l'union monétaire doit forcer l'union économique, mais il considère impossible – voire indésirable – la création à moyen terme d'une véritable union politique. La politique monétaire doit dès lors être immunisée des décisions politiques (résultant d'un débat démocratique) pour être confiée à des experts indépendants. En l'absence d'instruments d'ajustement aux chocs économiques (crise, récession, etc.) par l'intégration politique et la solidarité, cette approche se centre donc sur l'ajustement par le marché, ce qui implique la flexibilisation des politiques sociales au niveau national (décentralisation de la négociation salariale, flexibilisation des conditions d'embauche et de licenciement en particulier, réduction du revenu de remplacement), l'accroissement de la mobilité du facteur travail au niveau intra-européen et une gouvernance par le respect de procédures et de règles formelles définies par des experts (« semestre européen », discipline budgétaire, etc.), sous menace de sanctions automatiques, c'est-à-dire sans marge ou avec des marges très réduites d'interprétation politique. Dans ce modèle, l'union monétaire gouvernée par des règles et procédures nécessite une décentralisation et une « flexibilisation » du modèle social, qui devient une variable d'ajustement en cas de choc asymétrique, c'est-à-dire ne touchant qu'une partie des États membres de la zone euro.

2. D'un modèle à l'autre

La première approche – l'union monétaire comme aboutissement de l'union politique – était dominante dans les années 1970. Les analyses de l'époque présentent les grands traits de l'approche tenant l'union monétaire comme la dernière étape d'une séquence économique, sociale et politique. Avec la crise de l'euro, cette vision est quelque peu revenue dans le débat public avec ceux, notamment mais pas uniquement des économistes américains, qui argumentent d'un défaut originel dans la construction de l'UEM. Cette approche n'est plus d'actualité politiquement, car l'UEM telle qu'elle existe a suivi une autre voie.

Les deux autres approches sont en tension depuis vingt ans. On reconnaît dans la première la séquence des réformes des traités européens. Après l'architecture de

l'union économique et monétaire dessinée dans le traité de Maastricht (1992) avec son modèle de gouvernance fédérale forte pour le volet monétaire et de coordination intergouvernementale faible et procédurale pour son volet économique, le traité d'Amsterdam (1997) a tenté d'ajouter une dimension « emploi » coordonnée. Cette dimension s'est étendue à d'autres domaines sociaux par les méthodes ouvertes de coordination – MOC – sociales du début des années 2000. Ensuite, la dimension politique a été débattue entre 2000 et 2005 dans le cadre du projet de traité constitutionnel. L'objectif était une réelle convergence économique, sociale et politique à long terme ainsi que la construction d'un *demos* européen, c'est-à-dire d'une identité européenne, au travers d'une constitution.

Notre hypothèse est que cette approche de convergence économique et sociale par l'intégration politique a été mise à mal à partir de 2005 au profit d'un modèle de convergence par le marché au sein de l'union monétaire. C'est-à-dire une convergence sans intégration politique, mais par la dérégulation. Les soubassements théoriques de ce modèle sont en place depuis les années 1990, avec 2005 comme année charnière, comme nous le verrons. À partir de 2008 et de ce qui deviendra la crise de l'euro, des acteurs stratégiques soutenant cette approche ont su paradoxalement utiliser cette crise pour s'imposer, alors même que celle-ci pouvait être interprétée comme le révélateur de l'absence d'intégration politique plus poussée au sein de la zone euro. Ce sont les soubassements théoriques de ces modèles et leurs interactions que nous tentons de décrire dans les lignes qui suivent.

2.1. Union monétaire et tentative de convergence socio-économique par l'intégration politique

Dans les années 1990, et dans le contexte de la préparation de l'union monétaire, une série d'acteurs politiques, sociaux et syndicaux, conscients du risque de transformation de la fonction des politiques sociales en variable d'ajustement aux chocs économiques dans la zone euro, ont tenté de développer une véritable dimension sociale de l'intégration économique et monétaire. Ceci explique que les dix premières années de l'intégration monétaire ont donné lieu à des développements inattendus en matière sociale, surtout lorsqu'on considère le poids et la cohérence du groupe d'experts soutenant la dérégulation sociale (Serrano Pascual, 2009).

Ce qu'on pourrait appeler le « moment social » (1995-2004) résulte d'une part d'une critique du traité de Maastricht, jugé déséquilibré en matière d'emploi et de politique sociale par rapport aux aspects plus développés de l'union monétaire, et de l'autre de l'arrivée au pouvoir, à partir de 1995, d'une majorité de partis de centre gauche dans les États membres (Manow *et al.*, 2004). La période est caractérisée par la mise en œuvre de réformes structurelles (par exemple en matière de pensions), mais, à la différence de la période actuelle, celles-ci étaient négociées. Au plan national, les années 1990 voient également la conclusion de nombreux pactes sociaux nationaux entre acteurs politiques, économiques et sociaux (Pochet et Fajertag, 2000 ; Pochet *et al.*, 2010). Dans la majorité des pays candidats à l'UEM, une réflexion approfondie est menée à cette époque sur le nouveau cadre de contraintes de l'union monétaire,

notamment en matière d'inflation et de politique salariale – y compris la structuration nationale des négociations collectives.

Au niveau européen, ce « moment » débute réellement avec le traité d'Amsterdam (1997) et la stratégie européenne de l'emploi qu'il initie. Ceci sera ensuite complété par la stratégie de Lisbonne (2000-2010) et le développement des méthodes ouvertes de coordination dans une série de domaines sociaux (emploi, pauvreté, pensions, etc.) (Pochet, 2005).

En parallèle, différentes formes de coordination salariale ont émergé au niveau européen. Au plan interprofessionnel, la Confédération européenne des syndicats (CES) a créé un groupe de travail sur la coordination salariale basé sur un mandat explicite reçu lors de son Congrès d'Helsinki en 1999. Au niveau sectoriel, la Fédération européenne des métallurgistes (FEM) a adopté des lignes directrices pour les négociateurs nationaux à la fin des années 1990. Au niveau transnational, le « Groupe de Doorn », comprenant des syndicalistes allemands, belges, hollandais et luxembourgeois, a tenu des réunions annuelles pour évaluer les résultats de leurs négociations collectives au regard de la formule agréée – inflation plus productivité (nationale) (pour une vue d'ensemble, Glassner et Pochet, 2011).

Les années 1995-1999 sont également celles de l'« âge d'or » du dialogue social interprofessionnel européen : avec les trois accords-cadres de régulation du marché de l'emploi (congé parental, contrat de travail à temps partiel, contrat de travail à durée déterminée) transformés en directives, c'est-à-dire juridiquement contraignants.

Enfin, en 1999 est créé le dialogue macro-économique européen, censé organiser un dialogue entre partenaires sociaux, Banque centrale européenne (BCE) et Commission européenne.

La fin des années 1990 voit aussi la création d'un ensemble de méthodes ouvertes de coordination (MOC) dans le domaine des politiques sociales (soins de santé, pensions et pauvreté) avec une méthodologie commune de *reporting* régulier, de *benchmarking* et de recommandations. Ces MOC sont coordonnées par la Direction générale Emploi et Affaires sociales de la Commission et connectent une série d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux autour des comités spécialisés.

Comme le note un des académiques les plus aux faits des développements de l'UEM, Kenneth Dyson (2002, p. 101) : « La communauté politique de la zone euro chapeautée par la BCE a dû absorber et adapter le "processus" dit de Luxembourg – avec ses lignes directrices annuelles pour l'emploi et les plans d'action nationaux – ainsi que le "processus" de Cologne ⁽²⁾ – Pacte européen pour l'emploi et dialogue macroéconomique. Ces développements ont ouvert le dialogue sur l'UEM en transformant la

(2) Suite à l'inclusion du nouveau titre Emploi dans le traité de l'UE en 1997, les chefs d'État et de gouvernement ont lancé anticipativement la stratégie européenne de l'emploi lors d'un sommet européen sur l'emploi au Luxembourg. Ce « processus de Luxembourg » visait à coordonner les politiques nationales en matière d'emploi. Deux ans plus tard, en 1999, ils y ajoutent le processus dit « de Cologne », c'est-à-dire une coopération plus étroite en vue de favoriser l'emploi et les

définition de qui sont les acteurs en mesure de définir la politique » (trad. propre). Cette période s'accompagne également de la tentative d'encadrer l'union monétaire par une constitution européenne (traité constitutionnel) et une charte européenne des droits fondamentaux.

Cette dynamique tendant vers l'union politique et vers une coordination socio-économique renforcée prend fin à partir du rejet par référendum en France et aux Pays-Bas du projet de constitution européenne. De même, il est mis fin à la dynamique « sociale » à partir de 2005, avec notamment la publication du rapport Kok intitulé « *Jobs, Jobs, Jobs* », qui va recentrer tout le discours sur la croissance, la compétitivité et la flexibilisation du marché du travail. Ceci se poursuivra par le débat autour de la flexicurité.

Quatre ans plus tard, la crise de l'euro offre l'opportunité d'imposer un « nouveau » narratif (endettements publics excessifs, poids du modèle social, rigidités salariales et des contrats de travail, etc.) mis à profit par les tenants d'une union monétaire gouvernée par les marchés.

Sur le plan politique, les élections européennes de 2004 voient la droite modérée (parti populaire européen, PPE) remporter une très large victoire sur les socialistes tandis que les partis libéraux progressent fortement. La Commission est dirigée à partir de 2005 par le centre-droit avec le président José Manuel Barroso (ceci s'accroît avec la Commission Barroso II où se retrouvent seulement 5 socialistes/sociaux-démocrates sur 27 commissaires). À l'automne 2005, Angela Merkel remporte les élections législatives en Allemagne. Silvio Berlusconi est au pouvoir en Italie ; Jacques Chirac en France, bientôt remplacé par Nicolas Sarkozy. De manière plus générale, entre 2005 et 2012, l'équilibre des forces dans les États membres penche de plus en plus nettement en faveur de la droite et du centre-droit, au point qu'en mars 2012, seuls trois États membres sur 27 sont encore gouvernés à gauche (Danemark, Autriche, Chypre) et un, la Belgique, en coalition gauche-droite dirigée par un premier ministre socialiste. Alors que fin 2004, 12 de ces gouvernements étaient encore à gauche ou au centre-gauche.

2.2. Abandon de l'intégration politique : vers une convergence par les marchés

C'est dans ce contexte politique que sont progressivement défaits les développements sociaux des années 1990 et du début des années 2000. À partir de ce virage assez radical entamé en 2005, les MOC sociales sont affaiblies au profit d'une vision qui, progressivement, remet l'approche économique au centre des politiques publiques et des discours européens.

De 2004 à 2010, les pactes sociaux nationaux sont progressivement abandonnés ainsi que les débats nationaux sur les contraintes de l'UEM (Pochet *et al.*, 2012). Peut-être est-ce l'esprit du temps où l'UEM semblait être un succès qui ne nécessitait pas ou

réformes économiques en Europe (réformes structurelles des marchés de l'emploi, des produits et des capitaux).

plus d'institutions nationales et européennes. L'Irlande et sa croissance dynamique, l'Espagne et ses millions d'emplois créés étaient devenus des références en termes de succès économiques et d'emplois.

À partir de 2004-2005, cette « réussite » économique de la zone euro donne-t-elle l'illusion – du moins jusqu'en 2008 et la crise de l'euro – que la convergence par les marchés est plus efficace que la convergence par la coordination économique et sociale ? Pour les tenants de cette convergence par les marchés, aucune alternative ne semble plausible : la monnaie unique ne mènera pas à un surcroît de solidarité entre États membres et encore moins à une quelconque union politique. Seuls les marchés peuvent assurer la convergence vers un équilibre de la zone monétaire.

Les tenants de cette option ont depuis Maastricht soutenu une transformation de la fonction même des politiques sociales au sein de la zone euro (Jepsen et Serrano Pascual, 2005). Cette transformation devait, selon eux, se réaliser de manière quasi mécanique dans une UEM inachevée – voire inachevable – politiquement. Il est à cet égard très instructif de se pencher rétrospectivement sur les travaux d'Amy Verdun. Celle-ci avait interrogé, dans le milieu des années 1990, les banquiers centraux, les ministres des Finances et les responsables patronaux dans trois pays (France, Royaume-Uni, Allemagne). Elle écrit : « Des experts ont souligné qu'ils étaient favorables à l'UEM précisément parce qu'elle mènerait à un processus d'harmonisation à travers les forces du marché. L'UEM légitimerait la restructuration des États-providence onéreux » (Verdun, 1996). M. Trichet, futur président de la BCE, indiquait en 2001 : « L'UEM stimule certes la réforme structurelle du marché du travail. Avec l'accroissement de la mobilité des capitaux et un meilleur fonctionnement du marché unique, les entreprises deviendront de plus en plus sensibles aux écarts de coûts salariaux globaux et à la réglementation des entreprises lors du choix d'un lieu particulier dans la zone euro. Elles vont donc exercer une pression considérable pour obtenir des réformes appropriées. »

Les politiques d'austérité et de réformes structurelles actuellement menées ne sont nullement liées à la crise de l'euro comme l'affirme la grande majorité des responsables politiques nationaux et européens, mais sont inscrites dans le programme génétique d'une vision spécifique d'union monétaire. Comme évoqué plus haut, les réformes n'ont pas été absentes de la première phase de l'union monétaire et de son « moment social », mais elles étaient négociées (Pochet et Fajertag, 2000).

À partir du milieu des années 2000, une série d'initiatives vont être entreprises par la BCE, la Direction générale Ecfm de la Commission, et l'*Economic Policy Committee* (EPC) (qui regroupe les experts nationaux) afin de consolider le cadre théorique liant les marchés du travail, les salaires et l'euro. Jean-Claude Trichet (2011) indique avoir créé dès 2005 un groupe de travail au sein de la BCE pour évaluer les risques de divergences notamment salariales. La BCE a également créé un « *Wage Dynamic Network* ». On peut lire comme définition de son mandat que « ce réseau a pour objectifs de : i) identifier les causes et les caractéristiques de la dynamique des salaires et du coût de la main-d'œuvre les plus pertinentes pour la politique monétaire et ii) clarifier la relation entre les salaires, le coût de la main-d'œuvre et les prix, au niveau tant macro-économique que de l'entreprise ».

Entre 2009 et 2011, pas moins de 51 *Working Papers* ont été publiés par la BCE, couvrant un ensemble impressionnant de questions liant les marchés du travail, les salaires et l'euro. Ces travaux portent sur le rôle des marchés du travail pour la politique monétaire, les systèmes de négociation salariale, l'indexation automatique des salaires, la flexibilité des systèmes de fixation des salaires, etc.

De son côté, la DG Ecfm de la Commission édite chaque année depuis 2005 une publication intitulée « *Labour market and wage development* ». La base de données AMECO qui sert de référence sur les salaires est maintenant accessible sur le site de la Direction générale Ecfm.

Quant à l'*Economic Policy Committee* (EPC) lié à la Direction générale Ecfm, il a créé un groupe de travail sur les marchés du travail avec un mandat extrêmement large qui couvre presque les mêmes domaines que l'*Employment Committee* (EMCO) en charge des questions de l'emploi. Un autre sous-groupe d'EPC analyse les réformes structurelles liées à la stratégie de Lisbonne (marché du travail, pensions, soins de santé) (groupe LIME). Ce dernier s'appuie sur une importante base de données pour évaluer les impacts des réformes structurelles (MACMIC). La DG Emploi et Affaires sociales publie chaque année un rapport sur l'emploi et tous les deux ans un rapport sur les relations industrielles, mais il faut attendre 2011 pour qu'une personne y soit chargée spécifiquement de la question des salaires.

On le voit : entre 2005 et 2010, ce groupe d'acteurs a mobilisé et développé un arsenal extrêmement sophistiqué pour analyser les enjeux des réformes du marché du travail et des salaires en lien avec l'union monétaire.

Lorsqu'éclate la crise financière en 2008, si, en un premier temps, c'est le concept de marchés autorégulateurs qui est remis en question, très rapidement cependant la transformation de la crise bancaire en crise de la dette publique fournit une opportunité à ces acteurs stratégiques bien préparés pour mettre en application leurs thèses et transformer la fonction des politiques sociales en vue d'en faire la principale variable d'ajustement dans la zone euro. Les ajustements aux chocs économiques asymétriques, notamment en termes de compétitivité et de productivité, doivent selon eux s'effectuer via les salaires, le droit du travail et la sécurité sociale. C'est le principe des dévaluations internes, dont l'application à la Grèce est l'archétype.

En même temps, un acteur devient central : la BCE et ses deux derniers présidents (Jean-Claude Trichet et Mario Draghi) utilisent de façon créative les instruments à leur disposition pour faire face au risque d'éclatement de la zone euro (financement indirect de la dette publique sur le marché secondaire). Ceci leur donne un pouvoir d'influence accru. La BCE, banque centrale la plus indépendante au monde, indique aux gouvernements en difficulté les réformes structurelles nationales à entreprendre en contrepartie de son intervention sur le marché de la dette souveraine. Cela va jusqu'à adresser sous plis secrets à des gouvernements (italien et espagnol) la liste des réformes à mener. D'une certaine manière, la BCE prend *de facto* les commandes de la gouvernance économique et sociale au sein de la zone euro. Elle occupe le fauteuil, laissé vide par le traité de Maastricht et les gouvernements nationaux, de la coordination des politiques économiques de la zone euro.

3. Crise financière et démantèlement du modèle social

Quelles sont les conséquences de ces changements ? La principale est que les appels classiques et traditionnels aux « réformes structurelles » dans le cadre de textes peu contraignants et peu suivis d'effets (les grandes orientations de politique économique, GOPE) deviennent cette fois des injonctions nettement plus pressantes. Elles sont aussi différenciées selon que les États auxquels elles s'adressent font partie du cœur de la zone euro et du modèle de capitalisme coordonné ou qu'ils sont de la périphérie, les plus frappés par la crise financière (Regan, 2013).

Près de la moitié des recommandations concernent les questions sociales.

Nous examinerons comment les politiques sociales et du marché du travail sont considérées par cette gouvernance économique renforcée au travers de l'examen des recommandations spécifiques par pays (*Country Specific Recommendations, CSR*) dans les domaines des pensions, de la formation des salaires et du marché du travail en illustrant ceci par le cas belge. Enfin, nous nous interrogerons sur les nouveaux instruments de la gouvernance et leurs interactions avec les réformes nationales.

3.1. Politique sociale et recommandations spécifiques par pays (CSR)

Les CSR sont le résultat d'un processus complexe qui débute chaque année, en principe au mois de novembre, avec la publication par la Commission d'un rapport intitulé « Examen annuel de la croissance ». Ce document présente, pour l'année à venir, les défis et priorités de l'UE ; il est suivi par l'adoption par les États membres de Programmes nationaux de réforme (PNR) et par l'évaluation par la Commission des performances de chaque État membre.

La Commission publie ensuite des projets de CSR pour chaque pays. Celles-ci se concentrent sur les réformes structurelles susceptibles de renforcer la croissance et la compétitivité ; les États membres sont censés les intégrer dans leur Programme national de réforme de l'année suivante. Proposées par la Commission, elles sont discutées avec les États membres et adoptées en principe chaque année au mois de juillet par le Conseil européen.

Formellement, les CSR sont des recommandations, mais on attend qu'elles soient suivies d'effets. Elles sont plus contraignantes pour les pays de la zone euro dans la mesure où elles sont liées à la possibilité de sanctions au titre de la procédure concernant les déficits excessifs ou de la procédure concernant les déséquilibres macro-économiques excessifs.

Dans certaines circonstances, les CSR ont rendu la coordination des politiques et l'approche juridiquement non contraignante des politiques sociales plus rigides, presque obligatoires. Ce changement potentiellement radical sur la manière dont sont traitées les politiques sociales au niveau européen a pu être introduit par l'engagement préalable des États membres, *via* notamment le Pacte euro+, de mieux coordonner leurs

politiques économiques, y compris celles visant le marché du travail et la protection sociale (Jepsen et Serrano Pascual, 2011).

Clauwaert (2014) a réalisé une évaluation du nombre de recommandations sociales dans l'ensemble des CSR que chaque pays a reçues. Nous reprenons ci-dessous les recommandations pour les pays UE-15, sans ceux sous *Memorandum of Understanding* qui sont dans une situation différente.

Tableau 1 : les recommandations pour les pays UE-15

Pays	2011-2012		2012-2013		2013-2014		2014-2015	
	Total	'Social'	Total	'Social'	Total	'Social'	Total	'Social'
BE	6	3	7	3	7	4	6	4
DE	4	1	4	1	4	1	4	2
FR	5	4	5	3	6	4	7	6
NL	4	2	5	2	4	2	4	2
LUX	4	3	5	2	6	3	5	3
AT	5	2	7	2	7	3	5	2
UK	5	2	6	2	6	2	6	2
DK	5	2	5	2	3	1	3	1
FI	5	2	5	2	5	2	5	2
SE	3	1	4	1	4	1	4	1
ES	7	4	8	5	9	4	8	5
IT	6	2	6	3	6	2	8	3
Total	59	27	67	27	67	29	65	33

Source : *European Commission Country Specific Recommendations* ; Clauwaert, 2014.

Ce qui frappe d'emblée est le nombre important de CSR sociales, soit un peu plus de 40 % du total. En ce qui concerne la Belgique, la moitié des recommandations (en moyenne 14 sur 26) touchent la dimension sociale, seules la France et l'Espagne en reçoivent proportionnellement plus. Par contre, la Suède et l'Allemagne sont les deux pays recevant le moins de recommandations sociales.

Elles concernent pour la Belgique principalement l'indexation des salaires et le lien entre l'évolution des salaires et la productivité (décentralisation de la négociation collective), la liaison de l'âge de la pension avec l'espérance de vie, la réduction des possibilités pour bénéficier de préretraites, l'intégration des groupes marginalisés (tels les

immigrés) sur le marché du travail, la mobilité interrégionale, la réduction de la taxation sur le travail. Le nombre n'est pas toujours une variable entièrement pertinente, car d'une année à l'autre les recommandations peuvent être divisées en deux, voire trois ou au contraire être regroupées, tel un jeu de Lego.

Quand on additionne les recommandations « sociales » émises par la Commission ces quatre dernières années, les plus nombreuses sont, dans l'ordre, celles qui concluent le lien entre la pension et l'espérance de vie (47), l'apprentissage (44), la réduction des prépensions (40), la réduction ou le transfert de la taxation sur le travail (37), la participation des travailleurs âgés (37) et finalement les mécanismes de fixation des salaires (31).

Les CSR reflètent une conception particulière du modèle économique européen en ce qu'elles se centrent sur la croissance et la compétitivité et négligent le rôle principal des politiques sociales, c'est-à-dire assurer les citoyens contre les risques sociaux, en maintenant la cohésion sociale et une forme de redistribution (Jepsen, 2009). La plupart des recommandations ont une approche négative (réduire des droits) par rapport à une approche plus positive (améliorer la formation, l'apprentissage ou augmenter le nombre de crèches).

Cette conception prend pour acquis le fait que la croissance tendrait naturellement et de manière quasi automatique vers une réduction généralisée de ces risques sociaux (chômage, pauvreté ...). Or, les trois dernières décennies ont montré que ce raisonnement ne se vérifie pas toujours, lorsque la croissance est captée par un nombre de plus en plus restreint d'acteurs renforçant les inégalités (voir par exemple Piketty, 2013). Des travaux récents laissent en effet entrevoir une logique où l'exigence de compétitivité contribuerait à – et non réduirait – la précarisation. Ceci pose la question de savoir si les orientations actuelles des CSR contribueront à augmenter les risques sociaux en Europe ou à les réduire.

Une lecture attentive des CSR concernant les pensions, le marché du travail et le droit du travail ne laisse aucun doute sur la direction que doivent prendre les réformes (bien que les formulations en 2013 soient plus souples qu'en 2012). Les paragraphes suivants présentent une analyse des formulations de certaines CSR et identifient plus précisément le sens global des réformes proposées.

a) Retraites

La plupart des recommandations concernant les pensions font un lien entre l'âge légal de la retraite et l'espérance de vie, voulant ainsi créer des règles automatiques qui réduiraient les risques politiques liés aux réformes des retraites. L'Union européenne, en particulier le Conseil Ecofin, a été sensible depuis près de 20 ans à la soutenabilité des finances publiques et aux risques liés aux dépenses de pensions ; l'augmentation de l'âge légal de la retraite a été une des recommandations répétées depuis longtemps (Natali, 2009). Cette recommandation a créé des controverses dans certains pays comme la Belgique où l'alignement de l'âge réel sur l'âge légal de la retraite était

le principal enjeu (ou dans les pays où le faible taux d'emploi des plus de 55 ans constituait le problème principal).

La recommandation de 2014 pour la Belgique se lit comme suit :

« contenir les dépenses publiques futures liées au vieillissement de la population, en particulier en ce qui concerne les retraites et les soins de longue durée, en renforçant les efforts destinés à réduire l'écart entre l'âge effectif et l'âge légal de départ à la retraite, en avançant la mise en œuvre de la limitation des possibilités de départ anticipé à la retraite, en encourageant le vieillissement actif, en alignant l'âge de départ à la retraite sur l'évolution de l'espérance de vie et en améliorant le rapport coût-efficacité des dépenses publiques en matière de soins de longue durée » (Conseil, 2014).

Celle de 2013 était quasiment la même. À noter que la Belgique a obtenu d'éliminer une référence à l'augmentation de l'âge légal (en lien avec l'espérance de vie) en argumentant que le problème était celui de l'âge réel et non de l'âge légal de la retraite (Conseil, 2014b pour la motivation du changement). C'est d'ailleurs le changement le plus radical dans les recommandations par pays : passer de la conciliation de l'âge légal et l'âge réel de la pension à l'augmentation de l'âge de la pension (déjà appliquée en Suède depuis une dizaine d'années) en fonction de l'espérance de vie moyenne.

En ce qui concerne la Belgique, ceci correspond à un débat interne qui, ces dernières années, s'est accéléré, basé sur l'augmentation du coût en pourcentage du PIB des retraites et des soins de santé liés au vieillissement. Alors qu'à moyen terme, les deux assurances sociales – pensions et soins de santé – ont un impact similaire en termes d'augmentation des dépenses (voir le rapport du Comité de vieillissement, 2014)⁽³⁾, les coûts liés aux soins de santé sont bien moins abordés au niveau européen.

Auparavant, l'approche en termes de pensions visait tant la soutenabilité financière (approche soutenue par la DG Ecfm) que la soutenabilité sociale (soutenue par la Direction générale Emploi). Cette recherche d'équilibre constituait l'essence même de la méthode ouverte en matière de pension (Pochet, 2003). La stratégie actuelle semble viser uniquement la maîtrise des coûts et, partant, le contrôle des finances publiques à moyen ou long terme.

En termes dynamiques, on peut constater que le taux d'emploi des 55-64 ans a augmenté entre 2003 et 2013 de 13 points, passant de 28 à 41 %, malgré la crise. Dans ce domaine, le changement est progressif et continu et semble être maintenant intégré dans les discours publics qui auparavant mettaient essentiellement en avant le fait que l'emploi des plus âgés pourrait nuire à l'accès à l'emploi des plus jeunes.

b) Marché du travail

La participation au marché du travail est le deuxième grand sujet de préoccupation des CSR. La plupart des pays ont reçu une recommandation liée à l'activation, que ce

(3) <http://www.plan.be/aboutus/overview.php?lang=fr&TM=65>.

soit en général ou par des mesures visant des groupes plus particuliers, comme les chômeurs de longue durée.

En général, les recommandations se concentrent sur le renforcement de la capacité des services publics de l'emploi à fournir des services adéquats ; et sur les liens entre les allocations sociales et le système d'assistance sociale avec les mesures d'activation. En ce qui concerne la Belgique, le gouvernement a particulièrement mis en évidence la réforme de l'assurance chômage (dégressivité), répondant ainsi à une recommandation de 2011 (numéro 5) qui demandait « [de mettre] en place un système de diminution progressive des allocations de chômage à mesure que se prolonge la période d'inactivité ».

Ultérieurement, les recommandations viseront plus particulièrement l'intégration de populations issues de l'immigration.

L'accent est également mis sur l'accroissement des incitations à participer au marché du travail au travers d'une réforme du système d'allocations et d'imposition, en particulier pour les bas salaires. Cette question de l'activation et des désincitations découlant du système de taxation/allocation est un thème qui est depuis longtemps à l'agenda européen et particulièrement saillant dans le débat politique en Belgique, pays qui a un taux élevé de charges sociales et une trop lourde fiscalité sur les bas salaires.

En ce qui concerne les recommandations et leurs évolutions concernant les marchés du travail, il semble que les éditions de 2013 et 2014 soient plus diversifiées, plus sensibles aux contextes locaux et moins unidirectionnelles que les éditions de 2011 et 2012. Toutefois, le volet « demande » est totalement absent et traité négativement au travers d'une nécessité de réduire rapidement les déficits publics.

c) Négociation salariale

Le dernier domaine analysé est celui de la négociation salariale et des systèmes de relations industrielles. Sans entrer dans les détails, de récentes recherches ont montré un lien clair entre les CSR et les réformes en matière de relations industrielles et du droit du travail en général (Clauwaert et Schömann, 2012 ; Hermann, 2013 ; Escande Varniol *et al.*, 2012) et ce, en particulier pour les pays en grandes difficultés économiques ou sous assistance financière européenne. La réforme de la négociation collective et particulièrement la décentralisation de la formation des salaires ont été au centre des recommandations. Elles ont été imposées de manière plus brutale aux pays qui dépendaient de la Troïka (Clauwaert *et al.*, 2012 ; Hoang-Ngoc, 2014).

Concernant la formation des salaires, la recommandation de 2014 (Commission européenne, 2014) est la suivante :

« restaurer la compétitivité en poursuivant la réforme du système de formation des salaires, y compris de l'indexation des salaires, en concertation avec les partenaires

sociaux et dans le respect des pratiques nationales, pour assurer que l'évolution des salaires reflète l'évolution de la productivité au niveau sectoriel et/ou des entreprises ainsi que l'évolution de la situation économique, et prévoir des mécanismes de correction automatiques en cas de besoin » (voir suite *infra*).

La formulation de 2014 est bien plus modérée que celle émise deux années auparavant, qui se lisait comme suit :

« à stimuler la création d'emplois et la compétitivité et à prendre des mesures pour réformer, en consultation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, le système de négociation et d'indexation des salaires ; à assurer, dans un premier temps, que la croissance des salaires reflète mieux l'évolution de la productivité du travail et de la compétitivité i) en veillant à la mise en œuvre des mécanismes de correction *ex post* prévus dans la "norme salariale" et en encourageant la conclusion d'accords globaux afin d'améliorer la compétitivité-coût et ii) en facilitant le recours aux clauses dérogoatoires aux conventions collectives sectorielles afin de mieux aligner la croissance des salaires sur l'évolution de la productivité du travail au niveau local ».

La différence tient surtout dans les mesures complémentaires où, en 2014, la Commission semble faire acte qu'un surcroît de concurrence serait utile notamment pour réduire l'inflation (donc les augmentations salariales).

En fait, la Commission se rend aux arguments développés par le gouvernement belge. Dans son rapport de 2012 sur les déséquilibres macroéconomiques en Belgique, elle écrivait (CCE, 2012, p. 21) : « Au lieu de réformer le mécanisme de fixation des salaires, le gouvernement a pour objectif de s'attaquer à ce qu'il considère être la cause réelle de la détérioration de la compétitivité-coûts de la Belgique, à savoir les pressions inflationnistes consécutives à l'envolée des prix de l'énergie et des matières premières. »

Ceci se retrouve maintenant dans la seconde partie de la recommandation numéro 4 de 2014, qui se lit :

« en renforçant la concurrence dans les secteurs de la vente au détail, en supprimant les restrictions excessives dans les services, y compris les services professionnels, et en remédiant au risque de nouvelles hausses des coûts de distribution de l'énergie » (Commission européenne, 2014).

Et elle rajoute la question de l'innovation et de l'éducation : « en encourageant l'innovation par une rationalisation des régimes de soutien et la réduction des obstacles administratifs et en menant des politiques coordonnées en matière d'enseignement et de formation, pour remédier aux nombreuses inadéquations des qualifications et aux inégalités régionales concernant l'abandon scolaire ».

D'une certaine manière, on peut considérer que le gouvernement belge et les syndicats ont réussi à faire prévaloir leur analyse. Toutefois, ce serait ignorer la réforme technique de l'indice des prix et le gel des augmentations salariales hors inflation

depuis 2012. Le fait que l'inflation se retrouve à des niveaux particulièrement bas a certainement favorisé l'attitude plus conciliante de la Commission.

Ceci étant, la question de l'indexation généralisée des salaires est maintenant fermement à l'agenda national. Il s'agit pour le moment davantage d'éroder le système (les partisans diront le moderniser) en en changeant certains paramètres (par exemple inclure les soldes) que de le changer brutalement.

Certes, il n'est pas possible méthodologiquement de distinguer sans ambiguïté l'influence européenne des autres influences, mais ce qui importe ici est d'analyser l'orientation des réformes recommandées et de considérer leur impact, avec les autres pressions allant dans le même sens (Pochet, 2012).

3.2. Nouveaux rôles institutionnels

Au vu des nouveaux mécanismes de gouvernance mis en place à la faveur de la crise de l'euro, peut-on dire que l'UE est entrée dans une nouvelle ère de coordination des politiques sociales ? Pour apporter des éléments de réponse étayés à cette question, il importe encore de se pencher sur deux questions interreliées : quelle sera l'influence réelle et concrète de ces mécanismes sur la définition des modèles sociaux nationaux ; comment les institutions européennes – en particulier la Commission et la BCE – mais aussi les marchés financiers (devenus acteurs à part entière de la gouvernance de l'euro ; voir ci-dessous) joueront-ils leur nouveau rôle ?

Il est clair que les questions sociales sont tout en haut de l'agenda politique et ont une place centrale dans les CSR, et que ces dernières sont cohérentes entre elles sur la fonction des politiques sociales. Mais les quatre exercices successifs de « semestre européen » (2011-2012-2013-2014) ont à ce jour montré qu'il s'agit d'un système en construction. Il y a des confrontations d'acteurs et de modèles en cours, même si les messages dominants d'aujourd'hui ne font guère de doutes. La direction normative est plus forte qu'avant, visant à rendre les politiques sociales plus sensibles aux forces du marché.

Tous les pays de l'UE ne sont pas touchés de la même manière par ces appels aux réformes structurelles. Par exemple, sont beaucoup moins concernés par les CSR relatives aux négociations collectives les Pays-Bas, l'Autriche, l'Allemagne, les pays scandinaves, c'est-à-dire les pays qui constituaient le cœur de la zone D-Mark dans les années 1980 et 1990. En effet, leurs politiques salariales ont été sur un long terme congruentes avec celle de l'Allemagne. Les critiques faites à la Belgique et au Luxembourg pour leur système d'indexation automatique des salaires constituent une exception.

Par contre, les réformes en termes de protection sociale et particulièrement celles qui concernent les systèmes de pensions et de soins de santé touchent l'ensemble des pays ; en partie, car elles sont liées aux dynamiques internes de vieillissement de la population.

La question centrale est donc celle de savoir dans quelle mesure les recommandations sont obligatoires ou laissent des échappatoires aux gouvernements nationaux. Il semble qu'il se soit produit ici une forte inflexion, particulièrement en Belgique où les organisations syndicales se sont rapidement aperçues que les recommandations (notamment sur les salaires qui sont importantes à leurs yeux) n'étaient pas directement contraignantes. Elles l'étaient d'autant moins que le déficit passait en dessous des 3 % et que l'examen approfondi des déséquilibres macroéconomiques n'avait pas donné lieu à une action de la part de la Commission. D'un point de vue purement juridique, seules les recommandations basées sur l'article 121.2 du traité (Grandes orientations économiques et politiques - GOPE) mettant en œuvre les aspects correctifs (art. 121.6) liés aux *Six packs* (quatre directives et deux règlements renforçant le pacte de stabilité et de croissance) sont susceptibles d'entraîner des sanctions en cas de non-respect. Les recommandations sur l'emploi basées sur l'article 148 ne sont pas susceptibles de sanctions en cas de non-respect.

Si l'impact direct mécanique n'est pas prouvé, comment ces recommandations affectent-elles et interagissent-elles avec les réformes nationales, liées davantage à des dynamiques internes ?

On ne peut nier que les CSR renforcent considérablement les partisans des réformes dérégulatrices dans les États membres ; d'une certaine manière, elles s'imposent d'en haut dans le débat démocratique national, débat qu'elles contribuent grandement à orienter. Par exemple, un consensus émerge des recherches sur le fait qu'en dépit d'un impact direct général assez peu conclusif des MOC sur les réformes nationales (Lelie et Vanhercke, 2013), le processus de coordination européen a été utilisé par certains gouvernements pour la mise en œuvre des mesures d'activation.

Outre les nouvelles procédures et les nouveaux instruments, on assiste à une modification du rôle de certains acteurs. Avec la crise, on a vu les marchés financiers devenir acteurs à part entière de la nouvelle gouvernance européenne, par la différenciation des risques nationaux de crédit, par l'amplification de l'instabilité économique, mais aussi par la sanction immédiate de toute incertitude via les fameux *spreads*.

La BCE est un acteur externe participant aux débats, mais surtout créant les conditions de son « indépendance » du pouvoir politique et de sa crédibilité vis-à-vis des marchés. L'une de ses forces est que les conditions d'un changement de son statut (unanimité à 28) sont quasi impossibles à remplir. Mais elle est sortie de son isolement pour faire partie explicitement des nouvelles structures (en particulier au sein de la *troïka* regroupant le FMI, la BCE et la Commission). Ceci est la contrepartie du fait que la BCE, en l'absence de réaction politique coordonnée crédible, est devenue la seule à pouvoir agir sur les marchés financiers. Elle va accepter ce rôle en échange de la garantie que l'UE exercera sa tutelle sur les pays dérivants. Elle se place donc au centre de gravité du normatif, entre marchés et politiques.

Via les mécanismes de soutien financier, les procédures concernant les déséquilibres macro-économiques et les recommandations spécifiques par pays, il se produit un renforcement de l'imposition des préconisations normatives. Comme nous l'avons vu,

la BCE et la Direction générale Ecfm ont augmenté leurs connaissances des marchés du travail (et des réformes nationales) et sont à même d'exercer des pressions beaucoup plus fermes et précises qu'auparavant par leur expertise, mais surtout parce que la crise a placé la BCE au centre du jeu : entre les marchés qu'elle est parvenue à rassurer et les acteurs politiques auxquels elle dit ce qu'ils doivent faire pour que les marchés restent calmes et pour qu'elle accepte de stabiliser le système en cas de crise.

Mais ce renforcement normatif est déséquilibré. Pour ne prendre que l'exemple des systèmes de retraites, les fragiles équilibres politiques entre aspects sociaux et financiers de ces systèmes disparaissent pour faire place à des prescriptions fondées uniquement sur leur soutenabilité financière : allongement de la carrière et recul de l'âge de la pension légale. Or, les États membres ne sont pas tous prêts à laisser l'initiative à l'UE. Pour les pays sous assistance financière, par contre, les instruments de contrainte sont beaucoup plus forts, et l'appel aux réformes beaucoup plus détaillé.

L'avenir nous dira comment réagiront les États membres, si et comment ils mettront en œuvre les recommandations, comment ils réformeront leurs modèles sociaux sur la base des prescriptions européennes. Mais il est clair que si de telles réformes sont effectivement menées en ligne avec les CSR, on pourra dire que l'Union européenne est entrée dans une nouvelle ère de coordination des politiques sociales, mais pas nécessairement dans la direction de ceux qui prônaient dans les années 1990 et 2000 le renforcement du modèle social européen.

Conclusions

Les déséquilibres de la structure institutionnelle de l'union économique et monétaire adoptée dans le traité de Maastricht (et qui résulte d'un choix politique « par défaut », en l'absence d'une forte volonté de coordonner les politiques économiques) ont pu être compensés dans les années 1990 et au début des années 2000 par la signature de pactes sociaux dans les États membres, mais aussi par des stratégies sociales mises en place au niveau européen : développement du dialogue social européen, stratégie européenne pour l'emploi, stratégie de Lisbonne 2000-2010, méthodes ouvertes de coordination dans les domaines des pensions, des soins de santé, etc. L'union économique et monétaire avait en quelque sorte sa dimension sociale, même si elle était faible, contradictoire et fragile.

À partir du milieu des années 2000, cette dimension a fait l'objet d'un premier démantèlement avec l'arrivée au pouvoir, dans la plupart des capitales européennes, de gouvernements de centre-droit et de droite, et la nouvelle Commission européenne présidée par M. Barroso. Les méthodes ouvertes de coordination sociales ont progressivement été vidées de leur substance, notamment en matière de pensions, de soins de santé et, dans une moindre mesure, d'exclusion sociale au profit d'une interprétation en termes de soutenabilité financière, le dialogue social européen n'a plus été alimenté, les objectifs sociaux de la stratégie de Lisbonne ont été délaissés, peu d'initiatives législatives sociales européennes ont été prises.

Avec la crise financière qui éclate en 2008, ce qu'il reste de la dimension sociale de l'union économique et monétaire, et de l'Union européenne dans son ensemble, connaît un deuxième processus d'affaiblissement. Après avoir tout d'abord affronté le début de la crise en 2008-2009 par des mesures de soutien à l'activité économique et à l'emploi, les États membres s'engagent ensuite dans de très importants programmes de réduction des dépenses publiques et de réformes structurelles.

Ces réformes concernent principalement le droit du travail, la protection sociale et les négociations collectives. Sur le plan du contenu, elles ne s'éloignent guère des injonctions habituelles des économistes standards, qui voient pour la plupart dans le modèle social européen la principale cause de la dégradation des finances publiques des États membres. Si le contenu de ces réformes n'est donc pas neuf, en revanche le contexte politique et socio-économique ouvre une fenêtre d'opportunité pour ceux qui préconisent des réformes brutales.

Bien que justifiées dans les discours officiels par « la crise », ces réformes n'ont rien de conjoncturel : elles visent à reconfigurer des pans entiers du modèle social européen – droit du travail, négociation collective, dialogue social, systèmes de formation des salaires, acteurs collectifs, fondements de la protection sociale –, alors même que les meilleurs éléments de ce modèle ont montré leur efficacité dans la crise pour éviter une dégradation majeure de la situation économique et du marché de l'emploi. Les pays qui connaissent les taux de chômage les plus faibles sont ceux qui ont les institutions et acteurs sociaux les plus forts.

Ces réformes sont entreprises dans le cadre d'une gouvernance économique renforcée, dédiée à la « croissance » et à la « compétitivité ».

Les recommandations sociales adressées aux États membres développent un message et des idées sur la manière dont le modèle économique et social national devrait fonctionner ; ce message est communiqué à l'ensemble des États membres bien qu'avec de légères variations. Les coûts des soins de santé et des systèmes de retraites doivent être mis sous contrôle, voire diminués, les systèmes de formation salariale doivent être mis à la disposition de la compétitivité, les systèmes d'allocations sociales créent des désincitants à la participation au marché du travail, les coûts du travail doivent être réduits.

Les recommandations à la Belgique en matière sociale sont particulièrement nombreuses et claires.

Ceci dit, il est tout aussi intéressant de mettre en évidence ce qui est dit que ce qui ne l'est pas.

Par exemple, rien n'est dit, ou très peu, sur la manière dont les modèles sociaux devraient diminuer les inégalités, mieux assurer les citoyens contre les risques sociaux (croissants), ou comment ils pourraient contribuer au fonctionnement d'une économie de marché régulée. De même, tout débat européen sur le temps de travail reste tabou.

Il est possible que le nouveau système de gouvernance européenne renforcé devienne un instrument très efficace pour bouleverser profondément les fondements du modèle social actuel et particulièrement du modèle belge. Mais au final, tout dépendra de la force réelle des recommandations européennes ; de la capacité et de la volonté des gouvernements de les utiliser ou de les modifier, des acteurs sociaux de les accepter ou de les contester, de la presse de les trouver légitimes et pertinentes ou intrusives et biaisées.

Références

CLAUWAERT, S. (2013), *The country-specific recommendations (CSRs) in the social field – An overview and initial comparison*, Background analysis 2013.02, Brussels, ETUI.

CLAUWAERT, S. (2014), *The country-specific recommendations (CSRs) in the social field – An overview*, Background analysis 2014.01, Brussels, ETUI.

CLAUWAERT, S. et SCHÖMANN, I. (2012), *The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise*, Working Paper 2012.04, Brussels, ETUI.

DEGRYSE, C. et POCHEP, P. (2013), « Monetary union and the stakes for democracy and social policy », *Transfer*, 19 (1), pp. 103-116.

DYSON, K. (2002), « EMU as Europeanization: convergence, diversity and contingency », in A. VERDUN (dir.), *The Euro, European integration theory and economic and monetary union*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, pp. 91-108.

ESCANDE VARNIOL, M.-C., LAULOM, S., MAZUYER, E. et VIELLE, P. (2012), *Quel droit social dans une Europe en crise ?*, Bruxelles, Larcier.

COMMISSION EUROPÉENNE (2011), Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2011 et portant avis du Conseil concernant le programme de stabilité actualisé de la Belgique pour la période 2011-2014, SEC(2011)802 final, 7 juin 2011.

COMMISSION EUROPÉENNE (2012a), Document de travail des services de la Commission. Évaluation du programme national de réforme pour 2012 et du programme de stabilité de la Belgique. Accompagnant le document : Recommandation du Conseil du 10 juillet 2012 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour la période 2012-2015, SWD(2012)314 final, 30 mai 2012.

COMMISSION EUROPÉENNE (2012b), Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour la période 2012-2015, COM(2012) 314 final, 30 mai 2012.

COMMISSION EUROPÉENNE (2013a), Document de travail des services de la Commission. Bilan approfondi concernant la Belgique conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques accompagnant le document : Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à l'EUROGROUPE. Résultats des bilans approfondis au titre du règlement (UE) n° 1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, SWD(2013)113 final, 10 avril 2013.

COMMISSION EUROPÉENNE (2013b), Recommandation du Conseil du 9 juillet 2013 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour la période 2012-2016, COM(2013) 351 final, 29 mai 2013.

COMMISSION EUROPÉENNE (2014), Country-specific recommendations 2014, http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE (2014a), Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2014 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique 2014, ST 10772 2014 INIT, 16 juin 2014.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE (2014b), Explications des modifications apportées aux recommandations de la Commission pour les recommandations par pays, ST 10810 2014 REV 1, 18 juin 2014.

EUROPEAN COMMISSION (2013c), *Employment and social developments in Europe 2012*, Luxembourg, Publications Office of the European Union Luxembourg.

GLASSNER, V. et POCHET, P. (2011), *Why trade unions seek to coordinate wages and collective bargaining in the Eurozone: past developments and future prospects*, Working Paper 2011.03, Brussels, ETUI.

Hermann, C. (2013), « Structural adjustment and neoliberal convergence: the impact of the crisis and austerity measures on European Social Models », *Intereconomics*, 48 (2), pp. 87-92.

HOANG-NGOC, L. (2014), *Les mystères de la Troïka*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, coll. « Hors collection ».

IOANNOU, C. (2012), « Recasting Greek industrial relations: internal devaluation in light of the economic crisis and European integration », *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 28 (2), pp. 199-222.

JEPSEN, M. (2009), « The modernisation of Europe's social agenda in a global perspective: 'rebooting the social' », in *A Europe of achievements in a changing*

- world*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, pp. 71-84.
- JEPSEN, M. et SERRANO PASCUAL, A. (2005), « The European Social Model: an exercise of deconstruction », *Journal of European Social Policy*, 15 (3), pp. 231-245.
- JEPSEN, M. et SERRANO PASCUAL, A. (2011), « El modelo social europeo: la frágil producción política de un proyecto social comunitario », *Pasajes*, (35), pp. 53-66.
- MANOW, P., SCHÄFER, A. et ZORN, H. (2004), *European social policy and Europe's party-political center of gravity, 1957-2003*, Discussion Paper 04/6, Köln, Max Planck Institute.
- MARTIN, A. et ROSS, G. (dir.) (2004), *Euros and Europeans: monetary integration and the European model of society*, Cambridge, Cambridge University Press.
- NATALI, D. (2009), « The Open Method of Coordination on pensions: Does it depoliticise pensions policy? », *West European Politics*, 32 (4), pp. 810-828.
- PIKETTY, T. (2013), *Le capital au XXI^e siècle*, Paris, Éd. du Seuil.
- POCHET, P. (2000), « L'union monétaire et les négociations collectives en Belgique », in P. POUCHET (dir.), *Union monétaire et négociations collectives en Europe*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, pp. 189-219.
- POCHET, P. (2003), « Pensions: the European debate », in G.L. CLARK et N. WHITESIDE (eds.), *Pension Security in the 21st Century – Redrawing the Public-Private Debate*, Oxford, Oxford University Press, pp. 44-63.
- POCHET, P. (2004), « Belgium: monetary union and precarious federalism », in G. ROSS et A. MARTIN (dir.), *Euros and Europeans, monetary integration and the European model of society*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 201-225.
- POCHET, P. (2010), *What's wrong with EU2020?*, Policy Brief, European Social Policy 2/2010, Brussels, ETUI.
- POCHET, P. et FAJERTAG, G. (2000), « Une ère nouvelle pour les pactes sociaux en Europe », in G. FAJERTAG. et P. POUCHET (dir.), *La nouvelle dynamique des pactes sociaux en Europe*, Brussels, PIE/Peter Lang, pp. 9-40.
- POCHET, P. et DEGRYSE, C. (2012), « The programmed dismantling of the "European social model" », *Intereconomics*, 47 (4), pp. 212-217.
- POCHET, P., KEUNE, M. et NATALI, D. (dir.) (2010), *After the euro and enlargement: social pacts in the EU*, Brussels, ETUI.

REGAN, A. (2013), « Political tensions in Euro-varieties of capitalism, the crisis of the democratic state in Europe », Paper presented at SASE conference, Milano, June 2013.

SCHELKLE, W. (2013), « Monetary integration in crisis: how well do existing theories explain the predicament of EMU? », *Transfer*, 19 (1), pp. 37-48.

SERRANO PASCUAL, A. (2009), « The battle of ideas in the European field: the combat to defeat unemployment and the struggle to give it a name », *Transfer*, 15 (1), pp. 53-70.

TRICHET, J.-C. (2011), « La compétitivité et le fonctionnement harmonieux de l'UEM », Intervention à l'Université de Liège, le 23 février 2011.

VERDUN, A. (1996), « An "asymmetrical" economic and monetary union in the EU: perceptions of monetary authorities and social partners », *Journal of European Integration*, 20 (1), pp. 59-81.

VERDUN, A. (2013), « The building of economic governance in the European Union », *Transfer*, 19 (1), pp. 23-35.