

Failles et rares lueurs d'espoir au sein de l'économie sociale de marché européenne

Anton Hemerijck¹

1. L'Europe démocratique prise entre Charybde et Scylla

L'État-providence européen et l'Union européenne (UE) se retrouvent dans une double contrainte depuis la crise financière mondiale (Scharpf 2010, Ferrera 2005, Hemerijck 2013). D'une part, sur le front domestique, les membres de l'UE sont politiquement liés par des contrats sociaux nationaux de protection sociale auxquels les populations sont très attachées, et sur lesquels il est particulièrement difficile de revenir dans les périodes économiques difficiles. D'autre part, au niveau supranational, la structure (renforcée) de gouvernance fondée sur des règles macroéconomiques de l'UE accorde la priorité à un faible niveau d'inflation et à la consolidation budgétaire, et engage ses membres dans un projet à long terme d'intégration négative par le marché. En période de ralentissement, ce projet implique des réformes invasives des systèmes de protection sociale, dictées par l'austérité. C'est particulièrement le cas pour les pays qu'il est convenu d'appeler sous « Troïka » – les États de la zone euro que sont la Grèce, l'Irlande et le Portugal (et dans une moindre mesure, l'Espagne), qui, sous la surveillance de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne (BCE) et du Fonds monétaire international (FMI), ont été contraints de réduire drastiquement le salaire minimum, et de couper dans les dépenses de retraites, d'éducation, de santé et de soins aux personnes âgées, et de déréguler leurs marchés du travail et leurs structures de négociation salariale. Stagnation, chômage de masse et

1. Cet article s'inspire largement de l'analyse initialement présentée dans mon livre, « Changing Welfare States » (2013). Les commentaires de Brian Burgoon, Maurizio Ferrera, Franca van Hooren, Jane Jenson, Erik Jones, David Natali, Stefano Sacchi, Sotira Theodoropolou, Frank Vandenbroucke et Jonathan Zeitlin m'ont été particulièrement utiles.

augmentation de la pauvreté et des inégalités constituent un terreau fertile pour l'extrémisme politique europhobe. Entre la hausse du populisme anti-establishment et l'imposition invasive de l'austérité budgétaire par l'UE, un « vide politique et institutionnel » s'est formé au cœur du projet d'intégration européenne, entre les économies du Nord au cœur de l'UE et la périphérie souffrante du Sud, d'une part, et au sein des espaces politiques nationaux, entre les principaux partis et les mouvements populistes eurosceptiques, de l'autre. Il a été sévèrement rappelé par les résultats des élections au Parlement européen, et en particulier la victoire du Front national, qui a emporté les suffrages de plus d'un électeur français sur quatre. Ce vide compromet considérablement la mise en place de solutions pour compléter l'architecture de l'Union économique et monétaire (UEM) et lui permettre d'être à la hauteur des aspirations largement partagées à la justice sociale sur l'ensemble du continent européen et de l'interdépendance économique profonde que l'euro a créée. Reste à voir si une nouvelle Commission et un nouveau Président du Conseil européen pourront faire preuve d'assez de courage pour franchir cet automne le Rubicon de la création d'institutions susceptibles de sécuriser une monnaie mise sous pression, dans un contexte de montée du populisme anti-UE et anti-establishment, qu'il soit de gauche ou de droite.

En 2014, la crise existentielle de l'euro s'étant quelque peu calmée, le nouvel impératif politique pour les États membres et, plus largement, pour l'Union européenne est de gérer les contrecoups sociaux de la crise financière et économique mondiale. En moyenne, 12 % de la population active de la zone euro est au chômage, un quart des jeunes Européens économiquement actifs sont sans emploi, et les niveaux d'inégalité et de pauvreté sont en hausse. Sans stratégie de long terme visant à l'amélioration du capital humain et des capacités, à l'augmentation des possibilités d'emploi, et à l'assouplissement des transitions entre marché du travail et parcours de vie pour les individus et les familles, l'UE risque de se retrouver prise au piège d'une récession économique permanente. La crise est loin d'être terminée.

Une question cruciale consiste à savoir si l'État-providence et la coopération européenne, soit deux des réussites les plus importantes de l'ingénierie sociale d'après-guerre, feront preuve de résilience suite à la crise financière mondiale. Ce chapitre examine les « failles » profondes de la construction européenne, d'une part, et explore, d'autre part, les

quelques – certes trop peu nombreuses – lueurs d'espoir apparues au cours des deux dernières années. La section 2 débute par une brève analyse des trois failles critiques de l'architecture européenne (dans l'analyse des politiques, la construction institutionnelle et la politique intérieure), et montre comment elles ont rendu particulièrement difficile une gestion de crise efficace et légitime pour l'économie de la zone euro dans son ensemble et pour les États-providence pris individuellement. La section 3 est consacrée à trois lueurs d'espoir figurant à l'horizon de l'agenda politique Europe 2020 : (1) l'enseignement important tiré des réformes proactives et reconstructives de la protection sociale sous contrainte macroéconomique menées au cours de la dernière décennie dans la plupart des États membres de l'UE ; (2) l'insistance renouvelée de la Commission européenne sur des États-providence productifs et actifs, comme en témoigne le lancement du « paquet investissements sociaux » en février 2013 ; (3) le retour du débat sur la dimension sociale de l'UEM.

Dans la quatrième et dernière section, j'explorerai l'espace politique disponible pour rendre le projet européen à nouveau plus inclusif, compatible avec les trois lueurs d'espoir et les importants changements macroéconomiques mis en œuvre depuis le pic de la crise de l'euro en 2012. Les crises économiques profondes sont souvent des moments de vérité politique. C'est du moins ce que nous enseigne l'histoire du XX^{ème} siècle. Si les ondes de choc sociales de la crise de l'euro soumettent les États-providence nationaux et les institutions de l'UE à de sinistres tensions économiques et politiques, des conséquences positives pourraient également en émerger, dans la mesure où la déstabilisation des croyances inspire parfois des transformations fondamentales des politiques économiques et sociales.

2. Des failles dans l'architecture de l'UEM

L'intégration européenne s'est toujours fondée sur la promesse de parvenir à la prospérité économique et au progrès social. Dans sa définition du projet européen, le traité de Lisbonne engage l'Union à œuvrer pour le développement d'une « économie sociale de marché » durable, combinant le plein emploi avec des niveaux élevés de protection sociale et la cohésion, l'égalité des sexes et la solidarité entre générations dans tous les États membres. Tant l'État-providence que le

projet d'intégration européenne sont nés des leçons économiques et politiques de la Seconde Guerre mondiale et de la Grande Dépression. La caractéristique principale de l'État-providence d'après-guerre résidait dans le fait d'ancrer fermement la protection sociale dans l'engagement explicite à accorder des droits sociaux conçus comme des libertés positives pour les citoyens en matière de besoins humains et de bien-être. En amortissant et en palliant les défaillances du marché, la combinaison de l'économie keynésienne et de l'assurance sociale beveridgienne a rendu le capitalisme moderne compatible avec la démocratie de masse tout en garantissant l'accès à une éducation et des soins de santé de grande qualité, conçus comme des droits découlant de la citoyenneté. En contribuant à la croissance économique, l'intégration régionale des marchés a permis aux États-providence nationaux de prospérer de manière autonome. Peu à peu, est apparue une division de travail sans gravité qui a fait en sorte que la « basse politique » technocratique que constituaient le libre-échange et l'intégration des marchés a été reléguée dans les institutions supranationales de l'UE, tandis que la « haute politique » de l'emploi et de la sécurité sociale est devenue une prérogative fondamentale des démocraties nationales (voir Hemerijck 2013 : ch. 8).

La crise actuelle, faite d'approfondissement des disparités économiques et des déséquilibres sociaux, fait courir à l'UE et à ses États membres le risque de ne pas tenir cette promesse de prospérité économique et de progrès social. Les économies de la Troïka, en particulier, qui sont sous la surveillance de la Commission européenne, de la BCE et du FMI, sont obligées de faire passer de douloureuses réformes sociales et du marché du travail en échange d'une aide financière. Le résultat politique en est que les institutions européennes, en défaut de légitimité, sont de plus en plus perçues comme jouant un rôle de déconstruction des États-providence auxquels tiennent les populations.

Il existe beaucoup de raisons d'être pessimiste sur les perspectives d'une nouvelle ère constructive pour l'intégration européenne et de restructuration proactive de l'État-providence (Saraceno 2013, Streeck 2013, Degryse *et al.* dans ce volume). J'emprunte la métaphore des « failles » au diagnostic inégalé posé par Raghuram G. Rajan (2010), ancien économiste en chef du FMI, sur les fractures politiques profondes à l'origine de la crise financière mondiale. En géologie, les failles désignent des ruptures dans la croûte terrestre où les couches tectoniques

entrent en collision, et accumulent des tensions susceptibles de déclencher des séismes mortels. En l'occurrence, la notion souligne les tensions sismiques entre les plaques politiques existantes de l'intégration économique européenne et les dispositifs nationaux d'État-providence, et la manière dont ils en sont venus à se heurter plus fort que jamais après la crise financière mondiale. Il est intéressant de discuter de ces failles chacune à leur tour, dans la mesure où chacune d'entre elles témoigne d'une dimension différente de la situation européenne. Conjuguées, elles pourraient cependant s'avérer dangereusement perturbatrices pour le projet européen.

2.1 L'échec du régime politique de l'UEM

La première faille réside dans la profonde inertie intellectuelle du paradigme de politique économique sous-tendant la gouvernance de l'Union économique et monétaire (UEM), qui a encore été renforcé (à tort) après la crise des dettes souveraines de la zone euro de 2009. Les paradigmes politiques hégémoniques doivent être considérés comme des cadres causaux et normatifs cohérents permettant de comprendre les tendances économiques et de diagnostiquer les difficultés politiques imminentes – dont découlent habituellement des choix politiques relativement stables, même en période de turbulences économiques (Temin 1989, Hall 1989).

L'introduction de l'UEM, par l'adoption du traité de Maastricht en 1992, a représenté un changement majeur de paradigme de politique macroéconomique, comportant d'importantes conséquences sur le fonctionnement des États-providence européens. Le cadre politique de l'UEM, issu de la crise de stagflation des années 1970 et du début des années 1980, est fermement ancré dans le rejet de la politique keynésienne de la demande et du recours au déficit pour financer les dépenses sociales, sortir des récessions profondes et atténuer les difficultés sociales. Erik Jones (2013) a décrit avec justesse le cadre politique de l'UEM dans les termes d'un triptyque verrouillé composé de trois ingrédients de base de l'économie de l'offre : la stabilité des prix, le conservatisme budgétaire, et la libéralisation du marché des facteurs de production locaux ou domestiques. Ensemble, ces ingrédients sont censés garantir au mieux la croissance de la productivité et de l'emploi. Cette triade doctrinale néoclassique faite de stabilité

monétaire, de finances saines, et de dérégulation du marché intérieur, éclairée par l'axiomatique des anticipations rationnelles, de la complétude de l'information et des marchés efficients auto-correcteurs – ceux des capitaux, en particulier – a longtemps assuré un paradigme de politique économique de l'UE assez cohérent.

La cohérence doctrinale dans l'orientation de la politique, n'implique cependant pas en soi une mise en œuvre cohérente. Puisque l'UEM n'a jamais été à la hauteur des critères académiques constitutifs d'une zone monétaire optimale (OCA – *Optimum Currency Area*), en raison de la faible mobilité régionale de sa main-d'œuvre et du choix délibéré de ne pas se doter d'une autorité budgétaire centrale chargée d'anticiper l'aléa moral budgétaire, des réformes structurelles internes ont dû avoir lieu (De Grauwe 2012). Le mandat unique d'une BCE indépendante (le maintien de la stabilité des prix) ainsi que l'engagement fort des gouvernements des États membres en faveur de l'assainissement budgétaire, mis en œuvre par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) et la procédure de déficit excessif (PDE), étaient censés augmenter les pressions concurrentielles et forcer les gouvernements à se lancer dans des réformes mordantes du marché du travail et de la protection sociale. Dans cette perspective, le chômage de longue durée constitue un problème d'« hystérésis » de l'offre – à savoir un manque de motivation et une faible intensité de recherche d'emploi découlant de normes sociales généreuses et d'une protection de l'emploi, engendrant un « aléa moral » négatif et des externalités de « sélection adverse » (voir Addison et Siebert 1997, Bertola *et al.* 2001).

Les paradigmes de politique macroéconomique dominants contiennent, implicitement ou explicitement, une conception politique du rôle de l'État et de ses fonctions de politique sociale. À cet égard, le régime de l'UEM adhère à une théorie négative de l'État, selon laquelle celui-ci se montrerait particulièrement inefficace dans ses tentatives d'atténuer l'inévitable arbitrage entre efficacité et équité en faveur de cette dernière. En outre, sa compréhension des institutions se limite essentiellement à une question de « barrières au marché » utilisées à mauvais escient par des « coalitions distributives », et en particulier par des syndicats « à la recherche de rentes de situation ». Il convient d'ajouter l'analyse néoclassique de la faible productivité du secteur des services (publics), souvent associée à la « maladie des coûts » mise en exergue par Baumol (1967). Selon cette théorie, l'amélioration de la

productivité dans les services intensifs en travail tels que la santé et l'éducation est systématiquement en retard sur l'amélioration de la productivité dans les industries compétitives. Lorsque les augmentations de salaire de la fonction publique suivent l'évolution des salaires dans un secteur privé plus dynamique et plus intensif en capital, les services à faible productivité deviennent relativement plus coûteux. En supposant que les services sociaux sont financés par l'État, la part du PIB affectée à l'impôt augmente également, ce qui constitue une nouvelle charge sapant la compétitivité du secteur dynamique.

De même, Iversen et Wren (1998) ont fait valoir que les États-providence avancés sont confrontés non pas à un « arbitrage » incontournable entre égalité et efficacité, mais plutôt à ce qu'ils appellent le « trilemme de l'économie de services ». Leur conclusion centrale est que, avec le passage de l'ère industrielle à une économie de services, il est devenu intrinsèquement plus difficile pour les États-providence d'atteindre simultanément le triple objectif de rigueur budgétaire, d'égalité de revenus, et de croissance de l'emploi. Les gouvernements peuvent poursuivre deux de ces objectifs, mais plus tous les trois en même temps. Dans un cadre budgétaire serré, la croissance de l'emploi privé ne peut être réalisée qu'au prix d'une augmentation des inégalités salariales. Si l'égalité salariale est un objectif primordial, la croissance de l'emploi ne peut être générée que par le secteur public, au prix d'impôts supplémentaires ou d'endettement public. Comme la concurrence internationale et l'innovation technologique limitent la création d'emplois dans le secteur commercial (principalement manufacturier), la croissance de l'emploi dans les économies avancées ne peut être réalisée que dans les services publics bien rémunérés, sapant de ce fait la rigueur budgétaire, ou dans les services privés faiblement rémunérés, en sacrifiant l'égalité des revenus (voir aussi Wren 2013).

La prescription logique consiste à rendre les marchés du travail européens véritablement flexibles en donnant aux employeurs une plus grande liberté d'embaucher et de licencier, en supprimant les restrictions minimales sur les horaires de travail, en réduisant les impôts et les dépenses sociales, en privatisant les régimes de retraite, et en limitant le pouvoir des syndicats et des autres « coalitions distributives » dans les négociations collectives et le dialogue social, ainsi qu'en s'assurant que les États laissent stagner les services sociaux à un niveau minimum,

puisque la protection sociale « inutile » est censée « évincer » l'initiative économique et les investissements privés.

Bien que l'UEM ait rassemblé des types très différents d'économies sociales de marché à l'intérieur du même cadre monétaire, les architectes de la monnaie unique croyaient que la discipline des nouveaux régimes de politique macroéconomique et le marché unique amèneraient les économies politiques européennes à converger vers des institutions compétitives plutôt minimalistes (Hall 2014). L'équation de la compétitivité nationale, d'une protection sociale amincie et de marchés du travail dérégulés comportait un point aveugle colossal : l'interdépendance aigüe créée par une monnaie commune dont il est impossible de sortir. La crise financière, et particulièrement les effets délétères de la dette souveraine, a mis à nu les lacunes fondamentales du paradigme politique de l'UEM. En se concentrant sur l'inflation, le déficit et la dette publiques, les décideurs politiques à Bruxelles et Francfort ont complètement ignoré la manière dont la somme totale des dettes publiques et privées a approfondi le problème européen de la dette souveraine et bancaire. En Irlande, en Espagne et aux Pays-Bas, les ménages ont été (fiscalement) encouragés à accumuler un endettement privé massif pour acheter de l'immobilier ou rénover leurs biens, tandis que les investissements publics dans l'éducation et les infrastructures publiques étaient *de facto* interdits par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC). En outre, l'inflation a conduit à des taux d'intérêt réels plus faibles, diminuant le coût de l'emprunt. Les contraintes budgétaires découlant du traité ont été contournées lorsque l'Italie et la Grèce ont rejoint l'UEM, mais aussi quand la France et l'Allemagne ont outrepassé les limites de déficit en 2004. La politique de taux d'intérêt *one-size-fits-all*, qui a causé la divergence de taux d'intérêt réels dans les économies de la zone euro, ainsi que la clause explicite de non-renflouement du traité de Maastricht, ont planté le décor des déséquilibres croissants entre les deux groupes de pays avant les coups de butoir de la crise du crédit de 2008. Le groupe de la périphérie, connaissant une croissance positive de la production, mais aussi de fortes pressions inflationnistes a profité de la faiblesse des taux d'intérêt réels que l'UEM lui a apportée, et a commencé à diverger des pays du cœur de la zone, avec l'Allemagne en son centre, qui stagnaient en raison de taux d'intérêt réels trop élevés. Cette évolution a révélé que les taux d'intérêt de base uniques peuvent se révéler simultanément *trop élevés* et *trop bas* au sein d'une union monétaire, et dès lors empêcher

une convergence économique durable. En conséquence, les réformes structurelles en matière sociale et de marché du travail n'ont pas eu lieu, là où leur besoin était le plus criant : dans la périphérie sud qui connaissait les systèmes de protection les plus rigides et les plus biaisés en faveur des *insiders*. Les faibles taux d'intérêt sur la dette et les déficits atténuaient en apparence les pressions à la réforme de la protection sociale, dans la mesure où leurs niveaux de croissance supérieurs offraient aux spéculateurs des opportunités massives d'investissement. Ajouté à l'absence d'un système paneuropéen de gouvernance financière, ceci permet de comprendre pourquoi l'instabilité intrinsèque des marchés financiers américains a aussi rapidement contaminé l'Europe (Tsoukalis 2009). Quand la crise de la dette souveraine s'est finalement déclenchée, les flux de capitaux sont retournés vers le cœur de la zone euro, laissant la périphérie sud dans la pire des variétés possibles d'économie sociale de marché. Sans possibilité de dévaluation monétaire, les économies d'Europe du Sud et d'Irlande ont été contraintes de pratiquer, presque du jour au lendemain des « dévaluations internes » – seule stratégie demeurant au menu de l'ajustement macroéconomique aux chocs asymétriques dans une union monétaire incomplète, conçue sans filet budgétaire et excluant constitutionnellement l'attribution d'un mandat de « prêteur de dernier ressort » à la BCE. L'écart grandissant entre un Nord concurrentiel, payant désormais des taux d'intérêt proches de zéro sur des niveaux modérés de dette et de déficit publics et connaissant des taux gérables de chômage, et un Sud non compétitif (sans compter l'expérience irlandaise de keynésianisme privatisé) devant faire face à des *spreads* excessivement hauts sur son endettement et des déficits élevés, à des niveaux de chômage à deux chiffres, et à un chômage des jeunes catastrophique, a finalement menacé de déstabiliser l'ensemble de l'économie de la zone euro en 2012. Et les réformes structurelles tardives menées dans des États membres assiégés n'ont offert que peu de soulagement dans un contexte macroéconomique particulièrement difficile pour l'ensemble de l'économie européenne (Schulten et Müller 2013). En d'autres termes, l'approfondissement des écarts de compétitivité et des déséquilibres sociaux sont à bien des égards la conséquence du paradigme politique erroné de l'UEM, conçu sans filet de sécurité budgétaire ni mandat de « prêteur de dernier ressort » accordé à la BCE – héritage de l'époque de la Grande stagflation des années 1970 et 1980.

Les taux de chômage ont divergé depuis l'avènement de la crise : tandis que l'écart entre les pays à taux de chômage faible et élevé atteint 10 % dans la zone euro, il se situe à seulement 1 % pour les pays qui ne sont pas membres de l'UEM. Autrement dit, l'Union monétaire, conçue pour favoriser la convergence, oriente les économies de ses membres sur des trajectoires de chômage très divergentes. Un chiffre similaire peut être établi pour le chômage des jeunes, qui a atteint environ 23 % dans l'UE en 2013, avec de fortes augmentations en Grèce et en l'Espagne, où plus de la moitié de la population active des 15-24 ans se trouvait sans emploi. En termes de pauvreté relative, les plus fortes hausses se situent à nouveau en Grèce, en Espagne et en Italie. Le soutien aux banques et l'augmentation des dépenses de protection sociale sont allés de pair avec des réductions considérables des investissements publics, en particulier en matière d'éducation dans les pays de la zone euro les plus durement touchés par la Grande récession. Si l'évolution à venir demeure difficile à prévoir, la tendance à la divergence ne sera pas facilement redressée, en raison du manque spécifique d'un mécanisme d'ajustement susceptible de corriger les déséquilibres macroéconomiques et sociaux au niveau de l'UE.

2.2 Dérive intergouvernementale

Les décideurs ne sont pas seulement enfermés dans un régime monétaire et budgétaire donné par insuffisance intellectuelle et enfermement cognitif. La deuxième faille, étroitement liée à l'échec du paradigme politique, a trait à la structure minimaliste de la gouvernance de l'UEM, fondée sur la construction intergouvernementale de l'Union européenne – qui a créé une zone euro dotée d'une capacité institutionnelle extrêmement faible de coordination des politiques. Alors que les règles macroéconomiques sont devenues véritablement européennes, les pouvoirs de décision sont demeurés obstinément nationaux. En outre, les règles de l'UE sont fondamentalement inflexibles dans la mesure où elles résultent de la longue et dure négociation de traités entre les 18 États membres de la zone euro, et les 28 du marché intérieur (Fabbrini 2013). À chaque vague d'élargissement, la probabilité de pièges à la codécision au sein du Conseil européen est augmentée de manière presque exponentielle, puisque le consensus est exigé pour toute modification des traités (Scharpf 1999). Les accords intergouvernementaux sont particulièrement difficiles à trouver en période de crise économique. Les

désaccords intellectuels sur la gestion de crise en viennent à toucher aux intérêts (économiques) nationaux et aux croyances normatives profondes sur le rôle approprié de la politique et de l'économie.

À l'exception de la BCE, ce sont les gouvernements nationaux (des économies les plus fortes) qui ont dirigé la réaction européenne à la crise. Au cours de ce processus, le Conseil européen a repris le rôle de fixation de l'agenda qu'occupait la Commission européenne. Et en son sein, l'Allemagne est devenue le principal leader, ce qui affaiblit l'axe Paris-Berlin (Amato *et al.* 2013).

Incapables de s'entendre sur une nouvelle structure de gouvernance de l'UEM, les chefs de gouvernement se sont inévitablement repliés sur le cadre fondé sur les règles du *statu quo ex ante* comme le meilleur « plus petit dénominateur commun ». Ceci contraint les États membres les plus en difficulté à assumer une responsabilité individuelle dans les réformes nationales dictées par l'austérité, plutôt que d'essayer de parvenir à un accord sur les corrections à apporter à la conception incomplète de l'UEM. Quand, au début de 2011, la Commission européenne a proposé d'augmenter la capacité de prêt du Fonds européen de stabilité financière (FESF), l'Allemagne a fait dépendre son accord de l'adoption d'un « Pacte de compétitivité » visant à assurer une « convergence économique plus forte dans la zone euro. La « règle d'or » y est consacrée, interdisant au niveau constitutionnel national le dépassement de certains plafonds d'endettement. Le mécanisme européen de stabilité (MES) et le durcissement du Pacte de stabilité et de croissance ont été intergouvernementalement consentis. Le pacte budgétaire, qui inclut désormais des sanctions automatiques, a été conclu en dehors du cadre du traité de Lisbonne en raison de l'opposition du Royaume-Uni. Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (2012) a finalement été adopté par 25 États membres, y compris tous les pays de la zone euro, le 30 janvier 2012. La mise en œuvre du traité MES a été avancée d'un an à partir de la date d'expiration convenue du FESF en 2013. Jusqu'à présent, toutefois, le nouveau cadre de gouvernance budgétaire de l'UE et de la zone euro a continué à générer un approfondissement des divergences de compétitivité et des déséquilibres sociaux entre un Nord prospère et un Sud en stagnation – les « multiplicateurs budgétaires » négatifs de la réduction des dépenses publiques s'avérant beaucoup plus élevés que prévu, en raison, sans doute du désendettement massif du privé et de ses conséquences déflationnistes (FMI 2012).

La seule institution européenne qui n'est pas en proie à la dérive intergouvernementale est la BCE. Son intervention indépendante de 2011 (fortement critiquée par les autorités allemandes) consistant à acheter des obligations d'État sur les marchés secondaires de la dette afin de contrecarrer les attaques spéculatives sur l'Espagne et l'Italie a conduit à la démission du président de la Bundesbank, Axel Weber, suivie par le retrait de Jürgen Stark du Comité exécutif de la BCE. Les deux banquiers centraux allemands sont connus comme des disciples inflexibles de l'orthodoxie monétariste ordo-libérale.

2.3 Polarisation politique et montée du *Welfare chauvinism*

La troisième et dernière faille provient du début d'affaiblissement de l'État national et de l'autonomie de la politique intérieure dans le cadre du marché intérieur et de l'union monétaire. Les États-providence européens sont devenus plutôt semi-souverains à mesure que s'approfondissaient le marché intérieur et l'union monétaire (Leibfried et Pierson 1995). En centralisant la politique monétaire et en surveillant la discipline budgétaire, l'UEM a contribué à modifier les règles du jeu et à l'orienter vers un approfondissement irréversible de l'interdépendance économique entre les membres de l'Union monétaire, porteuse de contraintes lourdes sur les choix nationaux de politiques budgétaire, économique et sociale. Indépendamment de la perte d'autonomie nationale en matière de politique budgétaire et monétaire, les facteurs d'identification politique, de mobilisation et de reddition des comptes sont toutefois demeurés essentiellement nationaux. Les électeurs tiennent les dirigeants nationaux pour responsables de leur (mal)chance socio-économique. Le niveau élevé et croissant du chômage de longue durée des jeunes et les tensions sur le niveau des retraites, qui découlent d'accords conclus au niveau de l'UE et la zone euro, ont placé une pression énorme sur les élus nationaux dans la plupart des pays de l'UE – les citoyens continuant à entretenir des attentes importantes en matière de protection sociale. Les échecs répétés à résoudre la crise de l'euro au niveau supranational sont de plus en plus reflétés par des pressions politiques eurosceptiques sur le front domestique, visant à réduire l'engagement des gouvernements en faveur de solutions européennes. L'imposition de mesures d'austérité invasives, convenues au niveau de l'UE, alimente la mobilisation politique anti-establishment, comme en témoignent les élections

européennes de 2014, avec le succès des fascistes grecs d'Aube dorée et la victoire écrasante du Front national de Marine Le Pen en France.

Ces trois lignes de faille préexistaient à la crise, ce n'est pas elle qui les a produites. La tragédie de la politique économique de la zone euro, c'est d'avoir confronté les institutions de l'UE et les gouvernements nationaux à un casse-tête de chômage de masse induit par une « déflation de la demande » auquel l'UEM n'est pas préparée. Sur le plan institutionnel, pour autant que les Européens parviennent à s'entendre sur un diagnostic économique partagé de la crise, le changement de politique de l'UE est inhibé par les règles du traité, établies à Maastricht en 1992. Dans la mesure où elles constitutionnalisent quasiment la stabilité des prix et le conservatisme budgétaire, elles favorisent encore un peu plus une dérive intergouvernementale. Enfin, la xénophobie et l'euroscpticisme ne sont pas nouveaux. Bien avant le quasi-effondrement économique de 2008, les craintes de la classe moyenne d'être laissée de côté, avaient jeté les bases du récit d'un « âge d'or » perdu de l'économie sociale de marché. Le référendum français de 2005 sur la proposition de traité constitutionnel a abouti à une bataille idéologique aigüe entre les différents modèles socio-économiques, tournant autour de deux options polarisées : le modèle social « français », offrant un degré élevé de protection sociale, opposé au stéréotype (erroné) du modèle « anglo-saxon » de capitalisme, décrit comme « marché libre dépourvu de filet de sécurité ». La procrastination et les échecs répétés à élaborer un mécanisme supranational solide de résolution de crise pour la zone euro ont mené le populisme anti-UE et anti-establishment à de nouveaux sommets et poussé les gouvernements en place à limiter ou au moins à dissimuler leur engagement en faveur de l'UE. La fusion de ces trois failles évoque l'image d'un continent en pleine désintégration, bien loin de l'idéal originel de l'« union toujours plus étroite » proclamée par le traité de Rome, voici soixante ans.

3. (Trop peu de) lueurs d'espoir à l'horizon d'Europe 2020

Les trois lignes de faille au cœur de la construction européenne, dramatiquement révélées par les ondes de choc de la crise de l'euro, sont profondes. Les déséquilibres économiques et sociaux actuels sont les produits de stratégies politiques de longue durée et profondément

imbriquées. Bricoler avec des taux d'intérêt plus faibles, augmenter la TVA, ou introduire une taxe sur les transactions financières ne sauveront certainement pas la zone euro et ses aspirations à constituer une économie sociale de marché durable. De manière plus positive, on peut constater que l'éclatement de la zone euro a jusqu'à présent été évité, en gagnant du temps via le recours à la peur d'une existence en dehors de la monnaie unique (Tsoukalis 2014).

Si une transformation fondamentale se produit, elle prendra du temps. Quand un changement de circonstances extérieures modifie le fonctionnement des politiques et institutions existantes, il a également tendance à modifier – avec un décalage de temps considérable – les positions de pouvoir et les intérêts des acteurs concernés, ainsi que leurs perceptions et préoccupations sur la manière d'orienter les politiques dans de nouvelles (et anciennes) directions (Streeck et Thelen 2005).

Je crois que les conséquences de la crise ont marqué le début d'une période de transition, dont témoigne une série de changements politiques importants et d'ajustements institutionnels. Après le bref intermède de keynésianisme « anti-incendie » de 2008 et 2009, la crise de l'euro a rapidement (à partir de 2010) été qualifiée de crise de laisser-aller budgétaire, requérant des « dévaluations internes » immédiates par le biais d'un dégonflement de l'État-providence et de la dérégulation du marché du travail dans les économies en crise. La dynamique se résumait à la restauration de la stabilité monétaire et du cadre budgétaire sain qui prévalait au préalable, en accord avec les préceptes hautement décontextualisés d'un néo-classicisme scolaire : une approche *one-size-fits-all* de la réduction des dépenses de protection sociale et de la dérégulation du marché du travail au sein de l'UEM.

Depuis la crise de la dette souveraine, un impressionnant changement de « gouvernance économique » se laisse observer. L'introduction du Semestre européen, du *Six-pack*, du *Two-pack* et du Pacte pour l'euro plus, a ultérieurement renforcé le contrôle strict des finances publiques des États membres de l'UE. Un certain nombre de filets de sécurité financiers ont été introduits *ad hoc* sous la pression des marchés obligataires. En octobre 2011, le Fonds européen de stabilité financière (FESF) a été ratifié, et son successeur, le plus permanent mécanisme européen de stabilité (MES), est devenu pleinement opérationnel en

2013. Le nouveau Semestre européen s'appuie sur les programmes nationaux de réforme des États membres (PNR), destinés à accélérer la relance (Natali et Vanhercke 2012). Bien que les nouvelles procédures de contrôle des performances économiques réelles constituent une demi-réponse, bienvenue, à la dérive intergouvernementale, les recettes politiques privilégiées sont restées jusqu'à ce jour profondément procycliques et annulent dès lors l'objectif de croissance durable et inclusive inscrit dans l'agenda Europe 2020.

Alors que le traité sur l'Union européenne n'accorde pas de compétences importantes à la BCE en matière de surveillance du secteur financier, une Union bancaire dotée d'un superviseur unique et d'un mécanisme commun de restructuration des banques est en cours de construction. Lors de l'été 2012, la BCE s'est enfin engagée « à faire tout ce qu'il faut », selon les termes de Mario Draghi, et a racheté des obligations d'État de la zone euro sur le marché secondaire pour essayer de prévenir de nouvelles attaques spéculatives. Qualifiée d'opérations monétaires sur titres (OMT), cette action a transformé *de facto* la BCE en un « prêteur en dernier ressort » (De Grauwe 2013).

Ces exemples tendent à démontrer que le régime de politique macroéconomique de l'UE(M) a subi au cours des dernières années d'importants changements – voulus à moitié, aléatoires et incrémentaux certes (Amato *et al.* 2013). Les initiatives du Semestre européen et les interventions économiques de stabilisation menées par la BCE peuvent s'interpréter comme des tentatives de répondre enfin au problème que constitue l'alliance d'une profonde interdépendance des économies de la zone euro et de la faiblesse des institutions intergouvernementales, qui génère un biais déflationniste au cœur de la construction de l'UEM. Les sceptiques pourraient faire valoir que les renflouements budgétaires, les interventions de prêteur en dernier ressort, et les pas timides en direction d'une union bancaire ne sont même pas parvenus à stabiliser le système financier, et n'ont que peu d'incidence sur des contrats sociaux nationaux déjà affaiblis, ni de conséquences importantes sur le renforcement de la dimension sociale de la stratégie Europe 2020.

Je concède que le verre est plutôt à moitié vide qu'à moitié plein. Mais je crois que le passage de l'insistance exclusive sur le ciblage de l'inflation et sur une forme d'austérité spécifique à chaque pays, à des interventions budgétaires, monétaires et financières, ne peut s'interpréter que comme

le signe d'une ancienne intuition keynésienne, selon laquelle la stabilisation économique ne peut se limiter à la dérégulation procyclique du marché et au repli des politiques sociales. Il y a là quelque chose que les acteurs sociaux des enceintes politiques nationales et européennes doivent prendre au sérieux et sur quoi essayer de s'appuyer pour promouvoir un progrès social renouvelé.

Depuis cette position, je tiens à souligner trois lueurs d'espoir importantes dans la pratique et la pensée des politiques sociales nationales et européennes, qui peuvent être rendues compatibles avec les changements macroéconomiques récents. Pris conjointement, ils pourraient contribuer à ouvrir la voie à une nouvelle synthèse de politique socio-économique entre une union monétaire intégrée et une politique macroéconomique de stabilisation à long terme, favorable à la croissance et permettant à des États sociaux actifs de prospérer économiquement et socialement.

3.1 Des États-providence qui changent

La première lueur d'espoir est tirée de l'enseignement historique que 1) les États-providence inclusifs sont loin d'être imperméables aux réformes et 2) que les dispositions de protection sociale les plus généreuses et les plus actives sont compatibles avec l'intégration du marché régional et la viabilité des finances publiques dans un régime de monnaie unique (Hemerijck 2013). La crise de l'euro amène à se demander si les différentes variétés d'économies sociales de marché sont vraiment capables de fonctionner dans une union monétaire. Peter Hall émet l'hypothèse que l'UEM favorise l'Allemagne et les modèles de croissance tirée par l'exportation d'Europe du Nord, mais que les économies de la périphérie sud, tirées par la demande, sont institutionnellement incompatibles avec un régime monétaire *one-size-fits-all*, qui annule les effets d'une dévaluation stratégique consécutive à des *booms* domestiques (Hall 2014). En raisonnant à partir du point de vue de l'État-providence, avec des dépenses de protection sociale allant de 16 à 30 % du PIB au sein de l'UE, je suis quant à moi moins sûr de l'incompatibilité institutionnelle qui existerait entre des économies politiques européennes qui sont organisées différemment.

Depuis la fin des années 1980, la majorité des gouvernements européens a adopté une vague de réformes sociales visant à rendre leurs

systèmes de politiques sociales plus efficaces et plus favorables à l'emploi. Les données empiriques révèlent que les réformateurs nationaux des politiques sociales n'ont pas seulement été des disciples aveugles des recettes d'ajustement à base de réduction et de dérégulation compétitives adoptées par la BCE, la Commission européenne et les ministres des Finances. Loin de là ! Parallèlement à des réductions, des tentatives délibérées de reconstruction des programmes et institutions sociaux ont été effectuées pour adapter le répertoire des politiques de protection aux nouvelles réalités économiques et sociales de l'économie fondée sur la connaissance. Le processus graduel d'auto-transformation des États-providence européens peut être décrit comme une suite cumulative de modifications politiques au sein d'un large éventail de compétences :

- En matière de *politique salariale*, la modération a été recherchée dans de nombreux pays, via des pactes sociaux entre syndicats, organisations patronales et gouvernement. Ces pactes étaient souvent liés à une négociation plus large de paquets de réformes. Au milieu des années 1990, l'examen d'entrée au sein de l'UEM a joué un rôle particulièrement important : il a aidé à forger des pactes sociaux nationaux dans les pays entrant plus tardivement dans la zone, comme l'Italie, l'Espagne et le Portugal. Ces pactes ont servi d'alternative à la dérégulation pure et simple du marché du travail et à la décentralisation de la négociation collective (Avdagic *et al.* 2011).
- En ce qui concerne *l'assurance et l'assistance sociales*, la plupart des pays connaissent aujourd'hui des programmes de protection du revenu minimum universel, couplés à des mesures d'activation « exigeantes » et des mesures de réinsertion visant l'« *empowerment* », par le ciblage des personnes éloignées de l'emploi, comme les jeunes, les femmes ou les travailleurs peu qualifiés (Clasen et Clegg 2011).
- Le domaine de la *politique de l'emploi* s'est considérablement accru depuis les années 1990 (Bonoli 2013), en même temps que l'activation des dépenses de sécurité sociale, ou de celles consacrées aux politiques actives du marché du travail, des services de formation et d'éducation visant à améliorer l'employabilité sur l'ensemble de la vie professionnelle.

- En ce qui concerne la *réglementation du marché du travail*, plusieurs pays européens ont évolué vers une plus grande acceptation de la flexibilité, et introduit des éléments de sécurité nouveaux à destination des personnes éloignées du marché du travail – éléments régis par un principe de plus grande souplesse dans les relations de travail (Schmid 2008).
- En matière de *retraites*, les difficultés de financement liées au vieillissement de la population et à la faiblesse de la croissance ont amené à un retournement de la tendance à des politiques de retraite anticipée, ainsi qu'à des initiatives visant à promouvoir une vie active plus longue et plus saine. La croissance des pensions professionnelles et privées (obligatoires) a constitué un changement clé, allant de pair avec le développement de systèmes à plusieurs piliers, combinant des méthodes de répartition et d'autres, entièrement financées, liant de manière (actuariellement) serrée les prestations de retraite aux contributions afin de tenir compte de l'espérance de vie (Ebbinghaus 2011).
- La *politique familiale*, qui inclut les services de garde d'enfants, le congé parental, la réglementation de l'emploi et du travail et les politiques de conciliation de la vie professionnelle et de la vie de famille, a connu une profonde mise à jour, tant dans sa portée que dans son contenu (Lewis 2006, Orloff 2010).

Même si les dépenses sociales ont été consolidées au niveau qu'elles avaient atteint au cours des années 1980, pratiquement tous les États-providence européens avancés ont refondu et reconfiguré leurs répertoires politiques de base. L'ampleur du changement a été très variable selon les États membres. Avec leur tradition de qualité des services de garde d'enfants et leur taux d'emploi élevé des travailleurs âgés, les pays scandinaves ont connu des performances particulièrement bonnes au cours du dernier quart de siècle, à la fois en termes d'efficacité et d'équité. Dans la période qui a précédé la crise financière, nous avons également pu observer des changements « reconstructifs » dans les pays tels que les Pays-Bas (activation sociale), l'Allemagne (soutien familial pour les ménages à double revenu), la France (protection du revenu minimum pour les personnes éloignées du marché de l'emploi), le Royaume-Uni (lutte contre la pauvreté des enfants), l'Irlande (forte amélioration en matière d'éducation) et l'Espagne

(recalibrage négocié des retraites). Ce processus n'a pas fait des États-providence européens le type d'État-providence amaigri sur lequel les banquiers centraux européens et les autorités de politique budgétaire à Francfort et Bruxelles espéraient que l'UEM allait déboucher ; au contraire, ils se sont transformés en « États sociaux actifs » connaissant des niveaux d'emploi plus élevés qu'avant, certains gagnant même en compétitivité du fait de ce nouveau *policy mix* ! À cet égard, l'agenda de Lisbonne, axé sur l'emploi, a constitué une réforme réussie. Mais la période de Lisbonne a également révélé l'inadéquation croissante des systèmes de protection sociale qui s'accrochaient seuls à des dispositions de protection sociale passive, en particulier dans les pays de la Méditerranée (Cantillon et Vandembroucke 2014).

L'expérience globale de recalibrage de la protection sociale en Autriche, en Finlande, en Allemagne et aux Pays-Bas, démontre en revanche que la monnaie commune peut être rendue compatible avec une protection sociale généreuse et inclusive, ainsi qu'avec l'équilibre budgétaire. J'associe en partie l'arrêt de la dynamique de réforme des systèmes segmentés et coûteux en prestations de retraite de l'Europe méridionale aux conséquences négatives de l'incomplétude de l'UEM et à la faiblesse de sa structure de gouvernance, mais aussi à des incapacités nationales à adapter les répertoires politiques aux nouvelles réalités économiques et sociales de l'économie fondée sur la connaissance. En d'autres termes, il y a des raisons de penser que les États-providence actuellement peu performants d'Italie, d'Espagne et du Portugal ne sont pas en eux-mêmes structurellement incapables de se refonder de manière efficace dans le cadre d'une monnaie unique.

3.2 Le renforcement tant attendu de l'investissement social

La seconde lueur d'espoir, fermement appuyée sur l'expérience de recalibrage proactif et reconstructif de l'État-providence, a conduit au lancement par la Commission européenne, début 2013, du paquet investissements sociaux pour la croissance et la cohésion sociale (Vanhercke 2013, Commission européenne 2013a), qui a été à la pointe du combat pour redonner un espace à l'investissement social au lendemain de la crise financière. L'accent mis sur la fonction productive de la politique sociale ressort comme le trait distinctif de cette vision d'investissement social. Elle insiste donc sur les politiques visant à

préparer les individus, les familles et les sociétés aux nouveaux risques liés à une économie de la connaissance compétitive, en investissant dans le capital humain et les capacités, depuis la petite enfance jusqu'à la vieillesse (Morel *et al.* 2012). La Stratégie de Lisbonne, adoptée en 2000 et qui visait à faire de l'UE « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion » avait déjà été fortement influencée par la vision de « l'investissement social ». Cependant, en 2005, l'examen à mi-parcours avait critiqué le manque de ciblage et la multiplication des objectifs et processus de la Stratégie de Lisbonne, jetant le bébé de l'investissement social avec l'eau du bain.

La vaste littérature qui sous-tend le paquet investissements sociaux offre une argumentation solide en faveur d'une conception de *l'investissement social qui ne soit plus relégué à une espèce de politique de « beau temps »* dès que les circonstances se font difficiles – ce qui s'est produit avec l'agenda de Lisbonne. Le message global se résume à ne pas laisser le capital humain se détériorer en s'enfonçant dans une inactivité semi-permanente, comme ce fut le cas dans les années 1980 et 1990 dans de nombreux systèmes de protection sociale d'Europe continentale. Compte tenu du vieillissement de la population, les États-providence européens sont confrontés à un énorme défi en termes d'investissement social. Une lecture attentive de l'ensemble du Paquet révèle une « tranquille » révolution de paradigme. À diverses occasions, la DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion se distancie explicitement du paradigme traditionnel de stabilité monétaire, d'austérité budgétaire et de réformes structurelles en faisant valoir que des politiques sociales actives suscitent la croissance économique, la compétitivité, la création d'emplois à forte productivité et les recettes fiscales, réduisant ainsi les pressions budgétaires à long terme. Dans le contexte particulier du vieillissement de la population, l'attention ne devrait pas se porter uniquement sur les dépenses sociales et les coûts du vieillissement, mais également sur l'exploration et l'exploitation de nouvelles sources de revenus dans des services de haute qualité pour l'enfance capables de promouvoir les talents, la réduction de l'abandon scolaire précoce, et l'amélioration des possibilités d'emploi pour les parents, en particulier les mères. Le paquet investissements sociaux et la DG Emploi et Affaires sociales s'éloignent donc de la théorie négative de l'État(-providence) en soulignant l'importance clé de l'activation des politiques sociales, qui

fournissent des services essentiels aux familles à double revenu et au marché du travail. En d'autres termes, le problème ne se situe pas dans les dépenses sociales, mais dans la manière de concevoir l'État-providence.

Inspirée par l'approche fonctionnelle des finances publiques de James Musgrave (1959), l'analyse sur laquelle s'appuie le paquet investissements sociaux de la Commission européenne (2013a) identifie trois fonctions clés de la politique sociale : la stabilisation macroéconomique, la redistribution des revenus afin de soutenir les groupes à risque, et les investissements sociaux davantage tournés vers l'avenir. La théorie des finances publiques de Musgrave, élaborée au cours des années 1950, constitue un bon point de départ pour l'analyse politique fonctionnelle de l'investissement social. Elle ne tient toutefois pas compte (et ne peut pas le faire) des modifications ultérieures apparues dans les relations économiques mondiales, sur les marchés du travail et dans les structures familiales. Il est donc nécessaire d'élargir et d'enrichir le cadre de Musgrave. Je distinguerais trois fonctions interdépendantes et complémentaires de la politique d'investissement social en termes de protection sociale : (1) assouplir le « flux » du marché du travail contemporain et des transitions professionnelles tout au long de la vie ; (2) améliorer les capacités et la qualité du « stock » de capital humain ; et (3) maintenir de solides filets de sécurité universels sous forme de revenus minimums, servant à la protection sociale mais jouant également un rôle d'« amortisseur » des crises économiques dans des sociétés vieillissantes. La fonction d'« amortisseur » vise à la fois à assurer la protection et la distribution des revenus, et à assurer la stabilisation économique. La fonction de « flux » vise l'utilisation et l'allocation efficaces de la main-d'œuvre et sa répartition au cours de la vie. La fonction de « stock » renvoie à la productivité future des travailleurs dans des sociétés vieillissantes. « Amortisseurs », « stocks » et « flux » doivent être considérés de manière interactive, au prisme des contingences de la vie de famille moderne, qui fait de l'égalité des genres et de la solidarité entre les générations des préoccupations centrales (Hemerijck 2014).

Des « amortisseurs » prenant la forme d'une protection adéquate du revenu minimum sont indispensables à toute stratégie d'investissement social efficace, car ils aident à atténuer les inégalités sociales tout en stabilisant le cycle économique. La fonction de « flux » sert à traverser les transitions critiques des parcours de vie : de l'éducation au premier

emploi, de la conciliation entre la construction d'une carrière et l'éducation des enfants, du suivi d'une nouvelle formation ou de l'enseignement tout au long de la vie afin de prolonger la transition vers la retraite (flexible) – tout en offrant la possibilité de prendre soin des membres fragiles de la famille durant tout ce parcours. La fonction de « fluidification » du marché du travail exercée par l'investissement social ne doit donc pas être prise pour une dérégulation unidimensionnelle ou un repli des politiques sociales. C'est dans les services à la petite enfance, et à l'enfance, ainsi que dans l'éducation préscolaire que le profit attendu est plus élevé. Plusieurs « dividendes » sont en jeu. Des services à l'enfance de qualité, couplés à des dispositifs efficaces de congé parental – soutenus par des incitants fiscaux et des allocations sociales appropriés et des politiques de marché du travail actives – permettent à davantage de parents d'exercer une activité lucrative sans interruption de carrière. Il en découle des possibilités d'emploi supplémentaires, en particulier pour les mères – ce qui augmente les revenus des ménages tout en aidant leurs enfants à bien démarrer dans la vie. Au cours de la phase plus mature du cycle de vie, des investissements élevés dans l'apprentissage tout au long de la vie sont liés à une participation à l'emploi plus forte des travailleurs âgés, et à une augmentation de l'âge moyen de départ à la retraite.

Dans la mesure où les risques propres au cycle de vie et au marché du travail sont devenus fondamentalement moins prévisibles – et donc moins assurables dans une acception strictement actuarielle –, les États-providence des économies avancées doivent fournir des services sociaux susceptibles de renforcer les aptitudes et les capacités et qui ne sont pas nécessairement proposés par les marchés, afin de mieux équiper les individus et les familles et d'atténuer les risques imprévus auxquels ils sont confrontés. L'importance de services publics « encapacitants » (terme inventé par Charles Sabel 2012) *ex ante*, et adaptés aux besoins sociaux causés par les contingences des parcours de vie, est centrale. Elle est en outre riche de conséquences pour notre compréhension économique plutôt médiocre de la productivité du secteur des services (publics), associée à la maladie des coûts de Baumol et au trilemme du secteur des services illustrés ci-dessus. Un problème empirique important réside dans le fait que les conjectures de Baumol et d'Iverson et Wren ne peuvent expliquer la réussite compétitive de la plupart des États-providence nordiques à forte intensité de service, tant avant qu'après la crise financière. La raison en est que

leurs hypothèses analytiques ignorent entièrement l'important effet indirect de ces très bons services de capacitation intensifs en emploi. Ils sont en effet des facteurs de croissance de la productivité dans les secteurs privés concurrentiels, grâce à la fourniture d'« intrants » de capital humain de qualité, en termes de « stock » et de « flux ». Les masses de données empiriques compilées par la DG Emploi attestent que les investissements sociaux, compris en termes de « paquets » institutionnellement complémentaires de mesures politiques de « stock », de « flux », et d'« amortisseurs », permettent une utilisation beaucoup plus efficace du potentiel d'emploi disponible au cours d'une vie. De la sorte, il est peut-être possible de maintenir un équilibre budgétaire entre dépenses et recettes, en dépit de la croissance de la cohorte des personnes âgées.

3.3 La socialisation de l'UEM

Il est important de souligner que l'agenda de l'investissement social est par essence une stratégie de l'offre et ne peut donc pas servir d'alternative véritable à une politique macroéconomique efficace. Ceci dit, plus il y aura d'investissements sociaux intégrés dans un cadre de politique macroéconomique crédible, plus les rendements des investissements sociaux énumérés ci-dessus seront élevés et robustes. Dans les conditions actuelles, le message de l'investissement social demeure sans effet pour les membres méditerranéens de la zone euro, qui se débattent dans une situation budgétaire désastreuse et de grandes difficultés sociales. La consolidation budgétaire, prévue par la Troïka, les *Memorandums of Understanding*, et le Pacte de stabilité et de croissance renforcé, les contraint à couper dans les politiques actives du marché du travail et les programmes de prévention en matière de santé ; à long terme, nous savons que cette stratégie rogne dangereusement les possibilités d'emploi et compromet dès lors la capacité de l'économie à assumer le fardeau du vieillissement. C'est là que prend toute son importance la troisième et dernière lueur d'espoir, celle du ravivement du débat sur une véritable « dimension sociale » de l'UEM, conformément aux prescrits de l'investissement social (Fernandes et Masauskaite 2013).

Au cours des deux dernières années, l'absence de capacité de stabilisation contre-cyclique à l'échelle de la zone euro a été, lentement mais sûrement, reconnue comme une grave erreur de conception de

l'architecture de l'UEM. La crise de l'euro a révélé qu'une monnaie stable, des finances saines, des marchés efficaces et des systèmes de protection sociale efficaces et productifs, et la participation à une union monétaire, ne protègent pas les États membres contre les chocs asymétriques négatifs et les déséquilibres commerciaux. Dans ces conditions, une gestion macroéconomique contre-cyclique est plus efficace que la déflation des prix et la flexibilité des salaires, dans une situation où les ressources en capital humain sont limitées, le taux de chômage élevé et la société vieillissante. En tant que tel, le resserrement du crédit et la crise de l'euro qui l'a suivi ont tristement illustré à quel point une gestion contre-cyclique demeure importante.

En décembre 2012, le Conseil européen a demandé à son Président Herman Van Rompuy d'élaborer un rapport sur la dimension sociale de l'UEM pour 2013. Celui-ci devait constituer une composante de la feuille de route pour une véritable union monétaire. Le 28 février 2013, un peu plus d'une semaine après le lancement du paquet investissements sociaux, le Conseil a décidé de se pencher systématiquement sur les défis sociaux et d'emploi présents au sein de l'Union monétaire (Commission européenne 2013b). Le Conseil européen de juin 2013 est ensuite parvenu à un consensus sur le suivi et le *benchmarking*, au sein du Semestre européen, des conditions sociales et du marché du travail. Ce sont donc plusieurs couches de coordination des politiques économiques et sociales qui sont désormais rassemblées dans un seul cadre, avec le but d'accroître la cohérence entre différents instruments politiques et des procédures de coordination hétérogènes. Alors qu'en janvier 2011, le premier examen annuel de croissance insistait uniquement sur la nécessité d'un assainissement budgétaire et de réformes structurelles entièrement compatibles avec l'ancien régime de politique par défaut de l'UEM, les EAC suivants ont commencé à reconnaître que « la lutte contre les conséquences sociales de la crise » constituait une priorité européenne.

Enfin, le 2 octobre 2013, la Commission européenne a publié une importante communication sur le renforcement de la dimension sociale de l'Union économique et monétaire, fondée sur un tableau de bord d'indicateurs sociaux permettant un *benchmarking* social systématique, y compris des taux de chômage et de leur évolution, de la proportion de jeunes en dehors de l'éducation, de l'emploi ou de la formation (les « NEET »), du revenu réel disponible des ménages, du taux de risque de

pauvreté et des inégalités de revenus. Il en va de même pour la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) : un tableau de bord doit alerter les décideurs en temps opportun sur l'imminence de déséquilibres sociaux, risquant de compromettre la viabilité et l'intégrité de l'UEM. Dans la mesure où des prestations de sécurité sociale *encapacitantes* renforcent la compétitivité économique et le progrès social, il est dans l'intérêt des décideurs politiques européens d'aider les autorités nationales à maximiser le retour sur les investissements sociaux. C'est donc un processus de coordination macroéconomique équilibré incitant les gouvernements à respecter une discipline budgétaire à moyen terme et à mettre en œuvre des réformes d'investissement social à long terme qui est nécessaire (Vandenbroucke *et al.* 2011, Hemerijck et Vandenbroucke 2012). Il devrait donner une plus grande marge de manœuvre et apporter un soutien tangible aux États membres qui optent pour des stratégies d'investissement social basé sur les objectifs clairement définis d'Europe 2020, tout en recourant au maximum à l'apprentissage mutuel. Si l'option de l'investissement social devait s'appliquer uniquement aux économies riches du cœur de la zone euro, les pays de la périphérie sud resteraient piégés dans des équilibres préjudiciables, ce qui détruirait la viabilité économique et politique de la monnaie unique.

Le Commissaire Andor et le Président du Conseil Herman Van Rompuy ont présenté, tout comme d'éminents économistes européens comme Paul De Grauwe (2011) et Jean Pisani-Ferry (2014), des propositions en faveur d'une meilleure gestion macroéconomique contre-cyclique de la zone euro. Certaines propositions mettent l'accent sur un instrument de solidarité structuré sous la forme d'une « assurance interétatique » comme les euro-obligations, qui protégerait les États membres contre les crises de solvabilité auto-réalisatrices, tout en étant couplé à de fortes exigences de conditionnalité pour éviter l'aléa moral. D'autres plaident en faveur d'un régime européen d'assurance chômage qui pourrait limiter les chocs conjoncturels asymétriques et symétriques (voir Fichtner dans ce volume). J'ai tendance à pencher en faveur d'un dispositif de stabilisation macroéconomique de la demande, qui incite les États membres à poursuivre des réformes synchronisées d'investissement social inspirées par la politique de l'offre. Dans le cadre du Semestre européen, il est essentiel que les pays en difficulté qui choisissent une stratégie d'investissement social reçoivent le soutien nécessaire pour leur permettre d'aller de l'avant en s'appropriant les réformes. Les

contrats d'investissement social conditionnalisés, éventuellement soutenus par des *Project-Bonds* d'investissements sociaux spécialement conçus, pourraient compter sur un large accès aux fonds structurels à faibles taux d'intérêt. Une autre stratégie consisterait à évacuer les investissements sociaux de la comptabilité nationale, les exemptant ainsi des exigences de réduction du déficit inscrites dans le PSC.

4. Vers une union monétaire d'États sociaux actifs

J'ai choisi d'examiner les failles profondes dans l'architecture de la politique européenne, mais aussi d'explorer un certain nombre de lueurs d'espoir quant à une réorientation progressiste des politiques. Celles-ci pourraient servir de moyens de sortir du cul-de-sac qui prévaut actuellement, celui qui consiste à faire la leçon aux pays « prodigues » et à repasser sur leurs devoirs sans tenir compte des erreurs de conception inhérentes au cadre politique de l'UEM. Les trois lueurs d'espoir – les réformes proactives et reconstructives de la protection sociale qui existent déjà, l'approbation renouvelée de la vision d'investissement social par la Commission, et le ravivement de la dimension sociale de l'UEM – ne constituent certainement pas la panacée pour surmonter les failles les plus profondes auxquelles l'UE est aujourd'hui confrontée : la déflation induite par l'austérité, la dérive intergouvernementale, et le *welfare chauvinism* agressif. Ce ne sont que des graines d'espoir de réorientation des politiques, à un stade précoce de transformation progressive dans le sens de ce que le traité de Lisbonne nomme une économie sociale de marché européenne plus robuste et durable. Du côté de l'offre, il est maintenant incontestable qu'un investissement social efficace et efficient apporte des « dividendes multiples », en fonction des conceptions spécifiques à chaque pays et de la portée de ses mesures. En termes de demande, le rendement pareto-optimal des investissements sociaux nous pousse à repenser fondamentalement le cadre de politique macroéconomique de l'UEM. Le facteur décisif tiendra toutefois aux ressources politiques et aux appuis institutionnels que l'UE sera capable de rassembler pour soutenir un nouveau régime de politique macroéconomique, capable d'offrir à l'ensemble de la zone euro des rendements élevés et robustes sur l'investissement social.

La crise de l'euro nous apprend que le consensus implicitement permissif est dépassé, que la politique macroéconomique *ne peut pas* être correctement définie au niveau supranational dans une union monétaire si on préfère laisser la politique sociale au niveau de l'État-nation. La construction de l'UEM était intellectuellement incomplète, institutionnellement faible, et incapable de fournir des résultats positifs par une convergence sociale vers le haut. Le réflexe austéritaire a rendu l'UE moins inclusive et par conséquent plus politiquement contestée que jamais. Toute tentative de sauver l'euro, si elle entend être couronnée de succès, est désormais politiquement liée au sauvetage de l'État-providence, en tant que partie intégrante de la construction européenne. Dans leur contribution essentielle au débat, Vandenbroucke et Vanhercke (2014) tirent la leçon économique fondamentale de la crise de l'euro : la gestion de l'interdépendance profonde dans une union monétaire exige un degré élevé de convergence sociale (voir Vandenbroucke *et al.* dans ce volume). L'implication politique de cette conclusion est que l'UEM a plus que jamais besoin d'un consensus *politique* de fond sur l'ordre social qu'une union monétaire devrait servir. C'est ce qu'ils nomment une « Union européenne sociale », à ne pas confondre avec un « État-providence européen ». Ce concept renvoie à une structure de soutien systémique au niveau de l'UE, qui garantisse la viabilité des États-providence nationaux, et soit basée sur un engagement politique fort en faveur d'une économie sociale de marché européenne, qui « prenne soin et mette en capacité ». En tant qu'objectif commun, cet engagement devrait être mis sur un pied d'égalité avec les prescrits complémentaires concernant la stabilité des prix, la discipline budgétaire sur l'ensemble du cycle économique et la libre concurrence.

Références

- Addison J. T. et Siebert W. S. (1997) *Labour Markets in Europe: Issues of Harmonization and Regulation*, Londres, Dryden.
- Amato G., Meny Y., Barbier C. et Natali D. (2013) Muddling through the Crisis: The Contradictions of Recent EU Reforms, *Revista Italiana Politiche Pubbliche*, 2/2013, 173-197.
- Avdagic S., Rhodes M. et Visser J. (2011) *Social Pacts in Europe: Emergence, Evolution and Institutionalization*, Oxford, Oxford University Press.
- Baumol W. J. (1967) The Macroeconomics of Unbalanced Growth, *American Economic Review*, 57 (3), 415-26.

- Bertola G., Boeri T. et Nicoletti G. (dir.) (2000) *Welfare and Employment in a United Europe*, Cambridge, Mass.: MIT.
- Bonoli G. (2013) *The Origins of Active Social Policy. Labour Market and Childcare Policies in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press.
- Cantillon B. et Vandenbroucke F. (dir.) (2014) *Reconciling Work and Poverty Reduction. How Successful are European Welfare States?*, Oxford, Oxford University Press.
- Clasen J. et Clegg D. (2011) *Regulating the Risk of Unemployment. National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Commission européenne (2013a) *Communication de la Commission Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020*, COM (2013) 83 final du 20 février 2013.
- Commission européenne (2013b) *Communication de la Commission Renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire*, COM (2013) 690 final du 2 octobre 2013.
- De Grauwe P. (2011) *Managing a Fragile Eurozone*, CESifo Forum, 12 (2), 40-45.
- De Grauwe P. (2012) *Economics of Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press.
- De Grauwe P. (2013) *Des risques financiers aux risques sociaux et politiques dans la zone euro*, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2012*, Bruxelles, ETUI/OSE, 33-46.
- Ebbinghaus B. (2011) *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A. et Myles J. (2002) *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Fabbrini S. (2013) *Intergovernmentalism and its Critics*, *Comparative Political Studies*, 46 (9), 1003-1029.
- Fernandes S. et Masauskaite K. (2013) *Deepening the EMU: How to maintain and develop the European Social Model? A study for the Federal Chancellery of Austria*, *Studies and Reports*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, Paris.
- Ferrera M. (2005) *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford, Oxford University Press.
- FMI (2012) *World Economic Outlook. Coping with High Debt and Sluggish Growth*, Washington DC, octobre 2012.
- Hall P. (1989) *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hall P. (2014) *Varieties of Capitalism and the Euro Crisis*, paper presented at the International Conference of Europeanists, Washington DC, 15 mars 2014.
- Hemerijck A. (2013) *Changing Welfare States*, Oxford, Oxford University Press.

- Hemerijck A. (2014) Social Investment 'stocks', 'flows' and 'buffers', *Politiche Sociali*, Anno 1, 1/2014 janvier - avril (à paraître).
- Hemerijck A. et Vandenbroucke F. (2012) Social Investment and the Euro Crisis: The Necessity of a Unifying Concept, *Intereconomics. Review of European Economic Policy*, 47 (4), juillet/août 2012, 200-206.
- Iversen T. et Wren A. (1998) Equality, Employment, and Budgetary Restraint The Trilemma of the Service Economy, *World Politics*, 50, 507-46.
- Jones E. (2013) The Collapse of the Brussels-Frankfurt consensus and the structure of the euro, in Schmidt V. A. et Thatcher M. (dir.) *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 145-170.
- Leibfried S. et Pierson P. (dir.) (1995) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington, DC: Brookings Institution.
- Lewis J. (2006) *Children, Changing Families and Welfare States*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Musgrave R.A. (1959) *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, Londres, MacMillan.
- Morel N., Palier B. et Palme J. (2012) *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies, Challenges*, Bristol, Policy Press.
- Natali D. et Vanhercke B. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2012*, Bruxelles, ETUI/OSE.
- Orloff A. (2010) Gender in Leibfried S. *et al.* (dir.) *The Oxford Handbook of Comparative Welfare States*, Oxford, Oxford University Press, 252-264.
- Pisani-Ferry J. (2014) *The Euro Crisis and its Aftermath*, Oxford, Oxford University Press.
- Rajan R. (2010) *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*, Princeton, Princeton University Press.
- Sabel C. S. (2012) Individualized Service Provision and the New Welfare State: Are there lessons from Northern Europe for developing countries? in Luiz de Mello C. et Dutz M. A. (dir.) *Promoting Inclusive Growth, Challenges and Policies*, OECD Publishing.
- Saraceno C. (2013) Three concurrent crises in welfare states in an increasingly asymmetrical European Union, *Stato e Mercato*, 99, décembre 2013, 339-358.
- Scharpf F.W. (1999) *Governing Europe, Effective and Legitimate?*, Oxford, Oxford University Press.
- Scharpf F.W. (2010) The Asymmetry of European Integration, or Why the EU cannot be a Social Market Economy, *Socio-Economic Review*, 8 (2), 211-250.
- Schmid G. (2008) *Full Employment in Europe: Managing Labour Market Transition and Risks*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Schulten T. et Müller T. (2013) *Un nouvel interventionnisme européen ? L'impact de la nouvelle gouvernance économique européenne sur les salaires et la*

- négociation collective, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2012, Bruxelles, ETUI/OSE, 189-224.
- Streeck W. (2013) *Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Frankfurt, Suhrkamp.
- Streeck W. et Thelen K. (2005) *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Temin P. (1989) *Lessons from the Great Depression*, Cambridge, Mass.: MIT.
- Tsoukalis L. (2009) *A New European Contract*, in Hemerijck A., Knapen B. et van Doorne E. (dir.) *Aftershocks: Economic Crisis and Institutional Choice*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 221–227.
- Tsoukalis L. (2014) *The Unhappy State of the Union. Europe Needs a New Grand Bargain*, Londres, Policy Network.
- Vandenbroucke F., Hemerijck A. et Palier B. (2011) *The EU Needs a Social Investment Pact*, OSE Paper Series, Opinion Paper 5, Bruxelles, OSE.
- Vandenbroucke F. et Vanhercke B. (2014) *A European Social Union: 10 Tough Nuts to Crack*, Friends of Europe, Spring 2014.
- Vanhercke B. (2013) *Souterraine ? La politique sociale de l'UE par temps d'austérité*, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.), *Bilan social de l'Union européenne 2012*, Bruxelles, ETUI/OSE, 95-128.
- Wren A. (2013) *The Political Economy of the Service Transition*, Oxford, Oxford University Press.