

Les trajectoires post-crise des pays de la zone euro : vers une dualisation économique et sociale de l'Europe

A PARAÎTRE DANS LES CAHIERS FRANÇAIS

Bruno Palier*

Directeur de recherche du CNRS à Sciences Po, co-directeur du Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) et conseiller scientifique à France Stratégie.

Marine Boisson-Cohen*

Chargée de mission à France Stratégie

** Cette publication n'engage que les auteurs et ne reflète pas nécessairement les points de vue de France Stratégie*

Alors que la construction européenne s'accompagnait, conformément aux objectifs affirmés dans les traités, d'un mouvement de convergence des niveaux de vie et de protection sociale vers les standards les plus hauts, la tendance semble s'être inversée depuis la crise. L'Union européenne (UE), et plus encore la zone euro, apparaissent aujourd'hui comme des espaces polarisés, entre un cœur compétitif qui a réussi à sortir de la crise – principalement les pays du Centre et du Nord de l'Europe – et une périphérie qui demeure en difficultés économiques et sociales – au Sud et à l'Est de l'Europe. Bruno Palier et Marine Boisson-Cohen montrent que cette divergence des trajectoires s'explique avant tout par la coexistence au sein d'un même espace économique de modèles sociaux et de croissance forts différents. Paradoxalement, l'unité des politiques économiques – monétaire en particulier – a plutôt accentué les écarts. Cette dynamique marque une rupture avec les objectifs politiques et sociaux de l'UE.

C. F.

Longtemps, la construction européenne a eu pour objectif de promouvoir la croissance et de la partager au mieux entre les États membres. À l'origine des premières compétences sociales de la Communauté européenne réside la volonté d'éviter tout alignement vers le bas issu de la mise en concurrence entre pays n'ayant pas le même niveau de protection sociale. Ainsi, en 1957, la Communauté économique européenne (CEE) se voit confier la mission de « promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie » (article 2). L'article 117 du traité de Rome souligne par ailleurs que « Les États membres conviennent de la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre, permettant leur égalisation dans le progrès. » Le traité de Lisbonne adopté en 2007 a repris et complété les grands objectifs définis depuis le début de la construction européenne. Le point 3 de l'article 2 mentionne notamment que « [L'Union] combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant. Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres ».

Malgré la réaffirmation de ces objectifs, les tendances les plus récentes en matière économique et sociale ne sont plus caractérisées par un rapprochement progressif des situations entre les pays les plus avancés et les autres. Depuis 2010, on assiste au contraire à une divergence croissante entre deux groupes de pays :

- d'un côté, ceux qui sont rapidement sortis de la crise : Allemagne, Autriche, mais aussi les pays nordiques et une partie de ceux de l'Est – Pologne (qui n'a pas connu de récession), République tchèque, pays baltes, Slovaquie ;

- et de l'autre, ceux qui se sont enfoncés dans une spirale récessive – Grèce, Portugal, Espagne, Italie notamment – et pour lesquels les signes récents de reprise ne doivent pas dissimuler la persistance des difficultés (sociales et d'emploi, mais aussi fardeau de la dette publique et privée, faiblesse de l'investissement productif, déplacement des activités à forte valeur ajoutée vers le Nord de la zone euro).

Entre ces deux groupes, on peut en identifier un troisième, auquel appartient la France, qui a connu une longue période de stagnation¹.

Dans la suite de ce texte, nous soulignons les éléments de divergence entre pays européens, avant d'en analyser les causes. Nous revenons enfin sur le rôle joué par les instances européennes dans ces évolutions.

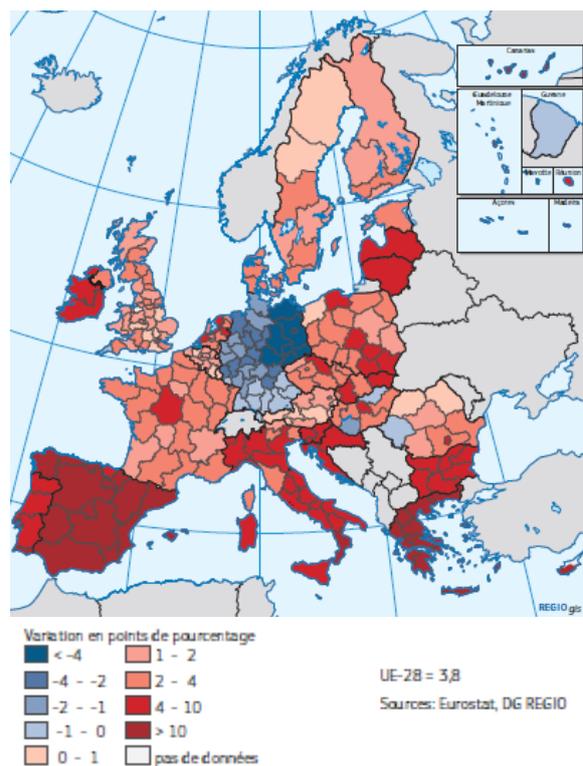
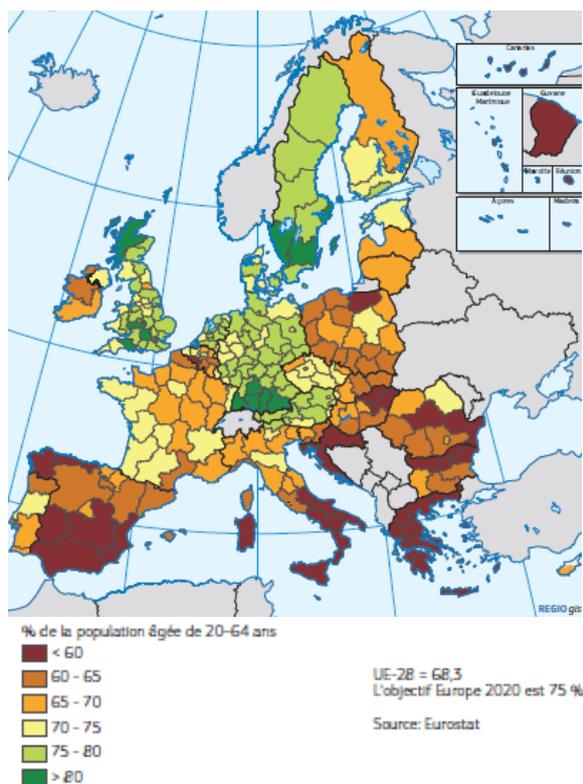
La dualisation sociale de l'Europe

Près de sept ans après le début de la Grande Récession, l'Europe reste aux prises avec d'importantes difficultés économiques et sociales. L'emploi s'améliore légèrement depuis 2013, mais les taux de chômage demeurent historiquement élevés, particulièrement pour les jeunes (en progression fin 2014) : ils s'établissent respectivement à 10 % et 21,9 % dans l'UE28, à 11,5 % et 23,7 % dans la zone euro.

Carte 1. Taux d'emploi des 20-64 ans (en %, en 2013)

Carte 2. Variation du taux de chômage (en points de %, 2008-2013)

¹ Pour une analyse plus détaillée, voir notamment Jean Pisani-Ferry, *Promouvoir le rééquilibrage européen*, Journées de l'économie, 27 février 2015, <http://www.journeeseconomie.org/blogjeco/index.php?post/2015/02/27/Promouvoir-le-r%C3%A9%C3%A9quilibrage-europ%C3%A9en>



Source : Eurostat, DG Regio.

La dynamique globale du marché du travail cache de grands contrastes entre les États membres. Depuis 2008, les disparités des taux d'emploi et de chômage se sont accrues (cartes 1 et 2), de façon plus marquée au sein de la zone euro. Fin 2014, les taux de chômage s'échelonnaient de 5 % en Allemagne (mieux qu'avant-crise) et en Autriche, à 24 % en Espagne et 25,7 % en Grèce. Pour les jeunes, ces taux à la même date étaient de 7,4 % en Allemagne, 9,4 % en Autriche et 9,7 % aux Pays-Bas, contre 43,9 % en Italie, 49,8 % en Grèce et 53,5 % en Espagne. L'écart des taux de chômage entre le Nord et le Sud (plus l'Irlande) de la zone euro, après être passé de 3,2 points en 1998 à zéro en 2004, est remonté à 11,3 points en 2013.

Les actifs, les jeunes et les enfants ont particulièrement souffert de la crise, qu'il s'agisse du chômage (le cas échéant, celui des parents) ou de situations de privation grave. Le phénomène de pauvreté laborieuse concernait près d'une personne en emploi sur dix en 2013. La part des jeunes « inactifs » de moins de 30 ans, sans emploi et ne participant pas à l'éducation ou à la formation («NEET» - *not in education, employment or training*) a inégalement progressé selon les pays : pour une moyenne européenne de 16 % en 2013 (en hausse de 3 points depuis 2008), elle restait contenue entre 7 et 8 % aux Pays-Bas, au Danemark et en Suède, mais excédait les 25 % en Italie, en Grèce et en Bulgarie (en hausse de 7 à 14 points). Le nombre de personnes exposées aux risques de pauvreté et d'exclusion sociale est passé de 116 à 122 millions entre 2008 et 2013 (UE28). Cette progression affecte particulièrement les actifs de 25 à 49 ans (+ 3,5 millions) et les enfants de moins de 18 ans (+ 1 million). Le risque de pauvreté et d'exclusion a augmenté dans la majorité des pays européens, y compris en France, et de façon particulièrement marquée en Grèce, en Espagne, en Italie et au Royaume-Uni².

Comment comprendre ce nouveau schéma de divergence ?

² Pour un portrait social plus détaillé, cf. Boisson-Cohen *et al.* (2015).

Ces phénomènes de divergence peuvent en partie s'expliquer par les politiques menées avant la crise. Certaines analyses soulignent les différences de trajectoire des pays de la zone : mise en place ou non de réformes structurelles, évolution des salaires et des dépenses publiques. D'autres analyses pointent les disparités institutionnelles entre les systèmes sociaux de la zone euro, notamment en matière de régime de formation des salaires et de systèmes de protection sociale. D'une façon générale, les divergences au sein de la zone euro et de l'Europe peuvent s'expliquer par la coexistence de modèles de croissance différents au sein d'une même zone économique.

Des écarts de trajectoires macroéconomiques renforcés par les politiques d'avant-crise

La forte divergence des pays européens en matière macro-économique comme en matière sociale depuis 2010 semble tout d'abord être la conséquence des différences de trajectoires observables dès la mise en place de l'euro. D'un côté les pays du Nord de l'Europe ont connu entre 2000 et 2007 une faible croissance du PIB comme des coûts salariaux, une faible inflation, et ont réussi à contenir voire à diminuer leurs dépenses publiques. Ces pays ont mené d'importantes réformes structurelles de leur marché du travail (dès le début des années 1990 pour les pays nordiques, au début des années 2000 pour l'Allemagne et l'Autriche) et de leurs systèmes de retraite (fin des années 1990 pour les pays nordiques, début des années 2000 pour l'Allemagne ou l'Autriche).

Dans le même temps, les pays du Sud de l'Europe (et la plupart des pays de l'Est, tout comme l'Irlande), ont connu des taux de croissance économique plus élevés (sauf dans le cas de l'Italie et du Portugal), ont tous vu les salaires augmenter plus fortement qu'au Nord, et n'ont pas contenu leurs dépenses publiques. Ils ont eux aussi mis en œuvre des réformes de leurs marchés du travail et de la protection sociale. Mais les transformations sont restées d'une moindre ampleur.

Ce qui a pu apparaître comme une tendance à la convergence économique et sociale entre le Nord et le Sud – le Sud croissant plus vite que le Nord, mais partant de niveaux de PIB, de dépenses publiques et de coûts du travail inférieurs –, contribuait en fait à renforcer la compétitivité du Nord et à dégrader celle du Sud. La convergence apparente des pays d'Europe du Sud entre 2000 et 2010 recouvrait des déséquilibres réels, notamment en matière de structure des coûts et de solde extérieur. Pendant longtemps, ces évolutions n'ont pas alerté les instances européennes, dans la mesure où les objectifs en termes d'inflation et de déficits publics étaient relativement respectés (sauf en Grèce, mais la situation réelle n'était pas connue).

Des modèles sociaux et de croissance disparates au sein de la zone euro

Plusieurs travaux cherchent à expliquer ces différences d'évolution. Ainsi, Martin Höpner et Mark Lutter (2014) soulignent que dans ces deux groupes de pays, les relations industrielles, notamment les systèmes de négociations salariales, sont structurées de façon différente. Dans les économies du Nord, les négociations salariales générales sont guidées par l'industrie manufacturière, où les partenaires sociaux, préoccupés par la compétitivité de leur industrie, ont tout au long des années 2000 négocié une modération salariale en échange de la sécurité

de l'emploi industriel³. L'évolution des salaires dans les autres secteurs s'est alignée sur ces tendances. Les réformes structurelles du marché du travail ont aussi joué un rôle. À l'inverse, si les salaires ont été relativement contenus dans l'industrie manufacturière dans les pays du Sud de l'Europe (mais moins qu'au Nord), les salaires dans le secteur public et le secteur des services marchands ont fortement augmenté, entraînant une plus forte inflation, et à terme, une dégradation de la compétitivité et de la balance des paiements. Dans ces pays, les négociations salariales ne sont pas coordonnées ni guidées par l'industrie, mais soumises au jeu de la concurrence entre syndicats.

Peter Hall (2014) souligne que ces évolutions reflètent la coexistence au sein de la zone euro de modèles de croissance fort différents. Les uns tirent traditionnellement leur croissance par les exportations, fondées, en particulier en Allemagne, sur une production manufacturière à haute valeur ajoutée, qui repose elle-même sur une main-d'œuvre qualifiée et des investissements en recherche et développement (R&D) importants. La croissance des économies du Sud repose quant à elle beaucoup plus sur la consommation. Au cours des années 2000, celle-ci a été soutenue par l'augmentation des salaires et de la dette, privée (Espagne) ou publique (Grèce, Italie, France). Cette croissance par l'endettement a été rendue possible par des taux d'intérêts relativement bas garantis à ces pays par leur appartenance à la zone euro.

La dualisation économique et sociale de l'Europe, très visible depuis 2010, s'explique ainsi par des différences structurelles entre les pays qui la composent. Ces différences structurelles ont été particulièrement exacerbées au sein de la zone euro, où les mêmes politiques, fondées sur les mêmes critères, et notamment un même taux d'intérêt directeur fixé par la Banque centrale européenne, ont accru les disparités.

Afin de compléter ces analyses de la dualisation européenne, il nous semble nécessaire de souligner deux autres divergences de trajectoires, qui concernent les investissements productifs et sociaux et permettent aussi de comprendre pourquoi les pays du Nord de l'Europe s'en sortent mieux aujourd'hui.

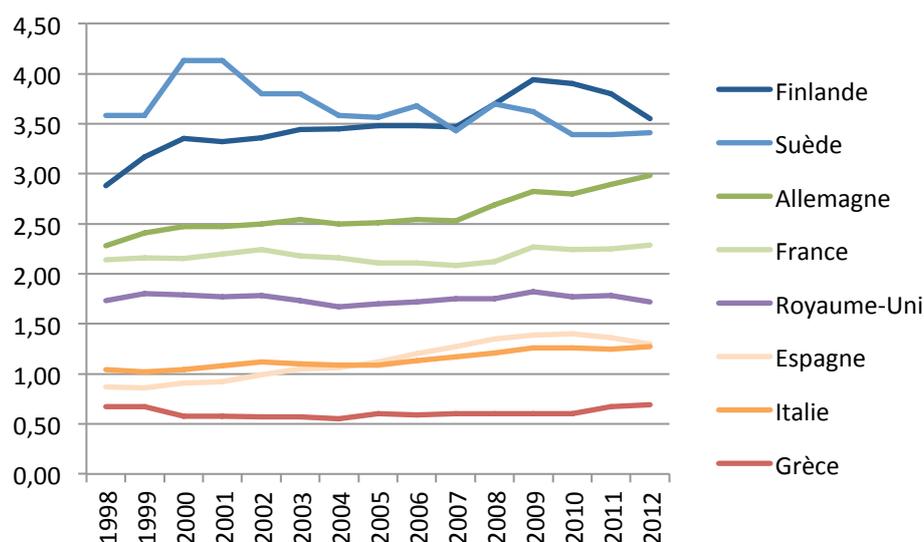
Différences de trajectoires en termes d'investissements

Les pays du Nord de l'Europe ont tout au long des années 2000 mené des politiques d'investissement dans le capital humain (en termes d'éducation et de formation notamment) et dans la R&D, qui leur permettent d'avoir aujourd'hui une économie plus productive que les autres. On peut ainsi noter que les pays les plus en difficulté aujourd'hui sont ceux qui ont le moins dépensé pour ces investissements au cours des années 1990 et 2000. Si l'on souligne généralement l'évolution inverse des dépenses publiques entre le Nord et le Sud de l'Europe, il convient de rappeler que ces dépenses restent plus élevées au Nord qu'au Sud. Si elles semblent plus soutenables, c'est que leur structure est elle aussi très différente : elles sont beaucoup plus orientées vers l'investissement productif.

La première spécificité remarquable des pays du Nord de l'Europe est leur niveau d'investissement (public et privé) en R&D. Elle explique une bonne part des écarts de compétitivité au sein de l'Union (graphique 1).

Graphique 1. Évolution de la dépense brute de R&D en Europe (en % du PIB, 1998- 2012)

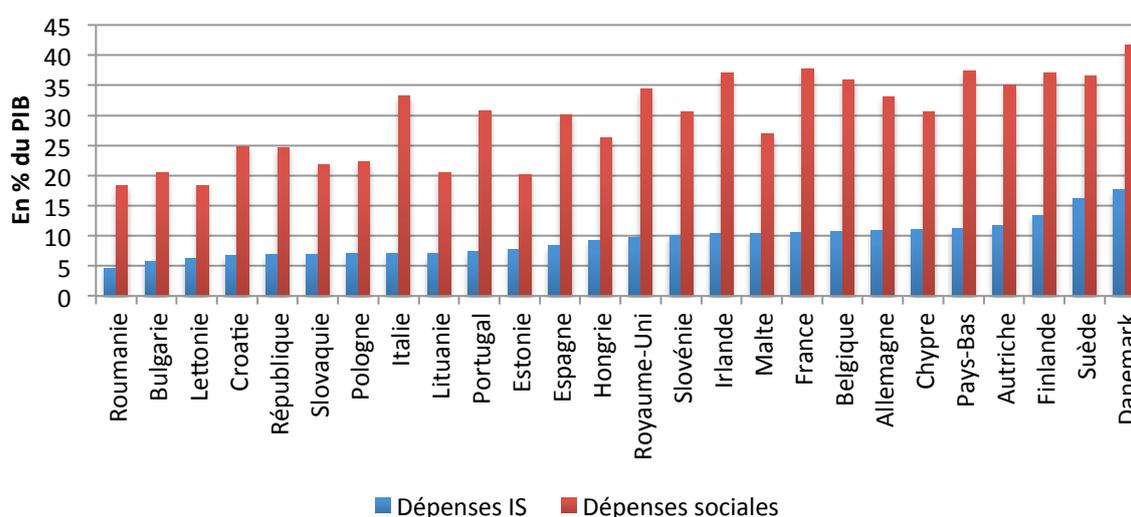
³ Cf. aussi Palier B. et Thelen K. (2010), « Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany », *Politics and Society*, vol. 38, n° 1.



Source : Eurostat

Leur seconde spécificité concerne le contenu des dépenses sociales. Comme nous l'avons souligné par ailleurs, les systèmes de protection sociale peuvent se différencier selon le degré d'investissement dans le capital humain qu'ils génèrent et selon leur capacité à favoriser des taux d'emplois élevés ou non⁴. Ainsi, alors mêmes que les dépenses sociales sont plus élevées au Nord qu'au Sud, elles y sont plus soutenables car davantage orientées vers la qualification et la mobilisation de la main-d'œuvre que dans le reste de l'Europe. En dépit d'un certain rattrapage, les écarts dans les niveaux de dépenses d'investissement social (enfance, famille, conciliation, éducation, politiques actives du marché du travail) sont restées importantes (graphique 2).

Graphique 2. Dépenses d'investissement social et dépenses sociales totales* (en % du PIB, 2012)



(*) Dépenses de protection sociale, éducation et santé.

Source : Eurostat 2014, calculs D. Marguerit et C. Mareuge pour France Stratégie.

⁴ Cf. Morel N., Palier B. et Palme J. (2012), *Towards a Social Investment Welfare State ?*, Bristol, Policy Press, notamment chapitres 8 et 9; et Palier B. (2014), "La stratégie d'investissement social", *Étude du CESE*, février.

Si la dualisation économique et sociale de la zone euro peut se comprendre par la coexistence au sein d'une même zone monétaire de pays ayant des systèmes sociaux et des modèles de croissance différents, cette dualisation a aussi été renforcée par les politiques menées en Europe depuis la crise.

Les évolutions de l'approche européenne du social

À partir de 2010, l'ensemble des États européens ont adopté des plans de consolidation budgétaire et des mesures de modération salariale. Or, si ces politiques peuvent s'avérer bénéfiques pour des économies tirées par les exportations, elles sont plus dommageables pour celles qui reposent sur la consommation. Or, depuis 2010, les mesures de ce type ont été plus drastiques dans les pays de la périphérie européenne (de l'Irlande à l'Europe du Sud et de l'Est). Elles ont contribué et risquent de contribuer plus encore à l'avenir à la dualisation sociale de l'Europe.

Plans de consolidation budgétaire et politiques sociales

Les mesures adoptées par les gouvernements européens sont principalement de trois types : réformes des politiques sociales, privatisations, gel des salaires des fonctionnaires et réduction de leur nombre. Elles ont correspondu le plus souvent à une pression directe de l'UE, notamment pour les pays soumis à la tutelle de la troïka, mais aussi par l'intermédiaire des recommandations délivrées par les instances européennes aux pays soumis à une procédure de déficit excessif⁵. Au printemps 2011, 24 pays membres étaient soumis à une telle procédure, ils n'étaient plus que 11 (principalement du Sud et de l'Est de l'Europe) au printemps 2015.

De nombreux pays ont instauré une baisse des prestations chômage et des prestations d'assistance pour les chômeurs en fin de droits (Allemagne, Portugal, Roumanie, Danemark, Irlande, Royaume-Uni, Espagne, Grèce). Il s'agit ici de « rendre le travail plus attractif » en diminuant les prestations sociales. Plusieurs pays ont aussi prévu de restreindre pour les chômeurs la possibilité de refuser une offre d'emploi (Espagne, Royaume-Uni). De nombreuses mesures ont été adoptées pour accroître la flexibilité du marché du travail, notamment pour les travailleurs en contrat à durée indéterminée (Espagne, Portugal, Danemark). La baisse des prestations ne concerne pas que les chômeurs. De nombreux pays ont aussi réduit la prise en charge publique des dépenses de santé. Ces mesures ont même été imposées à la Grèce, à l'Irlande et au Portugal, comme conditions à l'aide qui leur est apportée.

Les plans de consolidation budgétaire comprennent également souvent une réforme des retraites, qui conditionne là aussi parfois l'aide de l'Europe et du FMI (Grèce, Bulgarie, Roumanie). L'âge de départ en retraite doit être repoussé au-delà de 65 ans en Irlande, en Espagne en République Tchèque et en Allemagne, et le Royaume-Uni prévoit d'accélérer le calendrier d'une augmentation déjà programmée. Les réformes espagnoles et grecques ont aussi introduit un changement dans le mode de calcul des pensions.

De manière inquiétante, les dépenses sociales qui préparent l'avenir sont marquées par les divergences d'évolution les plus fortes. Les calculs de la Commission européenne montrent un accroissement des disparités en matière de dépenses de santé, d'éducation, de prestations

⁵ La procédure de déficit excessif est prévue par l'article 126 du traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne. Cet article oblige les États membres à éviter des déficits excessifs dans les budgets nationaux. La valeur de référence est de 3 % du PIB.

familiales et de dépenses actives du marché du travail depuis 2008. Alors même que les niveaux de dépenses dans ces domaines tendaient à se rapprocher au cours des années 2000, on constate un décrochage dans ces domaines pour de nombreux pays de la périphérie de l'Europe (et pour le Royaume-Uni, les Pays-Bas et le Danemark sur certaines dépenses, mais ils partaient de niveaux plus élevés).

Une rupture dans les objectifs sociaux et politiques de l'Europe

Du traité de Rome aux années 2000, la construction européenne, et en particulier l'intégration économique, qui s'est accélérée depuis l'adoption de l'acte unique en 1986, sont allés de pair avec une convergence économique et sociale. Ainsi, que l'on considère les régions les plus en retard ou bien les pays qui ont accédé à l'Union au fur et à mesure des élargissements, ils ont connu des phénomènes de rattrapage, que ce soit en termes de PIB, de PIB par tête, de dépenses sociales ou d'emploi⁶.

En 1986, l'entrée de la Grèce et surtout de l'Espagne et du Portugal dans l'UE avait réactivé les craintes de « *dumping social* », ces pays ayant un PIB et un niveau de dépenses sociales, donc de cotisations sociales, nettement inférieurs à la moyenne européenne. Deux ans après l'arrivée de l'Espagne et du Portugal, la CEE accordait un doublement de l'enveloppe budgétaire des trois fonds structurels dans le cadre du « Paquet Delors » de 1988. Alors qu'à leur entrée dans l'UE, ces deux pays avaient un PIB équivalent à 60 % de la moyenne, à la fin des années 1990, l'Espagne avait atteint celle-ci et le Portugal y tendait, tandis que leur niveau de protection sociale contre les risques « traditionnels » (maladie, retraite) avaient rejoint les standards européens⁷.

Depuis le milieu des années 2000, l'optique européenne en matière sociale semble moins de préserver le plus haut niveau de protection sociale que d'achever la construction d'un marché du travail européen, avec *de facto* une mise en concurrence des systèmes sociaux. Alors que tous les élargissements précédents avaient été l'occasion de soutenir le rattrapage par le haut des pays les moins avancés, les débats préparatoires à l'entrée des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) n'ont pas permis un consensus similaire⁸.

La réforme de 2005 des méthodes ouvertes de coordination (MOC) visant à coordonner les réformes de la protection sociale, dans sa version remaniée et simplifiée, ne se préoccupe réellement que d'emploi et de croissance, et subordonne les réformes sociales aux impératifs économiques. L'adoption de la directive Bolkenstein en 2006 vise quant à elle à ouvrir le marché du travail européen dans le secteur des services. Une première mouture devait permettre aux entreprises de services d'appliquer le droit du travail de leur pays d'origine et non celui des pays où elles opéraient, permettant ainsi un *dumping social*. Cet élément n'a pas été retenu dans la version finale de la directive mais la Cour de justice des Communautés européennes a *in fine* autorisé ce type de concurrence sociale : les arrêts Viking et Laval rendus par la CJCE en décembre 2007 contestent aux pays nordiques le droit d'imposer aux entreprises opérant sur leur sol des normes sociales négociées et non légiférées. La nouvelle stratégie européenne adoptée en 2010, intitulée Europe 2020, se limite dans le domaine social

⁶ Guillen A. et Palier B. (2004), *Journal of European Social Policy* vol. 14, n° 3, Special issue on « EU accession, europeanisation and social policy ».

⁷ Idem.

⁸ Dans les critères d'adhésion définis pour les PECO à Copenhague en 1993, il n'est fait aucune mention de la protection sociale, les fameuses « 80 000 pages » d'acquis communautaire traitant principalement de démocratie et d'économie de marché.

à des objectifs de réduction de la pauvreté et d'augmentation des taux d'emploi. On assiste ainsi à une remise en cause de la capacité des systèmes de protection sociale les plus généreux à garder leurs standards sur un marché du travail de plus en plus ouvert. Depuis près de quinze ans, loin d'organiser un rattrapage vers le haut, l'Union européenne, sans l'avoir forcément souhaité, a permis, voire favorisé, une divergence des modèles sociaux.

Bibliographie

Boisson-Cohen M., Mareuge C., Marguerit D. et Palier B. (2015), Les divergences sociales en Europe après la crise, *La Note d'analyse* n° 25, France Stratégie, février.

Höpner M. et Lutter M. (2014), « One Currency and Many Modes of Wage Formation. Why the Eurozone Is Too Heterogeneous for the Euro », *MPIfG Discussion Paper 14/14*.

Hall P. (2014), « Varieties of capitalism and the Euro crisis », *West European Politics*, vol. 36, n° 6.

Morel N., Palier B. et Palme J. (2012), *Towards a Social Investment Welfare State ?*, Bristol, Policy Press

Palier B. (2014), « La stratégie d'investissement social », *Étude du CESE*, Les éditions des Journaux Officiels, février.