

POLITIQUE SOCIALE ET UNION MONETAIRE : PUZZLES, PARADOXES ET PERSPECTIVES¹

PAR FRANK VANDENBROUCKE

L'avènement d'Etats-providence nationaux forts et l'unification européenne étaient les plus beaux projets politiques du 20^{ème} siècle : ils étaient porteurs d'espoir. Le rôle des Etats-providence était de 'délivrer les peuples de la crainte et du besoin'. L'intégration européenne devait mettre un terme à une histoire faite de guerres meurtrières. Aujourd'hui, ces deux projets semblent dans l'impasse. L'Union européenne (UE) est confrontée à des questions d'ordre existentiel qui ont trait à l'objectif même de la coopération. Ce n'est pas l'objectif des Etats-providence qui est remis en question, mais il semble que ces Etats sont de moins en moins en mesure de réaliser l'objectif qu'ils se sont fixé – protéger les gens. Je ne vais pas parler de cette succession de crises qui ont secoué l'Union. Je ne vais pas non plus parler de tous les challenges devant lesquels nos Etats-providence se trouvent. Certaines problématiques cruciales ne seront donc pas traitées. Je me focalise sur une question spécifique : se pourrait-il que la poursuite du développement du projet européen et le projet des Etats-providence nationaux soient – pour comble de malheur – contradictoires ? Serions-nous en présence d'un dilemme tragique, du fait que les *objectifs* de ces projets (intégration et ouverture par l'Union, protection et sécurité assurées par des Etats-providence nationaux) ne seraient plus conciliables ?

Une école de chercheurs universitaires le croit en effet : selon Fritz Scharpf, l'UE, telle qu'elle est conçue, ne peut pas être une économie de marché sociale ; elle pousse systématiquement les Etats membres sur la voie d'un modèle libéral.² Les fondateurs du projet européen n'avaient absolument pas cela en tête, bien au contraire :

(1) Allocation prononcée à l'occasion de sa nomination comme professeur à l'Université d'Amsterdam, le 1er juin 2016.

L'auteur remercie Anne Van Lancker, Natascha Van Mechelen, Sarah Marchal, Michael Jungen, Jan Vandembroucke, Christina Grauls, Chris Luijges, Bea Cantillon et Brian Burgoon pour leurs commentaires ponctuels et leur aide, et les collaborateurs du *Centre for European Policy Studies* (CEPS) pour les discussions stimulantes concernant l'idée d'une réassurance Européenne des systèmes de chômage nationaux ; il remercie Philippe Claes pour la traduction.

(2) Voir Scharpf (2009) pour une synthèse du point de vue qu'il a développé à ce propos dans une série de publications importantes. Je situe ce point de vue dans un cadre plus large d'analyses de l'impact social de l'UE dans Vandembroucke (2013).

les signataires du Traité de Rome étaient persuadés que l'intégration économique contribuerait au développement d'Etats-providence nationaux riches et inclusifs. Rétrospectivement, leurs convictions pourraient être synthétisées comme suit :

- L'intégration économique n'allait pas seulement favoriser la croissance dans l'ensemble des pays participants mais elle permettrait aussi à des pays économiquement moins développés de rattraper les autres : l'intégration serait une machine de convergence.³
- La gestion de la politique sociale pouvait être laissée aux instances nationales, c'est-à-dire à un niveau où la pression des syndicats et des partis politiques serait suffisante pour distribuer correctement les fruits économiques de l'intégration. Il n'était pas nécessaire de convenir de normes sociales. Les pays qui étaient à la pointe en matière économique et sociale ne seraient pas freinés dans leur politique sociale : la machine de convergence ne porterait pas atteinte à leur cohésion sociale interne.

En résumé, le *credo* des *founding fathers* reposait sur deux dogmes, que nous devons bien différencier : la *convergence par l'intégration* entre les Etats membres ; et la *cohésion dans la convergence* au sein des Etats membres. Il me faut ajouter ici d'emblée que le deuxième dogme (la cohésion dans la convergence) suscitait des débats. La question de savoir si l'intégration économique pouvait se faire sans harmonisation sociale était un point de discussion dans les années 50. Le rapport Ohlin, publié en 1956, qui, avec le rapport Spaak, a jeté les bases de la création de la Communauté Economique Européenne, était consacré à cette question. Bertil Ohlin⁴ partait du principe que les écarts de coûts salariaux entre les pays concernés étaient à ce point liés aux écarts de productivité que l'on ne devait pas s'inquiéter qu'une pression à la baisse sur les salaires découlerait de la libération du commerce. Ohlin insistait toutefois sur le principe suivant : d'éventuelles évolutions en sens divers en matière de salaires et de productivité, susceptibles de survenir plus tard, seraient corrigées par des adaptations des taux de changes entre les pays. Ohlin n'avait donc pas en tête une union monétaire : il s'agit d'une réserve importante. Les *founding fathers* ont suivi Ohlin dans une large mesure.⁵

(3) L'expression 'machine de convergence' est empruntée à Gill et Raiser (2012).

(4) Ohlin, lauréat du prix Nobel d'économie, est surtout connu pour ses travaux relatifs au commerce international, synthétisés dans le *Heckscher-Ohlin theorem*; il fut également un politicien suédois et un président de parti. Le rapport a été publié par l'Organisation Internationale du Travail (OIT, 1956).

(5) J'écris 'dans une large mesure', car la Communauté Economique Européenne qui se constituait a, dans certains domaines, bel et bien lié l'intégration du marché à l'harmonisation sociale à un haut niveau, notamment en matière de sécurité et de santé sur le lieu de travail dans les années '80 et '90. Un aperçu de la politique sociale développée par l'Union figure dans Vandenbroucke et Vanhercke (2014), Anderson (2015), Leibfried (2015) et Rhodes (2015).

L'histoire n'a pas donné tort à Ohlin et aux *founding fathers*, du moins jusqu'au milieu des années 2000 : intégration, processus de rattrapage économique et développement des Etats-providence nationaux allaient de pair. Depuis une dizaine d'années, nous voyons cependant apparaître des fissures dans ce modèle. La première fissure était déjà visible avant la crise de 2008. La machine de convergence tournait, mais dans plusieurs Etats-providence européens très développés, les inégalités augmentaient : la 'cohésion dans la convergence' ne fonctionnait plus. La deuxième fissure, qui s'est en fait avérée être une lézarde spectaculaire, a été révélée par la crise : la machine de convergence s'arrêtait et le nord et le sud de l'union monétaire commençaient à diverger. Depuis 2008, les inégalités augmentent donc, non seulement au sein de certains Etats membres, mais également entre certains Etats membres, en particulier dans la zone euro.

Dans l'analyse qui suit, l'accent est mis sur l'union monétaire : quelle est la signification de l'unification monétaire pour la politique sociale ? La question n'est cependant pas posée *in abstracto* : il s'agit d'une union monétaire qui doit être au service du projet européen. De ce fait, je commencerai par expliquer à quel point l'ambition des *founding fathers* était et est particulière, certainement si on l'applique à l'Europe élargie d'aujourd'hui. Les inégalités en Europe sont en effet grandes, et il convient de ne pas sous-estimer le double challenge de la convergence et de la cohésion.

L'EUROPE DES INEGALITES

La figure 1a montre les Etats membres de l'UE à côté des Etats qui constituent les Etats-Unis (figure 1b) ; par souci de simplicité, nous les appellerons tous 'Etats' dans la description qui suit. Les petits carreaux gris représentent les Etats individuels. Le carré noir au milieu des deux figures est un 'Etat représentatif' fictif, ce qui veut dire un Etat membre européen ou américain fictif, qui correspond, en matière de revenus des habitants et de répartition du revenu, à la moyenne européenne ou américaine. ⁶Sur l'axe horizontal figure, pour chaque Etat, le revenu médian dont disposent les habitants de ces Etats, par rapport au revenu moyen dans 'l'Etat représentatif'. ⁷ Sur l'axe vertical figure une échelle de mesure de l'inégalité au sein de l'Etat, exprimée par rapport à l'inégalité qui règne dans 'l'Etat représentatif'. L'échelle de mesure de l'inégalité est le coefficient de GINI : nous comparons donc des coefficients de

(6) Il s'agit de la moyenne arithmétique non pondérée des chiffres des Etats (membres), c'est-à-dire sans tenir compte de la taille diverse des Etats (membres).

(7) Les chiffres pour l'UE sont basés sur l'enquête EU SILC 2014 (EURstat); les chiffres pour les Etats-Unis sont basés sur des données du *Bureau of the Census*. Les chiffres sous-jacents pour l'UE et les Etats-Unis ne sont pas tout à fait comparables. Pour l'UE, il s'agit du revenu médian disponible des ménages par individu, standardisé pour tenir compte de différences au niveau de la taille et de la composition des ménages; les montants sont exprimés en parités de pouvoir d'achat; pour tous les pays, ils ont trait à l'année 2013, sauf pour le Royaume-Uni et l'Irlande, où il se rapportent à 2014. Pour les Etats-Unis, il s'agit de revenus en dollars, sur la base des ménages, qui ont trait à 2014.

GINI entre eux. Lorsqu'un Etat (petit carreau gris) se trouve à la droite de l'Etat représentatif fictif (le carré noir), le revenu y est plus élevé que le revenu dans l'Etat représentatif ; à l'inverse, lorsqu'un petit carreau gris se trouve à la gauche de l'Etat représentatif fictif, le revenu y est plus faible. Lorsqu'un petit carreau gris est plus haut que l'Etat représentatif, l'inégalité y est plus élevée que l'inégalité dans l'Etat représentatif ; lorsqu'un petit carreau gris est plus bas que l'Etat représentatif, l'inégalité y est plus faible que dans l'Etat représentatif. Le cercle gris en pointillé à la figure 1a inclut la Suède, le Danemark et quatre pays de la zone euro : l'Autriche, la Belgique, la Finlande et les Pays-Bas. Il s'agit d'Etats membres qui, comparés à l'Etat membre européen moyen, sont sensiblement plus riches (avec un revenu médian supérieur de 34 % à 53 % à la moyenne) et qui ont une répartition des revenus plus égale (avec un coefficient de GINI inférieur de 9 % à 17 % à la moyenne). Le cercle noir de la figure 1a contient la Roumanie et la Bulgarie mais aussi les pays de la zone euro que sont la Lettonie, la Lituanie, l'Estonie, la Grèce et le Portugal, avec un revenu médian compris entre seulement 29 % (Roumanie) et 72 % (Portugal) de la moyenne européenne, et un coefficient de GINI supérieur de 13 % à 17 % à la moyenne européenne. La figure 1a illustre que la zone euro est aussi hétérogène que l'UE : pour une union monétaire, il s'agit là d'une donnée particulière.

FIGURE 1A : DIVERSITE DES ETATS MEMBRES DE L'UE28

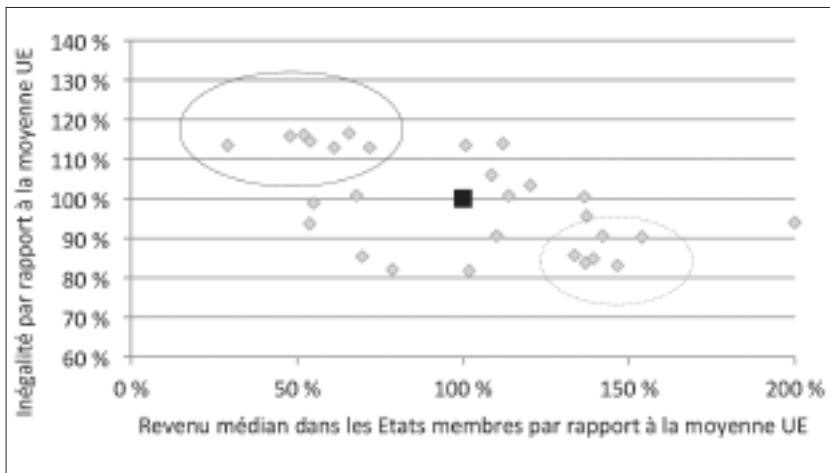
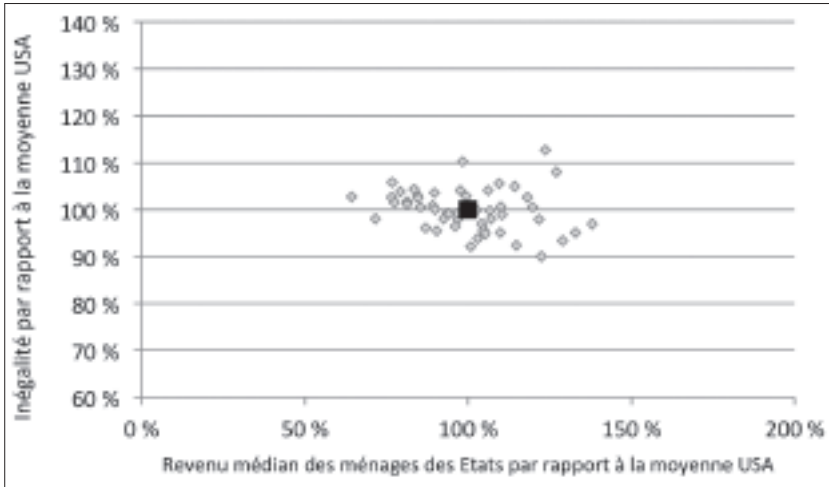


FIGURE 1B : DIVERSITE DES ETATS DES ETATS-UNIS

Source : Eurostat et U.S. Census Bureau, voir note 7 pour les détails.

L'Etat américain représentatif qui se trouve à la figure 1b n'est pas comparable à l'Etat membre européen représentatif qui se trouve à la figure 1a : le revenu y est plus élevé, mais réparti de manière bien plus inégale. La comparaison entre les deux figures démontre toutefois que les Etats américains sont entre eux beaucoup moins disparates que les Etats membres européens, quant au montant du revenu et à la répartition. La grande inégalité qui caractérise les Etats-Unis en tant que pays est le résultat d'une grande inégalité au sein de chacun des Etats. En Europe, il en va autrement : si nous considérons l'Europe comme un seul pays, l'inégalité y est également élevée, mais elle est le résultat combiné d'une inégalité (modérée) au sein de la majorité des Etats membres et d'une grande inégalité entre les Etats membres. En outre, il est un fait que les Etats membres européens plus pauvres enregistrent en interne souvent plus d'inégalités que les Etats membres européens plus riches. C'est ce qui ressort de la figure 1a, mais également d'autres chiffres : l'écart entre les Etats membres européens est encore plus grand si nous ne prenons pas le revenu médian comme point de comparaison entre les Etats membres européens, comme à la figure 1a, mais un échelon inférieur sur l'échelle des revenus. Cela est illustré par le tableau 1 : il compare le revenu dans cinq Etats membres, à quatre positions différentes dans le classement des revenus, à la moyenne, à ces mêmes positions, dans le classement des revenus dans un 'Etat membre européen représentatif' fictif. Au bas de l'échelle des revenus (au sommet du premier quintile, à savoir les 20 % inférieurs des revenus), un Roumain dispose aujourd'hui d'un revenu égal à 23 %

de la moyenne européenne pour ce quintile ; en haut de l'échelle des revenus (au sommet du quatrième quintile, à savoir un revenu que ne gagnent pas 80 % de la population), les Roumains ont un revenu qui est égal à 32 % de la moyenne européenne correspondante. Le tableau 1 dévoile de bonnes et de mauvaises nouvelles. La bonne nouvelle, c'est le processus de rattrapage réalisé par les pays de l'Europe de l'Est et centrale après 2006, à tous les échelons de l'échelle des revenus. La mauvaise nouvelle correspond aux chiffres pour la Grèce : l'inverse s'y est produit par rapport à la moyenne européenne, puisque les revenus grecs se situent même à présent, dans chaque quintile, sous le niveau de la Pologne.

TABEAU 1 : COMPARAISON DES REVENUS A DIFFERENTS ECHELONS SUR L'ECHELLE : RAPPORTS AVEC LA MOYENNE EUROPEENNE

Point de comparaison	Moyenne des 27 Etats membres de l'UE		Roumanie		Danemark		Pologne		Allemagne		Grèce	
	2006	2013	2006	2013	2006	2013	2006	2013	2006	2013	2006	2013
Quintile supérieur 4	100%	100%	26%	32%	123%	133%	48%	70%	138%	138%	100%	65%
Quintile supérieur 3	100%	100%	24%	30%	132%	140%	45%	67%	138%	138%	93%	62%
Quintile supérieur 2	100%	100%	21%	28%	139%	145%	45%	67%	139%	138%	88%	58%
Quintile supérieur 1	100%	100%	18%	23%	144%	152%	43%	67%	140%	136%	82%	53%

Légende : comparaison des revenus standardisés disponibles des ménages à la moyenne non pondérée des Etats membres de l'UE27 ; La comparaison est réalisée sur la base des parités de pouvoir d'achat (PPA) pour tenir compte des écarts de prix entre les pays.

Source : Eurostat ; SILC 2007 pour les chiffres de 2006 ; SILC 2014 pour les chiffres de 2013.

Ceci explique pourquoi une véritable échelle de mesure européenne de la pauvreté, sur la base d'un seuil de pauvreté européen commun, donne un pourcentage de pauvreté bien supérieur à la moyenne de nos pourcentages de pauvreté nationaux (mais un pourcentage qui s'est cependant quelque peu amélioré durant les dernières années).⁸ Si nous considérons l'Europe comme nous considérons traditionnellement les USA, nous obtenons des pourcentages de pauvreté qui se rapprochent plus des chiffres américains.

(8) Pour une analyse détaillée des critères pan-Européens opposés aux critères nationaux en matière d'inégalité et de pauvreté, voir Goedemé et Collado (2016).

DILEMMES TRAGIQUES OU DÉFAUTS DE CONSTRUCTION REPARABLES

L'une des fonctions des Etats-providence consiste à redistribuer les revenus. Dans des Etats-providence fortement développés, qui dans le passé ont fait figure de modèles et qui ont également bien résisté à la récente crise, comme la Suède et l'Allemagne, l'effort de redistribution semble s'affaiblir. Ils ne sont pas les seuls Etats-providence riches où la pauvreté évoluait déjà défavorablement avant la crise. Bien sûr, j'utilise une définition relative de la pauvreté ; il s'agit de l'inégalité dans le segment inférieur des revenus. Dans la plupart des pays, le risque de pauvreté a diminué chez les pensionnés, mais dans de très nombreux pays, il a touché plus de personnes en âge actif et leurs enfants. Dans ces pays, le rôle des allocations a diminué dans le cadre de la lutte contre la pauvreté ; l'écart entre les revenus des ménages qui sont très actifs sur le marché du travail et les revenus des ménages qui sont peu actifs sur le marché du travail a augmenté.⁹ Nous disposons à ce propos surtout de données européennes comparables détaillées pour la période postérieure à 2004, car le *European Survey on Income and Living Conditions* (EU SILC) était arrivé à son terme. Comme cela coïncidait avec l'élargissement de l'UE, la tentation est forte d'y voir la preuve d'un dilemme tragique : la diminution de la capacité de redistribution des Etats-providence européens fortement développés *serait le prix à payer* pour l'intégration de pays dont le niveau des salaires et de la protection sociale serait bien moindre : le moteur de convergence tournait mais il mettait à mal la cohésion dans la plupart des pays à la pointe. L'optimisme d'Ohlin aurait été justifié concernant des pays qui ne se différencient pas beaucoup l'un de l'autre, mais pas concernant un club de 28 pays hétérogènes. Je pense que la recette d'Ohlin ne marche en effet plus, mais s'agit-il pour autant d'un dilemme tragique ?

Pour bien préciser les enjeux, il importe de distinguer des tendances sociales fondamentales, d'une part, et la réglementation insuffisante en matière de mouvements transfrontaliers de travailleurs et les situations irrégulières qui y sont liées, d'autre part. Par exemple, les problèmes liés au 'détachement' bénéficient depuis un certain temps de beaucoup d'attention ; le détachement signifie que des travailleurs travaillent aux Pays-Bas mais restent au service d'une entreprise étrangère. Ce système doit être réformé ; j'y reviendrai plus loin. Un système de détachement mal organisé n'est pas un dilemme tragique : c'est un défaut de construction réparable.

Comment l'intégration pourrait-elle créer un dilemme tragique ? Une explication plausible est liée au rôle des salaires minima. On pourrait supposer que l'intégration de pays où les salaires minima sont très bas exerce de toute façon – même avec la meilleure réglementation en matière de mouvements transfrontaliers – une pression

(9) Le constat selon lequel les risques de pauvreté augmentaient déjà avant la crise dans les Etats-providence développés est l'objet de Cantillon et Vandembroucke (2014); voir aussi Vandembroucke et Rinaldi (2015) pour un aperçu de la problématique de la convergence et de la cohésion en EURpe.

compétitive sur l'évolution des salaires minima dans les pays développés ; de ce fait, leur progression commencerait à être inférieure, dans les pays avancés, à la progression des salaires moyens. Comme les salaires minima sont un pivot dans l'ensemble des allocations de chômage et de l'assistance, cela finit par exercer une pression sur tout l'édifice social. Cette hypothèse est plausible, mais la réalité est plus complexe. Dans le groupe de pays où les salaires minima sont fixés de manière officielle et pour lesquels Eurostat publie¹⁰ des données, nous constatons en effet un certain glissement dans le rapport entre les salaires minima et les salaires moyens. Il en résulte une convergence vers le milieu : dans les pays où le rapport entre le salaire minimum et le salaire moyen était très avantageux avant l'élargissement, la tendance a été ensuite souvent à la baisse (en ce qui concerne ce rapport relatif) ; dans des pays où ce rapport était moins favorable, la tendance s'est souvent améliorée. Il y a eu des processus de rattrapage positifs, en particulier dans un certain nombre de nouveaux Etats membres, avec une augmentation forte, en termes relatifs et absolus, des salaires minima, mais aussi au Royaume-Uni. Cela suggère que la machine de convergence a fonctionné dans les nouveaux Etats membres, mais a commencé à exercer une pression sur l'édifice social de la plupart des Etats-providence les plus développés. Les salaires minima ne représentent toutefois qu'un élément. Pas mal de gouvernements ont pris des mesures ces 15 dernières années en matière d'impôts et de cotisations afin d'améliorer le pouvoir d'achat net des personnes gagnant le salaire minimum : la figure A1 à l'annexe illustre l'importance de cet effort dans plusieurs pays aujourd'hui. En d'autres mots, il se pourrait que l'intégration de pays européens à bas salaires ait incité plusieurs gouvernements à renforcer l'effort des pouvoirs publics en vue de soutenir les revenus nets dans le segment inférieur du marché du travail et pour 'décharger' dans une certaine mesure les employeurs de cette responsabilité ; mais l'intégration européenne n'empêche pas que des pouvoirs publics fournissent cet effort.¹¹ Tout comme elle n'empêche pas que ceux-ci maintiennent à un niveau élevé non seulement les salaires nets dans le segment inférieur du marché du travail, mais également les prestations sociales. La question de savoir si cela se passe – et en particulier de savoir si non seulement les revenus nets liés au bas salaires sont soutenus mais également les prestations sociales – dépend des possibilités et priorités budgétaires. Cantillon, Marchal et Luigjes indiquent que l'évolution des revenus nets liés aux salaires minima et des prestations était finalement plus favorable dans les années 2000 que dans les années 90 (c'est-à-dire que la balance des évolutions favorables et défavorables, examinée dans un éventail de pays, est plus mitigée).¹² Il n'y a donc pas d'indications selon lesquelles la dernière vague d'élargissement a empêché l'amélioration du revenu net

(10) Les données Eurostat sur lesquelles je me base pour cette affirmation (tentative) se rapportent à la période 1999-2008 et ne comprennent pas l'Allemagne, la Suède, le Danemark, l'Autriche, la Finlande, la Suède et l'Italie

(11) Dans certains pays, la configuration institutionnelle existante est peut-être moins en mesure d'opérer une telle adaptation, ce qui permet à l'intégration de l'UE d'avoir, en principe, un effet asymétrique.

(12) Cantillon et Marchal (2016) et Cantillon, Marchal et Luigjes (2015).

de personnes touchant le salaire minimum. Il s'agit plutôt de choix politiques, qui sont opérés ou non, dans un contexte où les autorités doivent jouer un rôle accru et engager davantage de moyens budgétaires pour protéger les bas revenus. Par ailleurs, tous les Etats-providence développés, même en dehors de l'Europe, sont confrontés à des changements démographiques qui n'ont rien à voir avec l'Européanisation, mais qui créent des tensions au niveau de la politique sociale et qui imposent aux autorités des orientations nouvelles si elles veulent combattre la pauvreté. Le nombre croissant de familles monoparentales est à cet égard un facteur important : dans des sociétés où le double salaire devient la norme, un salaire minimum dans un ménage à plusieurs enfants ne suffit généralement plus pour maintenir celui-ci au-dessus du seuil de pauvreté, même quand ce salaire minimum est très convenable ; il en va de même *a fortiori* pour des revenus de remplacement individuels. Les pouvoirs publics doivent développer pour cela de nouveaux outils ; la compensation des coûts auxquels sont confrontés les ménages prend plus d'importance.¹³

L'immigration qui s'est produite après l'élargissement de l'Europe joue un rôle manifeste dans l'évolution des chiffres de la pauvreté : dans les pays de l'UE, le risque de pauvreté chez les migrants provenant des nouveaux Etats membres est en général plus grand que le risque de pauvreté chez les personnes nées dans les anciens Etats membres. Ce risque de pauvreté plus élevé n'est pas un effet secondaire du 'tourisme social' ; il vaut également pour des migrants qui travaillent. Il s'agit toutefois surtout de migrants ne provenant pas de l'UE, qui courent un risque de pauvreté beaucoup plus élevé dans l'UE. Il est possible que les deux aspects soient liés : il se pourrait que de nouveaux migrants de l'UE entrent principalement en concurrence avec des migrants non occidentaux 'classiques', qu'ils 'supplacent' ces derniers, qui ont de ce fait encore plus de difficultés à monter dans l'échelle sociale.¹⁴ Brian Burgoon a analysé les raisons pour lesquelles, dans l'opinion publique, l'immigration réduit le soutien en faveur de la redistribution et de la protection sociale. A cet égard, une mauvaise intégration économique de migrants semble être un facteur important, car elle renforce la préoccupation du public selon laquelle l'immigration met sous pression la soutenabilité financière des Etats-providence.¹⁵ On risque ainsi de voir se développer un cercle vicieux.

L'immigration et une concurrence européenne plus âpre dans le segment inférieur du marché du travail (non seulement en matière de rémunération mais aussi en matière de qualité du travail) jouent donc un rôle, mais ce rôle est complexe et il y a bien d'autres forces à l'œuvre. Anthony Atkinson souligne, dans la récente synthèse

(13) Cette problématique est développée dans Vandenbroucke et Vinck (2015).

(14) On trouve une telle analyse, en ce qui concerne les Pays-Bas, dans SEO (2014).

(15) Burgoon (2014); pour une plus large contextualisation du problème, voir Burgoon (2013).

de son œuvre sur l'inégalité, que toute une série de facteurs contribue à l'inégalité.¹⁶ Ces facteurs diffèrent de pays à pays, et des pays peuvent connaître des évolutions très divergentes. Il faut examiner les marchés des capitaux et les marchés du travail. Il s'agit d'évolutions économiques et technologiques qui influencent les salaires et l'emploi. Il s'agit aussi de rapports de force et de codes de conduite. Il s'agit de la manière dont sont formés les ménages. Et il s'agit aussi d'impôts et de prestations sociales, donc de choix politiques. Les inégalités croissantes ne sont pas la conséquence de 'lois d'airain', qu'il s'agisse aujourd'hui du stock accru de capitaux (sur lequel Piketty met l'accent), de la globalisation ou de l'Européanisation. Les modèles diffèrent de pays à pays. La question cruciale est de savoir si les pouvoirs publics peuvent et veulent élaborer des politiques afin de contrer des évolutions économiques et sociologiques qui engendrent davantage d'inégalités et de pauvreté. En d'autres termes, la question est de savoir si les autorités peuvent et veulent résister aux forces de l'inégalité.

La problématique de l'Européanisation doit donc plutôt être posée de la manière suivante : que signifie l'Européanisation pour *l'adhésion politique* dont les autorités ont besoin pour développer la protection sociale et la redistribution, et que signifie l'Européanisation en ce qui concerne la *capacité effective* des autorités nationales à cet effet, si l'adhésion politique est présente ? Il faut prendre en compte le fait que l'adhésion politique ne découle pas de lois naturelles : il ne s'agit pas de chimie ou de physique, le monde des idées y joue un rôle distinct. Le dossier du Brexit de Cameron, qui est lié au revenu net des travailleurs gagnant le salaire minimum, l'illustre bien. J'y reviendrai tout à l'heure, lorsque j'aborderai à nouveau la question du détachement, mais je me focalise d'abord sur l'union monétaire et la capacité des autorités à protéger et redistribuer.

UNE UNION MONETAIRE SANS AMORTISSEUR

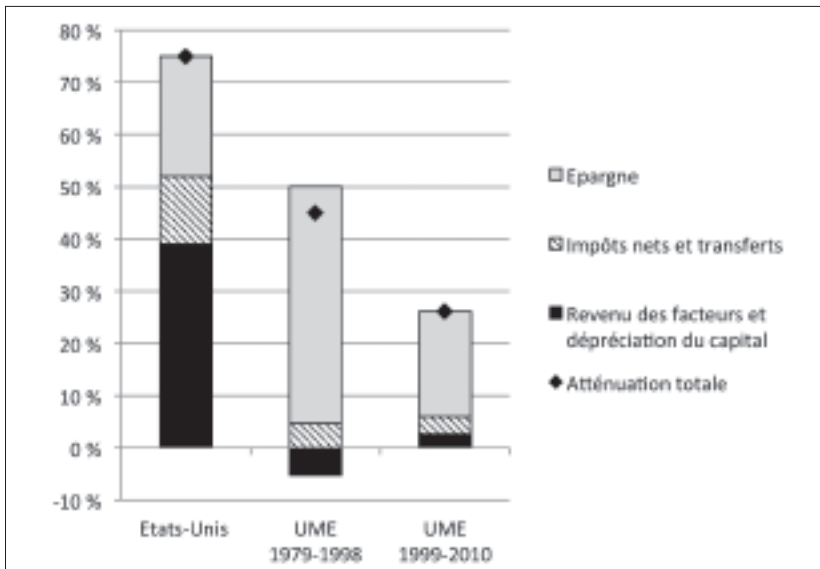
Avec la crise de 2008, une deuxième fissure est apparue dans le *credo* des *founding fathers*. L'écart entre le nord et le sud de la zone euro s'est dramatiquement creusé, la machine de convergence a commencé à faire marche arrière. Depuis lors, l'inégalité ne fait que croître, non seulement au sein des Etats membres, mais aussi entre les Etats membres. Il ne s'agit nettement pas ici de dilemmes tragiques mais bien de défauts de construction réparables dans la monnaie unique. J'examine un seul aspect, le manque d'amortisseurs.

Les Etats-providence ont des stabilisateurs automatiques intégrés : la progressivité des impôts et l'octroi de prestations sociales protègent le pouvoir d'achat en cas de ralentissement de l'activité économique, ce qui permet d'atténuer des chocs écono-

(16) Atkinson (2015); voir aussi Salverda et al. (2014).

miques. Ces stabilisateurs automatiques vont de pair avec une détérioration temporaire des finances publiques. Les Etats membres de l'union monétaire qui ont été durement touchés par la crise ont dû désactiver trop vite ces stabilisateurs automatiques, à cause des réactions sur les marchés financiers et de la politique d'austérité convenue au sein du Conseil européen. Dans une récente publication, la Commission européenne démontre que l'évolution des dépenses sociales correspondait initialement au modèle stabilisateur auquel on peut normalement s'attendre, mais que, dans une seconde phase de la crise, cela n'a plus été le cas.¹⁷ Je renvoie à cette analyse, qui est maintenant bien connue. Ce que l'on sait moins, c'est que la zone euro est la seule union monétaire au monde dans laquelle de tels stabilisateurs ne sont pas partiellement centralisés au niveau de l'union monétaire. La figure 2, basée sur le travail de deux économistes du FMI, illustre cela au moyen d'une comparaison entre la zone euro et les Etats-Unis.¹⁸

FIGURE 2 : ATTENUATION DES CHOCS ECONOMIQUES



Source : Furceri et Zdzienicka (2013) ; voir note 18 pour plus de détails.

(17) Voir chapitre III.2, à savoir pp. 276-278, dans Commission européenne (2016).

(18) J'ai, en me basant sur Furceri et Zdzienicka (2013), combiné les séries suivantes: colonne IV du Tableau 3 (chiffres qu'ils reprennent d'Asdrubali) et colonne (II) et (III) du Tableau A1.

La figure 2 montre dans quelle mesure des chocs économiques qui affectent le 'produit intérieur' des Etats américains individuels ont des conséquences sur les dépenses des ménages et des pouvoirs publics dans ces Etats américains. Autrement dit, elle montre comment est amorti dans les Etats l'impact de chocs économiques sur la consommation des ménages et des autorités. Les chiffres pour les Etats-Unis ont trait à la période 1963-1990 : durant cette période, en moyenne 75 % des chocs ont été amortis. Dans la figure, une distinction est opérée entre trois mécanismes :

- Des chocs affectant la production économique dans des Etats peuvent être amortis du fait que le revenu des habitants et des autorités est basé pour une partie sur le rendement du capital qui est investi hors de l'Etat proprement dit ; aux Etats-Unis, il s'agit d'un mécanisme important, qui a permis de compenser, durant la période considérée, 39 % des chocs ayant touché la production : c'est ce que représente la partie noire de la barre de la figure 2 (techniquement parlant, il s'agit de l'influence des 'revenus des facteurs', auxquels est également ajoutée, par souci de simplicité, l'influence de la dépréciation du capital). Il s'agit d'un 'mécanisme d'assurance' transfrontalier qui fonctionne via les marchés de capitaux privés.
- Des chocs touchant la production économique peuvent être amortis du fait que les habitants et les autorités épargnent moins pour maintenir à niveau leurs dépenses (ou inversement, épargnent davantage durant un boom de production) ; la partie grise hachurée de la barre de la figure 2 montre que ce mécanisme a amorti les chocs à concurrence de 23 % dans les Etats américains. Les marchés transfrontaliers du crédit, qui permettent d'épargner et de prêter à l'échelle internationale, y sont importants et constituent un second 'mécanisme d'assurance' transfrontalier.
- Aux Etats-Unis, les autorités fédérales jouent un rôle actif dans la stabilisation : la fiscalité fédérale et les programmes sociaux fédéraux ont cet effet ; de plus, Washington sert dans une certaine mesure de réassureur – et de renforçateur – des systèmes d'assurance-chômage organisés par les Etats. L'impact n'en est pas en soi très important ; il s'agit, sur la base de l'étude traitée à la figure, de 13 % des chocs (voir la partie quadrillée de la barre). Mais la complémentarité des trois mécanismes est importante ; j'y reviendrai tout de suite.

Aux Etats-Unis, l'organisation des assurances-chômage est de la responsabilité des Etats ; les Etats-Unis se différencient en cela d'autres Etats fédéraux, tels que le Canada ou l'Allemagne, qui organisent les allocations de chômage entièrement au niveau central. Mais aux Etats-Unis, les assurances-chômage des Etats sont toutefois soutenues par un crédit d'impôts fédéral qui aide les employeurs à payer aux Etats leurs cotisations aux régimes de chômage ; l'autorité fédérale y associe dès lors également une certaine uniformisation : la gestion des assurances-chômage des Etats doit répondre à certaines exigences minimales. De plus, Washington assure, en cas de crises graves, un prolongement fédéral, par le biais d'allocations de chômage supplémentaires qui sont financées en tout ou en partie par le budget fédéral. De même,

durant la dernière crise, ce système d'*extended benefits* et d'*emergency benefits* a été appliqué par l'administration fédérale. Du reste, les caisses de chômage des Etats peuvent, à certaines conditions et pour une période déterminée, aussi emprunter de l'argent à Washington lorsqu'elles sont dans le rouge.¹⁹

Je souligne qu'il s'agit ici de répartition du risque au sein des Etats-Unis. Les allocations de chômage américaines sont bien moins généreuses que les allocations de chômage dans des pays comme le Danemark, la Suède, l'Allemagne ou la Belgique. Quand l'économie américaine est frappée par un choc au niveau de l'emploi, leur rôle éventuel de stabilisateur de revenus est bien plus limité au niveau de l'économie américaine que dans la plupart des pays européens, comme le montrent des microsimulations (l'Italie constitue une exception à cet égard ; l'impact stabilisateur des allocations de chômage y est encore plus limité qu'aux Etats-Unis).²⁰ Ces constats paraissent contradictoires, mais ils ne le sont pas. La figure 2 montre qu'aux Etats-Unis il existe *de facto* une répartition des risques *entre* les Etats en cas de chocs idiosyncratiques, qui est bien plus importante que la répartition des risques entre les Etats membres de l'Union monétaire européenne (UME), et que des transferts transfrontaliers y jouent aussi un rôle. Nous opérons une distinction entre la période qui a précédé l'unification monétaire et la période qui l'a suivie : la figure 2 montre que des chocs idiosyncratiques dans les pays qui allaient former plus tard l'union monétaire ont été, au cours des années '80 et '90, surtout absorbés par le canal de l'épargne et les marchés internationaux du crédit, tandis que les marchés internationaux des capitaux et les transferts internationaux n'y ont pratiquement joué aucun rôle ; dans ce groupe de pays, des chocs ont été absorbés avant la création de l'union monétaire à concurrence de 45 % seulement (comparativement à 75 % pour les Etats américains). Après la création de l'union monétaire, le rôle de l'épargne/désépargne a diminué également : des chocs dans l'union monétaire ne sont absorbés qu'à concurrence de 26 % par l'ensemble des divers mécanismes.

L'analyse ne s'arrête pas ici. Les auteurs auxquels j'emprunte les chiffres montrent que la répartition transfrontalière des risques dans l'UME n'a pas seulement diminué de manière systématique, mais aussi que les marchés internationaux du crédit n'ont pas joué leur rôle en cas de crises graves : lors de la crise récente, les pays du sud de la zone euro ont été coupés des marchés internationaux du crédit. Un élément y a joué un grand rôle, à savoir le fait que les autorités nationales dans l'UME sont tenues d'assurer leurs propres banques (contrairement aux Etats-Unis, où les banques sont réassurées au niveau de l'autorité fédérale) : les banques nationales et les autorités nationales se sont retrouvées dans une 'étroite mortelle' et la confiance des marchés internationaux du crédit s'est brusquement inversée. Il convient de ne

(19) Ce système sophistiqué est expliqué dans Vandenbroucke et Luigjes (2016)

(20) Voir Figure 1 dans Vandenbroucke et Luigjes (2016), basée sur Dolls, Fuest et Peichl (2012).

pas oublier non plus à cet égard que certains Etats membres avaient, dans les bonnes périodes économiques d'avant 2008, dégagé trop peu de marge budgétaire pour faire fonctionner les stabilisateurs keynésiens classiques dans les mauvaises périodes.

L'union monétaire doit donc être complétée par un ensemble de dispositifs et de mécanismes pour amortir des chocs dans les Etats membres. Un marché intégré des capitaux, tel que celui des Etats-Unis, pourrait en principe jouer un rôle important en la matière, mais il n'est pas réalisable à court terme. L'objectif le plus urgent est la mise en place d'une union bancaire, qui doit mettre un terme à 'l'étreinte mortelle'. On y travaille à présent, avec des résistances politiques considérables. Une telle union ne suffit cependant pas : afin que les marchés internationaux du crédit jouent à fond leur rôle 'd'assureurs privés', les autorités doivent aussi souscrire entre elles une assurance : un système crédible d'assurance publique constitue un catalyseur et une garantie pour un système adéquat d'assurance privée.²¹

POURQUOI LES ASSURANCES-CHOMAGE SONT-ELLES ORGANISEES AU NIVEAU CENTRAL ?

Toutes les unions monétaires – à l'exception de la zone euro – organisent l'assurance-chômage à un niveau central ; lorsqu'elles n'optent pas pour une véritable centralisation (comme c'est le cas au Canada ou en Allemagne), elles organisent un encadrement et une certaine uniformisation des régimes d'allocations de chômage, un degré de réassurance, et la centralisation lorsque cela s'avère absolument nécessaire (comme aux Etats-Unis). Cette optique est rationnelle pour deux raisons connues. J'ai déjà mentionné la première : à savoir que la centralisation et/ou la réassurance assurent la répartition des risques en cas de chocs idiosyncratiques. La deuxième raison a trait à ce que les économistes qualifient d'"externalités" et vaut aussi si les chocs économiques étaient toujours symétriques. Les systèmes d'assurance nationaux engendrent une externalité : un pays qui s'assure bien lui-même rend aussi un service à ses voisins. Il s'agit du même principe que celui d'une assurance-incendie : vous souhaitez que votre voisin ait une bonne assurance-incendie, car vous n'aimeriez pas qu'il ne soit pas en mesure de payer les dégâts à votre flat si un incendie dans son flat se propage vers votre flat. Pour ces raisons, les assurances-incendie, tout comme les assurances-auto, sont imposées par les autorités. On peut également prendre pour exemple la vaccination, qui est l'archétype d'une externalité : celui qui se fait vacciner se protège non seulement lui-même contre une maladie contagieuse, mais il protège aussi les gens avec qui il est en contact. C'est pourquoi – du seul point de vue de l'efficacité – il est rationnel pour les autorités de subsidier la vaccination ou même de l'imposer de manière générale (même si ceci n'est pas le cas aux Pays-Bas). Au sein d'une union monétaire, le danger de contamination est plus grand que dans un marché purement commun, ou, en paraphrasant Coen Teulings, le risque d'un

(21) Cet argument est utilisé entre autres par Allard et al. (2015, p. 239).

incendie violent est plus grand.²² Il est donc rationnel que les Etats membres d'une union monétaire soient soumis à des 'exigences qualitatives minimales' concernant la capacité de stabilisation de leur système national.

Des 'exigences qualitatives minimales' préventives (comparables à une vaccination *obligatoire*) impliquent évidemment que les Etats membres ne peuvent pas accumuler de déficits structurels, au risque de perdre alors leur marge de manœuvre budgétaire en cas de ralentissement de l'activité économique. Mais il me semble évident que la qualité des systèmes d'assurance-chômage doit aussi satisfaire à des exigences minimales. Couvrent-ils tous les travailleurs ou excluent-ils de grands groupes de travailleurs comme en Italie, ce qui explique pourquoi le rôle stabilisateur des allocations de chômage en Italie est tellement limité ?²³ Ces systèmes sont-ils assez généreux que pour avoir une incidence stabilisatrice, sans créer des pièges à l'emploi ? Ces considérations illustrent que, dans les Etats-providence, les allocations de chômage sont le nez légendaire du chameau : leur qualité de bon amortisseur, sans effets secondaires défavorables, dépend aussi de la qualité de la politique d'activation, du montant du revenu net que les gens peuvent gagner aux échelons inférieurs du marché du travail ... Il s'agit en fait d'un cluster de principes auxquels la politique de chômage et d'emploi doit répondre de manière cohérente.

La vaccination est subventionnée, tant dans des pays où elle est obligatoire que dans des pays où elle ne l'est pas, et cela n'est pas le fruit du hasard : en théorie économique, il est bien connu qu'il faut subventionner des biens ou services à externalités positives afin d'amener leur consommation à un niveau optimal. Le subventionnement des systèmes de chômage nationaux n'est pas à l'ordre du jour aux Etats-Unis ; mais il serait cependant rationnel d'associer une réassurance à des exigences minimales de qualité, de telle sorte que les Etats membres puissent en payer le prix en des temps très difficiles. Il est illusoire de penser que l'UE va développer un budget fédéral, comme c'est le cas aux Etats-Unis ou au Canada ; cependant, dans ce domaine, une prime d'assurance relativement modeste permet d'obtenir le même effet utile qu'un ample budget.

A quoi ressemblerait une assurance entre Etats dans l'UME ? Au cours des dernières années, différentes propositions ont été publiées, en relation ou non aux régimes de chômage nationaux.²⁴ Ces propositions prévoient généralement que les Etats membres paient des cotisations à un fonds, lequel verse de l'argent aux Etats membres qui sont touchés par des chocs négatifs. Dans certaines variantes, il s'agit uniquement

(22) Teulings (2014, p. 34).

(23) Une comparaison du taux de couverture des allocations de chômage figure dans Esser et al. (2013).

(24) Bablevy et al (2015) et Oksanen (2016) analysent le fondement d'un schéma d'assurance EURpéen, présentent plusieurs propositions éventuelles et fournissent également une bibliographie étendue. Un historique du débat relatif à l'assurance-chômage EURpéenne et une bibliographie figurent également dans Strauss (2016).

d'une assurance contre des 'chocs asymétriques', et le fonds ne peut jamais être en situation de déficit. Dans un tel schéma, si tous les pays sont touchés par une crise, les pays les moins touchés paieront des cotisations pour les pays qui sont les plus touchés. D'autres auteurs considèrent ces propositions comme problématiques car on demande d'être solidaires à des pays qui sont eux aussi touchés par la crise, ce qui est politiquement difficile et peu judicieux sur le plan économique. Ces auteurs prévoient dès lors la possibilité qu'un fonds de stabilisation crée temporairement des dettes, afin de pouvoir contribuer à la stabilisation en cas de chocs affectant toute la zone euro de manière symétrique. Certains auteurs proposent des mécanismes qui empêchent qu'une redistribution puisse s'opérer, c'est-à-dire que le compte des Etats membres auprès de ce fonds doit être liquidé après un temps. Certaines propositions lient les transferts entre Etats à l'évolution du chômage dans les Etats membres et prévoient une réassurance des régimes de chômage nationaux, via des transferts budgétaires. D'autres propositions vont encore plus loin dans ce lien au chômage : elles préconisent une intervention européenne directe dans les allocations de chômage perçues par le citoyen. Je suis associé à une étude à grande échelle à ce sujet, sous la direction du *Centre for European Policy Studies* (CEPS), étude qui sera prochainement remise à la Commission européenne. Il est trop tôt pour que je me prononce à propos de la question de savoir s'il faut, et comment il faut, coupler une assurance entre Etats à des allocations de chômage nationales, et à propos de la meilleure approche à adopter. Il est toutefois clair que la complexité d'une intervention directe dans les systèmes d'assurance-chômage nationaux ne peut pas être sous-estimée. L'idéal serait un modèle qui réassure les systèmes d'assurance chômage nationaux via des transferts budgétaires, qui exclut des transferts permanents au profit de certains Etats membres et qui évite une redistribution structurelle de moyens entre les pays (plutôt qu'une simple assurance dont chacun profite). Au lieu d'entrer dans des détails techniques, je préfère parler du raisonnement qui sous-tend une telle assurance et de l'équilibre entre solidarité et souveraineté – ou mieux, de la souveraineté *formelle* – qui en découle.

Le raisonnement est une affaire de bon sens : il vaut mieux prévenir que guérir. Le fait n'est pas que nous n'organisons pas de solidarité aujourd'hui dans l'union monétaire. Mais si la solidarité a existé au cours des dernières années, elle était le résultat d'après négociations entre chefs de gouvernement ; la solidarité n'est pas advenue en vertu d'un processus automatique *ex ante* inhérent au système européen, elle est apparue *ex post*. Cela comporte deux inconvénients. Dans des institutions politiques à plusieurs niveaux, où des groupes sont opposés les uns aux autres, l'organisation *ex post* de la solidarité devient vite conflictuelle et polarisante. De plus, le coût de la solidarité *ex post* est plus élevé que celui de la solidarité *ex ante* si la solidarité *ex ante* permet d'éviter que les dommages s'accroissent. C'est le cas pour les cycles économiques : vu que des mouvements de balancier économiques sont attisés par des attentes, l'attente selon laquelle un amortisseur va remplir sa fonction est déjà

en soi une recette permettant d'éviter des chocs importants.²⁵ C'est aussi la raison pour laquelle des 'mécanismes d'assurance privés' faisant appel aux marchés internationaux du crédit et des 'mécanismes d'assurance publics' reposant sur des transferts budgétaires sont complémentaires, comme nous l'avons évoqué plus haut : les marchés internationaux du crédit auront davantage confiance dans l'issue d'une crise lorsqu'ils savent qu'une assurance publique aidera à amortir les chocs les plus durs.

UN PUZZLE DONT LES ELEMENTS ONT POUR NOMS SOLIDARITE ET SOUVERAINETE

Vous objecterez certainement que tout cela a beau être rationnel mais reste de la *political fiction*. Il règne une profonde méfiance réciproque, une résistance au partage de moyens au niveau européen, et une grande crainte de l'*aléa moral* (moral hazard - la crainte que les Etats membres vont faire subsidier par l'UE des hamacs plutôt que des assurances-chômage adéquates). Nous sommes en effet confrontés à un paradoxe : les Etats-Unis consolident des mécanismes de solidarité faibles dans les Etats avec des mécanismes de solidarité au niveau fédéral, et ils forment ainsi une union monétaire logique. L'UE ne parvient pas à soutenir des mécanismes de solidarité forts au sein des Etats membres au moyen d'une solidarité *ex ante* au niveau européen.

Plutôt que de se lamenter à ce propos, il faut que nous nous demandions quels sont les obstacles, et quel est donc l'agenda en matière de débat politique et de travail de recherche y relatif. Politiquement, il s'agit d'un puzzle compliqué : *dans n'importe quel schéma* ambitionnant une plus grande stabilité dans l'union monétaire, dans l'intérêt de tous, il s'agit d'arriver à un 'donnant-donnant' dans le partage de la souveraineté et des risques ; mais comment y arrive-t-on si chacun se méfie de l'autre ? Evoquons une fois encore les différentes pièces du puzzle constitutives de ce classique 'dilemme de prisonniers'.

Un mécanisme d'assurance solidaire contre les chocs de nature temporaire n'offre pas de solution pour un éventuel déséquilibre structurel entre les Etats membres. Il convient donc de continuer à surveiller la situation budgétaire structurelle des Etats membres, de même que leur compétitivité. Indépendamment de la question de savoir comment intervenir au mieux en cas de divergences structurelles (la réponse est : de manière symétrique, au moyen d'une répartition des charges d'ajustement²⁶), une intervention effective sous-entend une limitation de la souveraineté nationale. Il est vrai qu'un système d'assurance solidaire contre des chocs cycliques peut contribuer à l'acceptabilité politique de règles relativement rigoureuses en matière

(25) Cet argument est similaire à l'argument utilisé par De Grauwe et d'autres pour défendre l'action collective en faveur des titres de créance des pays de l'UME, par exemple via des EUR-obligations.

(26) Cela signifie, par exemple, qu'en cas de compétitivité différente, les pays ayant de grands surplus sur leur compte courant doivent aussi lancer des actions.

de compétitivité et de performance budgétaire structurelle ; ces dernières peuvent également devenir plus transparentes lorsque la nécessité d'une 'flexibilité' dans les règles est rencontrée par un schéma d'assurance.

Etre solidaire signifie que l'on s'imisce dans le domaine social de chaque Etat, et ce pour deux raisons. Un système de réassurance d'amortisseurs nationaux est d'autant plus efficace lorsque les amortisseurs nationaux fonctionnent bien par eux-mêmes. Il est logique d'établir un lien entre les exigences minimales relatives à la qualité stabilisatrice d'allocations de chômage nationales et la réassurance. Il en va de la qualité des droits sociaux, telle que l'entendent classiquement les syndicats et les mouvements sociaux, et cela peut être considéré comme un agenda social positif pour l'UE ; mais nous nous avançons ici toutefois sur le terrain sensible de la sécurité sociale. Quant à la deuxième raison concernant le caractère inévitablement 'invasif' de la solidarité, elle peut être décrite comme suit : la réassurance – comme n'importe quel mécanisme d'assurance – induit un risque *d'aléa moral* (*moral hazard*). *Aléa moral* signifie que celui qui est assuré adapte son comportement, a moins peur des risques et amplifie donc les risques à compenser.

L'aléa moral est inévitable : un Etat qui rejette tout risque *d'aléa moral* ne peut pas organiser de système d'assurance. Le risque *d'aléa moral* peut être considérablement réduit par des mécanismes financiers. Une réassurance européenne peut être basée sur la mesure dans laquelle, dans certains pays, le chômage diffère du propre profil national du passé, de telle sorte que des différences de niveau structurelles entre pays ne jouent aucun rôle. Le 'seuil' qui doit être franchi avant que le fonds ne verse de l'argent peut être défini de manière à ce que le fonds n'intervienne qu'en cas de chocs importants. Le fonds peut prévoir un système de récupération selon lequel les transferts au profit d'un Etat membre cessent après un certain temps à déterminer et soient finalement remboursés ... Plus ces dispositions sont strictes, plus faible est le mécanisme d'assurance, mais elles peuvent être nécessaires pour l'adhésion politique. *L'aléa moral* peut toutefois aussi être réduit en posant des exigences minimales relatives à la qualité de la politique d'activation et d'emploi dans les Etats membres ; si ces exigences minimales ont un impact réel sur la politique nationale, la latitude disponible pour la mise en place d'un mécanisme d'assurance efficace n'en est que plus grande.

L'Europe est une union d'Etats-providence qui n'a pas pour vocation de devenir un Etat-providence fédéral. Mais nous débouchons sur une tension bien connue dans les Etats-providence fédéraux, où les responsabilités en matière de chômage, d'assistance et de politique de chômage se situent à des niveaux d'administration différents : si l'autorité centrale est responsable des allocations de chômage alors que les entités fédérées, les provinces, les régions ou communes sont responsables de l'activation, il en résulte un risque institutionnel *d'aléa moral*. A cet égard, les Etats-Unis, mais également le Canada, l'Allemagne, la Belgique, l'Autriche, la Suisse ...

constituent d'intéressants laboratoires. Une étude détaillée révèle que, dans tous ces pays, l'*aléa moral* institutionnel est un enjeu politique, explicite ou implicite, et que des solutions existent : des exigences minimales à respecter, des modèles de financement plus ou moins complexes, un contrôle direct via des mécanismes de coordination...²⁷. Depuis le lancement de la Stratégie européenne pour l'emploi en 1997, la 'coordination' est un domaine connu dans l'Union, et la Garantie pour la jeunesse de 2014, qui s'inscrit dans la tradition de la Stratégie européenne pour l'emploi, pourrait être qualifiée de 'garantie de qualité' européenne en matière d'activation. Ces mécanismes sont trop *soft* pour servir de garantie dans le cadre d'une réassurance européenne de systèmes d'assurance-chômage nationaux. Mais une réassurance européenne peut aussi servir de *déclencheur* pour les rendre plus ambitieux et plus rigoureux, selon un raisonnement 'donnant-donnant' classique. Des engagements contraignants sont ici nécessaires, mais de tels engagements permettent une mise en œuvre très diversifiée : l'essentiel est que les directives convenues soient réalisées, et non pas qu'elles soient détaillées. Le modèle social européen ne peut pas être un système uniforme, mais des accords clairs doivent être conclus à propos de certains éléments.

UN CONSENSUS DE BASE SUR LE MODELE SOCIAL EST INDISPENSABLE

Le raisonnement présenté dans la section précédente illustre un constat plus large. Alors que la recherche d'une description plus claire du 'modèle social européen' pouvait encore être considérée il y a dix ans comme un exercice utile mais pas vraiment essentiel, elle est devenue aujourd'hui une question existentielle pour l'Union. La nécessité de développer un consensus de base sur le modèle social ne vaut pas seulement pour les membres de l'union monétaire, mais je me concentre ici sur les arguments liés spécifiquement à l'intégration monétaire.²⁸

Les manuels d'économie expliquent les avantages et les inconvénients de l'unification monétaire en des termes de *trade-offs* (un *trade-off* est un équilibre entre deux caractéristiques : si une caractéristique est plus prononcée que l'autre, l'autre pourra être moins prononcée). Les membres d'une union monétaire sont confrontés à un *trade-off* entre symétrie et flexibilité. La symétrie signifie que les évolutions en matière d'output, de salaires et de prix sont suffisamment corrélées. La flexibilité concerne la flexibilité des salaires et la mobilité interrégionale et internationale de l'emploi : elles déterminent, en cas de 'choc asymétrique', la capacité interne d'adaptation d'un pays. Une symétrie moindre rend indispensable une plus grande flexibilité : moins

(27) Vandenbroucke et Luigjes (2016) comparent huit pays dans lesquels différents niveaux d'administration sont responsables des allocations de chômage, de l'assistance sociale et de l'activation des chômeurs et des bénéficiaires de l'aide sociale.

(28) Les arguments relatifs à l'UE figurent dans Vandenbroucke (2015), ainsi qu'une description plus circonstanciée de l'idée d'une 'Union sociale EURpéenne'.

grande est la symétrie entre des pays d'une union monétaire, plus grande doit être la capacité d'adaptation intérieure pour pouvoir conserver l'avantage de l'union monétaire. Il existe un deuxième trade-off, dont nous déjà avons parlé dans la section précédente : si des chocs asymétriques peuvent être compensés par des *transferts financiers* entre Etats membres, le besoin de flexibilité diminue. Des pays désireux de former une union monétaire durable doivent convenir de ce que la symétrie signifie et du rôle que jouent la flexibilité, la mobilité et les transferts budgétaires dans l'union monétaire. Les choix en matière de symétrie, de flexibilité, de mobilité et de transferts financiers ne sont pas socialement neutres. Les trade-offs qu'une union monétaire entraîne obligent les Etats membres à trouver un consensus sur les grands principes du système social sur lequel cette union se fonde.

Prenons par exemple la symétrie en matière d'évolution des coûts salariaux. Celle-ci est nécessaire dans une union monétaire, mais l'exposition aux mécanismes du marché ne l'assure pas automatiquement. La symétrie en matière d'augmentations salariales nécessite l'intervention d'une 'main visible'. Il faut donc se mettre d'accord sur une ligne de conduite qui vaut pour tous : un exemple d'une telle ligne de conduite serait une 'règle d'or' qui lie les augmentations salariales nationales à des augmentations de productivité nationales. Ceci implique de prendre position à propos d'une problématique de répartition cruciale – entre travail et capital – dans le système social des Etats membres. En outre, les Etats membres ont besoin d'institutions qui soient capables de coordonner ces augmentations salariales : la main visible doit être efficace.²⁹

La flexibilité est un concept générique. Des marchés du travail moins régulés, des amortisseurs temporaires tels que le *Kurzarbeit* (réduction du temps de travail) en Allemagne, une main-d'œuvre polyvalente et hautement qualifiée constituent différents voies vers la flexibilité du marché du travail. Dans ce cadre, on oppose une 'voie de haute valeur', qui consiste à investir dans les capacités professionnelles et l'amélioration de l'organisation du travail, à une 'voie de faible valeur', qui est uniquement fondée sur la régulation du marché du travail. Les choix que les pays font en la matière influent sur les choix opérés dans d'autres pays. De plus, tous les systèmes de régulation du marché du travail n'obtiennent pas d'aussi bons résultats lorsqu'il s'agit de combiner flexibilité, coordination de la concertation salariale et stabilité

(29) La thèse selon laquelle une main visible est nécessaire ne signifie en soi pas une rupture par rapport à la politique actuelle. La législation 'six-pack' et la procédure de détection et de correction de déséquilibres macroéconomiques visent expressément à renforcer la main visible des décideurs européens. Mais la politique actuelle a mis unilatéralement l'accent sur la correction dans les Etats membres dont le compte courant affiche des déficits. La politique ne s'est pas préoccupée des surplus. Il convient donc d'organiser la symétrie sur la base d'une ligne de conduite qui va mettre tout le monde au diapason; un exemple d'une telle ligne de conduite serait une 'règle d'or' qui lierait les augmentations salariales nationales aux augmentations de productivité nationales (Vandenbroucke, 2015).

(le fait qu'un grand groupe d'actifs n'est pas bien assuré ne nuit peut-être pas à la flexibilité mais n'est pas bon pour la stabilité). C'est la raison pour laquelle le fonctionnement des marchés du travail est une préoccupation commune au sein d'une union monétaire. Cela ne veut pas dire que l'UE doit fournir des conseils détaillés quant à l'organisation de leur marché du travail. Mais il y a une limite à la diversité sociale à laquelle une union monétaire peut s'adapter, non pas en ce qui concerne les détails de l'organisation du travail, mais bien en ce qui concerne les caractéristiques fondamentales.³⁰ L'union monétaire a besoin d'un consensus social de base.

UN SOCLE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX

Existe-t-il des perspectives à propos de l'obtention d'un tel consensus ? Le 8 mars 2016, la Commission européenne a lancé une large consultation et présenté une première description provisoire de ce que doit devenir le 'Socle européen des droits sociaux'. Cette initiative fait partie des activités de la Commission 'pour une union monétaire approfondie, véritable et équitable', suite au *Rapport des cinq présidents des institutions européennes sur l'union monétaire*.³¹ L'initiative est axée sur la zone euro, mais d'autres Etats membres peuvent y participer s'ils le veulent. La terminologie 'droits' est quelque peu perturbante, car il s'agit pour l'essentiel de *benchmarking*, comme la Commission le dit elle-même : 'Les principes proposés ne remplacent pas les droits existants, mais ils offrent un moyen d'évaluer et, à l'avenir, de rapprocher au mieux les performances des politiques nationales en matière sociale et d'emploi. (...) Une fois instauré, le socle devrait devenir le cadre de référence permettant d'examiner les performances sociales et les résultats en matière d'emploi des Etats membres participants, de conduire le processus de réformes à l'échelon national et, de manière plus spécifique, d'indiquer la direction à suivre pour renouer avec la convergence dans la zone euro.' Les domaines d'action sont regroupés dans trois grands volets : égalité des chances et accès au marché du travail ; conditions de travail équitables ; protection sociale adéquate et viable et accès à des services essentiels de haute qualité.

Cette initiative de la Commission répond potentiellement au besoin que j'ai décrit. Un large débat à propos d'un tel 'Socle des droits sociaux' peut contribuer à l'obtention du consensus de base nécessaire. En même temps, il s'agit d'une initiative à haut risque. Si elle est vécue comme une réédition des stratégies européennes existantes en matière de coordination, telles que la Stratégie européenne pour l'emploi et la Méthode ouverte de coordination dans le domaine de la protection et de l'inclusion sociales, elle ne va donner lieu à aucune nouvelle dynamique ; le scepticisme prédo-

(30) Un raisonnement similaire peut être élaboré pour les systèmes de pension et la soutenabilité budgétaire à long terme des Etats membres.

(31) Voir Commission Européenne (2015).

minant à propos de la signification sociale de l'Union n'en sera que plus renforcé. Pour que cette initiative ait un impact, trois conditions me semblent importantes. Premièrement, il faut qu'un socle des droits sociaux fasse l'objet d'une concertation entre leaders politiques et partenaires sociaux au plus haut niveau. Tout comme l'UE s'est dotée d'un *fiscal compact* (pacte budgétaire), il faudrait qu'elle convienne également d'un 'pacte social'. Deuxièmement, il faut distinguer les domaines dans lesquels, sur la base des compétences européennes existantes, des droits effectifs, au sens juridique du terme, sont susceptibles d'être créés (comme les conditions de travail) et les domaines dans lesquels l'Union dispose de moins de compétences. Dans les domaines où l'Union peut légiférer, l'initiative législative ne peut pas être négligée ; dans les domaines où cela est moins évident, il est toutefois possible d'organiser un *benchmarking* rigoureux des instruments et résultats, qui aille plus loin que ce qui existe à présent dans les divers processus de coordination.³² Troisièmement, je pense que cette initiative doit être à un certain moment expressément liée à des initiatives plus 'dures' (c'est-à-dire, moins 'soff' en termes de coordination) telles que la préparation d'un instrument européen de stabilisation ; ce qui permettrait d'accroître sa signification et sensibilité politiques.

RECIPROCITE ET MOBILITE TRANSFRONTALIERE

Mon plaidoyer est basé sur le principe de réciprocité : un système d'assurance solidaire des risques, assorti d'exigences strictes auxquelles les assurés doivent satisfaire. Autrement dit, une application européenne du principe 'donnant-donnant' au niveau des Etats membres. Le concept de 'réciprocité' est toutefois plus riche qu'un simple donnant-donnant. Samuel Bowles définit la 'réciprocité forte' comme la disposition à collaborer et à partager avec d'autres personnes ayant cette même attitude, même s'il n'en découle pas un avantage net individuel.³³ La réciprocité va plus loin que l'«intérêt personnel éclairé», tout en étant 'conditionnelle'. La réciprocité, dans le sens précité, est le ciment de la protection offerte par les Etats-providence nationaux. Cela revient à appliquer selon un bon dosage le principe du 'donnant-donnant' : ce principe peut devenir un mantra impitoyable, si l'on ne tient pas compte du fait que les gens ont aussi droit à de la compassion. Une surdose peut aussi engendrer une méfiance généralisée, qui débouche sur l'obsession de l'*aléa moral* qui nous empêche de voir les avantages des assurances mutuelles. Tout comme la réciprocité est le ciment des Etats-providence, la réciprocité doit, à bonne dose, nous inspirer pour l'UE. Ainsi faudrait-il aussi appliquer le principe de la réciprocité aux débats en cours sur les mouvements transfrontaliers. J'illustre cela brièvement.

(32) Les défis en matière d'analyse stratégique comparative, qui s'y rapportent, sont abordés dans Vandembroucke (2016).

(33) Bowles (2012).

L'UE repose sur un principe de non-discrimination entre citoyens européens : la politique sociale ne peut pas traiter un Polonais aux Pays-Bas autrement qu'un Néerlandais aux Pays-Bas. Cela ne signifie pas qu'un citoyen européen peut entrer aux Pays-Bas sans moyens d'existence et avoir d'emblée droit à l'assistance sociale : l'Europe n'impose pas une telle générosité immédiate et inconditionnelle, contrairement à ce que les gens pensent. Mais un Polonais qui travaille aux Pays-Bas se constitue les mêmes droits sociaux qu'un Néerlandais qui travaille aux Pays-Bas : il est intégré à la solidarité que les Pays-Bas organisent. Cela facilite la mobilité transfrontalière et concrétise une idée de citoyenneté européenne. Mais cela justifie aussi le fait que l'employeur du travailleur polonais paie les mêmes cotisations sociales que l'employeur du travailleur néerlandais. En d'autres mots, le principe de non-discrimination justifie que, sur le territoire des Pays-Bas, nous ne tolérons pas de concurrence entre le système de sécurité sociale polonais (qui est moins cher) et celui des Pays-Bas.

C'est néanmoins ce qui se produit exactement en cas de 'détachement'. Cette technique permet au Polonais de rester assujéti à la sécurité sociale polonaise. Le détachement constitue une exception au principe de base de l'UE. En raison de courtes missions à l'étranger, une telle exception est nécessaire, mais elle est trop large et mal contrôlée. Si des conditions salariales et de travail essentielles, qui valent dans le pays hôte, ne sont pas respectées, la concurrence devient déloyale. C'est la raison pour laquelle plusieurs Etats membres demandent, comme la Belgique et les Pays-Bas, une réforme des dispositions européennes en matière de détachement. Cette discussion est laborieuse. Une initiative de la Commissaire Thyssen, prise en mars 2016, a été entre-temps rejetée par un grand nombre de nouveaux Etats membres (ainsi que par le Danemark).

David Cameron veut pouvoir exclure des avantages sociaux britanniques spécifiques les Européens qui travaillent au Royaume-Uni et qui ne recourent pas au détachement. Il veut donc une dérogation au principe de non-discrimination. Sa demande est motivée par l'effort important des autorités britanniques en vue de soutenir le pouvoir d'achat de personnes travaillant à bas salaire, en plus de la rémunération payée par les employeurs. Le raisonnement de Cameron est que le système britannique attire des gens de toute l'Europe, aux frais du contribuable britannique. La figure A1 en annexe montre en effet que l'effort des autorités britanniques est grand, mais il apparaît simultanément que le revenu net de personnes gagnant le salaire minimum en Grande-Bretagne n'est pas plus élevé que dans d'autres pays ; d'autres pays fournissent également un effort comparable basé sur des moyens publics, en plus de ce que font les employeurs. Dans ce sens, l'argument factuel de Cameron n'est absolument pas convaincant. La discussion à propos du Brexit illustre surtout à quel point l'idée selon laquelle les Britanniques sont ainsi trop généreux à l'égard des migrants européens peut peser dans le débat. Comme je l'ai dit auparavant, l'influence de l'Européanisation sur l'adhésion politique en faveur de la redistribution

dans les Etats-providence n'est pas une question de lois naturelles ; les idées jouent un rôle crucial et contribuent à l'adhésion. David Cameron a obtenu que les Européens qui travaillent au Royaume-Uni puissent éventuellement être exclus durant quatre ans de ce système avantageux. Les conditions convenues avec Cameron sont strictes, et la marge de manœuvre des Britanniques est clairement délimitée. Mais il s'agit cependant d'une dérogation fondamentale aux principes européens en cours. La discussion sur les allocations familiales est plus nuancée.³⁴

Le débat européen sur ces questions repose dans une mesure croissante sur des considérations à court terme, sans boussole de principe. Des Etats membres tels que la Pologne veulent qu'il y ait le moins de limitations possibles au détachement (car cela profite économiquement aux Polonais) ; simultanément, ils veulent que l'on porte le moins possible atteinte au principe de base, auquel le détachement déroge (car cela signifie un recul social pour la Pologne). Ils mangent donc volontiers à deux râteliers contradictoires par principe. Le gouvernement des Pays-Bas se plaint à raison des abus en matière de détachement, vers les Pays-Bas, de travailleurs de l'Europe centrale et de l'Est, car cela mine le système social des Pays-Bas. Simultanément, le Premier ministre Rutte a dit que les exigences de David Cameron comportaient de nombreuses choses positives. La position des Pays-Bas revient à manger avec plaisir à deux râteliers : les Polonais qui travaillent ici doivent payer des cotisations pour le système social des Pays-Bas ; mais ces mêmes Polonais ne doivent pas penser qu'ils ont comme ça droit à tous les avantages sociaux dont bénéficient les travailleurs néerlandais ... Ces discours contradictoires violent un principe élémentaire de réciprocité, mais compliquent également l'obtention d'un compromis raisonnable avec les gouvernements d'Europe centrale et de l'Est sur la question du détachement.³⁵ En fait, les Néerlandais devraient dire aux Polonais : 'Nous ne voulons pas discriminer les Polonais qui travaillent aux Pays-Bas, mais comprenez bien que nous ne voulons pas voir les bases financières de ce système social généreux minées par une application débridée du détachement.'

(34) Les allocations familiales belges en faveur d'enfants de travailleurs polonais doivent-elles être moins élevées lorsque les enfants résident en Pologne, du fait qu'un même niveau de vie requiert moins d'argent en Pologne qu'en Belgique ? Si ce débat peut être strictement limité aux allocations familiales (et ne pas être élargi aux pensions, par exemple) il s'agit d'une question secondaire. Il existe des arguments pragmatiques pour ne pas opter pour un système compliqué selon lequel les allocations non seulement ne sont pas fonction du pays Européen où les enfants résident, mais doivent également être adaptées en permanence selon un rythme différent pour chacun des 28 Etats membres Européens (en Pologne, le niveau de vie évolue vite, et cette évolution diffère de pays à pays).

Outre l'aspect pragmatique, il faut également s'interroger sur la priorité des débats que l'on veut avec un pays tel que la Pologne.

(35) L'attitude du gouvernement des Pays-Bas n'est pas cohérente, à moins que l'on ne souhaite évidemment absolument aucune mobilité.

Si cette réciprocité était le principe de départ, on pourrait conclure un meilleur accord, tant pour les Polonais que les Néerlandais. Si tant le détachement que les dérogations au principe de non-discrimination se multiplient, nous évoluerons à terme dans toute l'Europe vers un niveau inférieur de protection sociale. La boussole de principe de la réciprocité est donc importante, en raison des résultats qu'elle produit à terme.

UNE UNION SOCIALE EUROPEENNE

Les fondateurs du projet européen étaient convaincus que l'intégration économique contribuerait en soi au développement de riches Etats-providence. Selon eux, la politique sociale pouvait être confiée en grande partie aux instances nationales. L'histoire ne leur a pas donné tort, du moins jusqu'au milieu des années 2000. Mais la crise nous oblige à réfléchir à nouveau : comment l'UE peut-elle être une réussite en tant qu'union d'Etats-providence prospères ? Mon plaidoyer n'est pas que l'UE devienne elle-même un Etat-providence. Mais essayer de rétablir la souveraineté sociale des Etats membres, en limitant l'action de l'UE uniquement à la politique économique et monétaire, n'est pas une option, à moins que nous voulions vivre d'illusions. Nous avons besoin d'un concept cohérent d'*Union sociale européenne*.

J'utilise l'expression 'union sociale' pour trois raisons. Premièrement, elle nous invite à présenter un concept plus clair, par opposition à la notion bien trop vague d'«Europe sociale», qui est souvent utilisée dans des discussions à propos de l'UE. Deuxièmement, elle donne également à réfléchir au fait que nous devons aller plus loin que l'appel habituel consistant à ajouter à l'UE une 'dimension sociale'. L'affirmation selon laquelle l'UE n'a pas aujourd'hui de dimension sociale n'est en effet pas fondée. La coordination des droits de sécurité sociale pour les travailleurs mobiles, les normes pour la santé et la sécurité sur le lieu de travail, certaines directives sur les droits des travailleurs ... contribuent toutes à l'obtention d'un *acquis* social non négligeable, le résultat de cinquante années de petits pas en avant. L'UE a également développé une solide base légale pour lutter contre la discrimination entre les citoyens de l'UE. Un plaidoyer pour une Union sociale européenne ne peut pas faire fi de cet *acquis* positif. Bien que les étapes suivantes nécessaires reposent sur cet acquis, elles constituent cependant un nouveau défi. Nous devons comprendre la nouveauté de ce défi : une union sociale va au-delà du simple ajout de 'dimension sociale'. Troisièmement, l'accent mis sur une *Union sociale* n'est pas dû au hasard. Une Union sociale européenne n'est pas un Etat-providence européen : c'est une Union d'Etats-providence nationaux, qui ont des héritages historiques et des institutions très diverses. Une union d'Etats-providence nationaux requiert une solidarité plus tangible entre ces Etats-providence en tant qu'entités collectives, sur base de la réciprocité. Mais son objectif n'est pas d'organiser une redistribution interpersonnelle entre des citoyens européens individuels par-delà les frontières. De même, une

union d'Etats-providence continuerait à appliquer la subsidiarité en tant que principe organisateur fondamental.³⁶ La convergence n'équivaut pas à l'harmonisation.

L'idée fondamentale peut être résumée comme suit : une Union sociale soutiendrait des Etats-providence nationaux *au niveau systémique* dans certaines de leurs fonctions clés ; elle orienterait le développement substantiel des États-providence nationaux en définissant des normes et des objectifs sociaux généraux, tandis qu'elle laisserait aux Etats membres la responsabilité de la mise en oeuvre et des instruments de la politique sociale – en s'appuyant sur une définition opérationnelle du 'Modèle social européen'. En d'autres mots, les pays européens coopéreraient au sein d'une union en se référant à un objectif social explicite – d'où l'expression 'Union sociale européenne'.

J'ai mis l'accent sur la nécessité d'une stabilisation, mais j'aurais également pu donner d'autres exemples de fonctions d'Etats-providence devant être soutenues par une Union sociale. Il suffit de penser par exemple à la fixation de règles européennes en matière de fiscalité des sociétés, afin de permettre aux gouvernements de maintenir un régime fiscal équilibré.

Du point de vue politique, il s'agit d'un puzzle compliqué : chacun gagnerait à recourir au 'donnant-donnant' dans le partage de la souveraineté et des risques ; mais comment faire si chacun se méfie de l'autre et pense qu'il a toujours moins d'emprise sur sa situation nationale propre ? Ce dernier point est le noeud du débat : l'UE est devenue synonyme de perte d'influence, de 'perte de maîtrise de la situation'. Si nous ne sommes pas prêts à partager des risques et la souveraineté, nous 'maîtriserons toujours moins notre propre situation'. Les risques et la souveraineté doivent être partagés pour retrouver la capacité de mener une politique effective. Il s'agit de rendre les décideurs nationaux plus forts, et non pas plus faibles.

ENVOI

Dans le cadre de cette analyse, j'ai souvent évoqué les Etats-Unis. Les Etats-Unis constituent un point de comparaison intéressant qui nous fait réfléchir aux imperfections présentes dans l'architecture de l'UE. Mais je ne considère cependant pas les Etats-Unis comme un 'exemple à suivre', qu'il s'agisse de la structure de l'Etat ou du modèle social. Nous nous trouvons avec l'UE en terrain inculte : il n'existe pas, dans le monde, d'exemple d'une 'union d'Etats-providence', telle que l'UE devrait l'être. Il s'agit donc également d'un domaine important pour la recherche académique, sur

(36) La subsidiarité est souvent perçue à tort comme allant dans un seul sens. L'organisation d'amortisseurs macroéconomiques au niveau supranational est également un exemple de subsidiarité. Vandembroucke (2015) indique que la réalité européenne, dans la perspective d'une Union sociale européenne, peut nous conduire à repenser l'application des principes de subsidiarité à certains domaines au sein des Etats membres également.

le plan tant normatif qu'empirique. Et c'est également le projet que je veux poursuivre en tant que professeur d'université à Amsterdam.

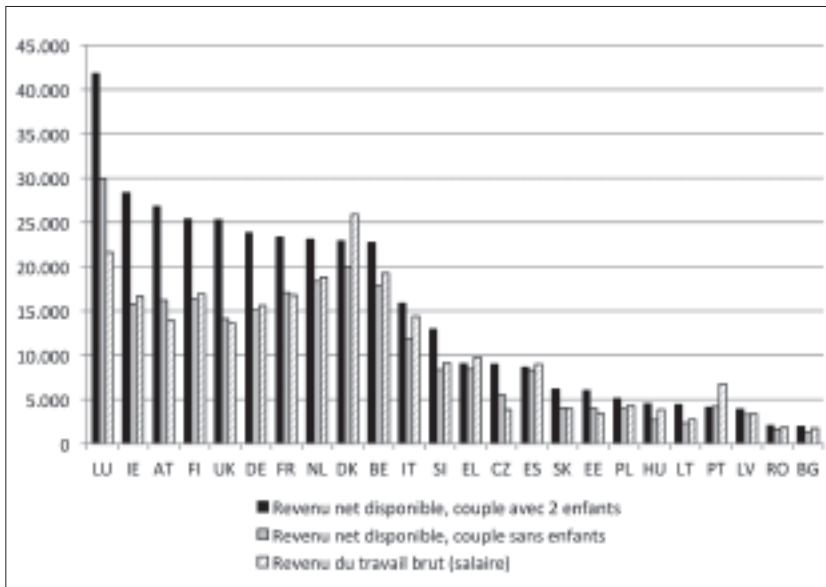
(Traduction)

ANNEXE

L'IMPACT DES SALAIRES MINIMA, IMPOTS, COTISATIONS ET PRESTATIONS SUR LE POUVOIR D'ACHAT DES MENAGES

La figure A1 montre le revenu net d'un couple avec un seul revenu, se situant au niveau du salaire minimum. Nous faisons une distinction entre un couple sans enfants et un couple ayant deux enfants.

FIGURE A1 : REVENU D'UN COUPLE GAGNANT 1 SALAIRE MINIMUM



Source : base de données MPI du CSB Version 3/2013 ; voir Van Mechelen et al. (2011).

BIBLIOGRAPHIE

- Anderson, K.M., *Social Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, 2015.
- Allard, C., Bluedorn, J., Bornhorst, F. et Furceri, D., Lessons from the crisis: minimal elements for a fiscal union in the euro area, in C. Cottarelli et M. Guerguil (éd.), *Designing a European Fiscal Union. Lessons from the experience of fiscal federations*, Abingdon, Routledge, 2015.
- Atkinson, A.B., *Inequality. What Can Be Done?*, Oxford, Oxford University Press, 2015.
- Beblavy, M., Marconi, G. et Maselli, I., *A European Unemployment Benefit Scheme. The rationale and the challenges ahead*, CEPS Special Report n° 119, 2015.
- Bowles, S., en collaboration avec Fong, C., Gintis, H., Jayadev, A. et Pagano, U., *Essays on the New Economics of Inequality and Redistribution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.
- Burgoon, B., *Political Economy of Re-embedding Liberalism*, Allocution prononcée le 6 juin 2013 à Amsterdam.
- Burgoon, B., Immigration, Integration and Support for Redistribution in Europe, *World Politics*, 66, pp. 365-405, 2014.
- Cantillon, B. et Marchal, S., *Decent Income for the Poor: Which Role for Europe?*, Improve Final Conference Paper, Anvers, 4 février 2016.
- Cantillon, B., Marchal, S. et Luigjes, C., *Decent Income for the Poor: Which Role for Europe?*, Improve Working Paper 15/20, Anvers, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2015.
- Cantillon, B. et Vandenbroucke, F. (éd.), *Reconciling Work and Poverty Reduction – How Successful Are European Welfare States?*, Oxford, Oxford University Press, 2014.
- Commission européenne, *Employment and Social Developments in Europe 2015*, Bruxelles, Commission européenne, 2016.
- Commission européenne, *Compléter l'Union économique et monétaire européenne*, Rapport préparé par Jean-Claude Juncker en étroite coopération avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi et Martin Schulz, Commission européenne, 2015.
- Dolls, M., Fuest, C. et Peichl, A., Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe, *Journal of Public Economics*, 96 (3-4), pp. 279-294, 2012.

Esser, I., Ferrarini, T., Nelson, K., Palme, J. et Sjöberg, O., *Unemployment Benefits in EU Member States*, Rapport pour la DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion (EMPL), Commission européenne, 2013.

Furceri, D. et Zdzienicka, A., *The Euro Area Crisis: Need for a Supranational Fiscal Risk Sharing Mechanism?*, IMF Working Paper 13/198, 2013.

Gill, I.S. et Raiser, M., *Golden growth. Restoring the Lustre of the European Economic Model*, Washington, Banque mondiale, 2012.

Goedemé, T. et Collado, D., The EU Convergence Machine at Work. To the Benefit of the EU's Poorest Citizens?, *Journal of Common Market Studies*, pp. 1-17, 2016.

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

Leibfried S., Social Policy. Left to the Judges and the Markets?, in H. Wallace, M.A. Pollack et A. Young A. (réd.), *Policy-Making in the European Union*, 7th edition, Oxford, Oxford University Press, pp. 263-292, 2015.

Oksanen, H., *Smoothing Asymmetric Shocks vs. Redistribution in the Euro Area: A Simple Proposal for Dealing with Mistrust in the Euro Area*, CESifo Working Paper No. 5817, mars 2016.

Rhodes, M., Employment Policy. Between Efficacy and Experimentation, in H. Wallace, M.A. Pollack et A. Young A. (réd.), *Policy-Making in the European Union*, 7th edition, Oxford, Oxford University Press, pp. 293-318, 2015.

Salverda, W., Nolan, B., Checchi, D., Marx, I., McKnight, A., Toth, I.G. et van de Werfhorst, H. (réd.), *Changing Inequalities in Rich Countries. Analytical and Comparative Perspectives*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

Scharpf, F., *The Asymmetry of European Integration, or Why the EU cannot be a social market economy*, KFG Working Paper, n° 6, 1-35, Berlin, KFG - Kolleg-Forscherguppe 'The Transformative Power of Europe', 2009.

SEO, *Grensoverschrijdend Aanbod van Personeel: Verschuivingen in Nationaliteit en Contractvormen op de Nederlandse Arbeidsmarkt 2001-2011. Onderzoek in opdracht van het Nederlandse Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, Amsterdam, SEO Economisch Onderzoek, 2014.

Strauss, R., *The history and debate in Europe on a European Unemployment Benefits Scheme*, Paper presented at the APPAM Conference on Inequalities: Addressing the Growing Challenge for Policymakers Worldwide, London, 13-14 juin 2016.

Teulings, C., De Toekomst van Europa: een essay over schuld, moraal en solidariteit, *Management & Organisatie*, 5(6), pp. 33-38, 2014.

Van Mechelen, N., Marchal, S., Goedemé, T., Marx, I. et Cantillon, B., *The CSB-Minimum Income Protection Indicators dataset (CSB-MIPI)*, CSB Working Paper Series CSB WP 11/05, Anvers, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2011.

Vandenbroucke, F. et Vinck, J., Child poverty risks in Belgium, Wallonia and Flanders: Accounting for a worrying performance, *Revue belge de sécurité sociale*, 57 (1), pp. 51-98, 2015.

Vandenbroucke, F. et Rinaldi, D., *Inégalités sociales en europe. Le défi de la convergence et de la cohésion*, Notre Europe Institut Jacques Delors, Policy Paper 147, décembre 2015.

Vandenbroucke, F., Le défi social européen. La poursuite d'un objectif social n'est plus aujourd'hui un luxe pour l'union européenne, mais elle est devenue une nécessité, *Revue belge de sécurité sociale*, 54 (1), pp. 195-237, 2013.

Vandenbroucke, F., The Case for a European Social Union. From Muddling Through to a Sense of Common Purpose, in B. Marin (éd.), *The Future of Welfare in a Global Europe*, Ashgate, Aldershot UK, pp. 489-520, 2015.

Vandenbroucke, F., Comparative Social Policy Analysis in the EU at the Brink of a New Era, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, pp. 1-13, 2016.

Vandenbroucke, F. et Vanhercke, B., *A European Social Union: Ten Tough Nuts to Crack, Background Report for the Friends of Europe High-Level Group on 'Social Union'*, Bruxelles, Friends of Europe, 2014.

Vandenbroucke, F. et Luigjes, C., *Institutional moral hazard in the multi-tiered regulation of unemployment and social assistance benefits and activation. A summary of eight country case studies*, Bruxelles, Centre for European Policy Studies, 2016.

TABLE DES MATIERES

POLITIQUE SOCIALE ET UNION MONETAIRE : PUZZLES, PARADOXES ET PERSPECTIVES

L'EUROPE DES INEGALITES	9
DILEMMES TRAGIQUES OU DEFAUTS DE CONSTRUCTION REPARABLES	13
UNE UNION MONETAIRE SANS AMORTISSEUR	16
POURQUOI LES ASSURANCES-CHOMAGE SONT-ELLES ORGANISEES AU NIVEAU CENTRAL ?	20
UN PUZZLE DONT LES ELEMENTS ONT POUR NOMS SOLIDARITE ET SOUVERAINETE	23
UN CONSENSUS DE BASE SUR LE MODELE SOCIAL EST DISPENSABLE	25
UN SOCLE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX	27
RECIPROCITE ET MOBILITE TRANSFRONTALIERE	28
UNE UNION SOCIALE EUROPEENNE	31
ENVOI	32
ANNEXE	34
BIBLIOGRAPHIE	35