



FRANCE STRATÉGIE

ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

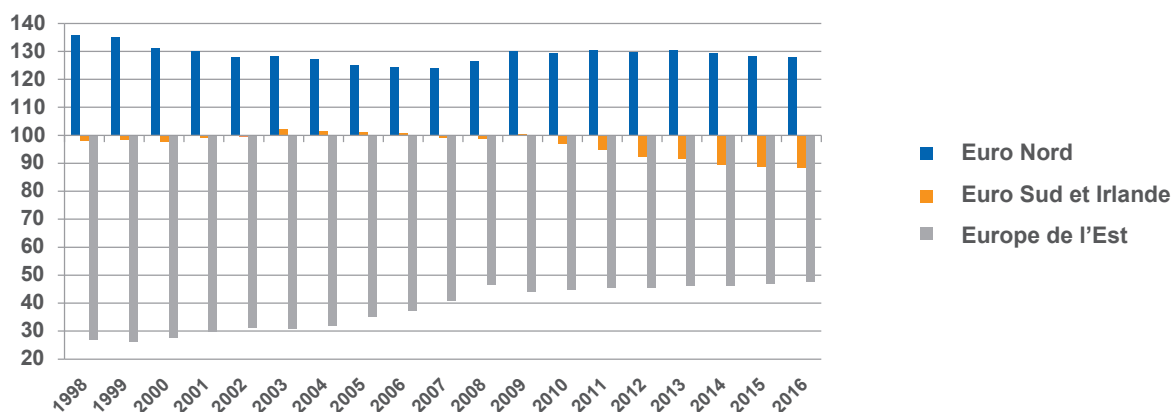
Les divergences sociales en Europe après la crise

Marine Boisson-Cohen, Céline Mareuge, David Marguerit* et Bruno Palier**

Les évolutions récentes en matière sociale et d'emploi en Europe ne sont plus caractérisées par une convergence progressive des situations entre les États membres, contrairement à ce qui s'observait jusqu'à la crise. Depuis 2008, les pays du Nord ainsi que certains pays de l'Est se sont montrés plus résistants face à la crise que les pays du Sud de l'Europe, engagés dans un processus d'ajustement aux résultats incertains. Les écarts se creusent dans plusieurs domaines – le niveau de richesse des États, l'emploi, la pauvreté, la situation de la jeunesse. Ce phénomène de divergence sociale s'explique en partie par la trajectoire non soutenable des pays du Sud dans les années 2000 : la convergence sociale apparente – évolution des salaires, niveau de dépenses sociales publiques, taux de chômage – s'est produite parallèlement à un recul de la productivité globale des facteurs et à une divergence réelle entre les économies du Sud et du Nord de la zone euro. Depuis 2010, l'impact différencié des plans d'ajustement a contribué à creuser les écarts de performances sociales entre ces pays, sans que soient redéfinis les fondements d'une convergence réelle des économies.

Graphique 1. Niveaux de richesse par habitant en Europe : écarts à la moyenne européenne, 1998-2016

RNB par habitant en euros courants (base 100 = UE-28)



L'Euro Nord regroupe l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Finlande, la France, les Pays-Bas.

L'Euro Sud regroupe la Grèce, l'Espagne, l'Italie, le Portugal.

L'Europe de l'Est regroupe la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie.

Source : données et prévisions AMECO, calculs Cécile Jolly pour France Stratégie

* France Stratégie.

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

INTRODUCTION

Depuis l'institution de la Communauté économique européenne, l'intégration économique a été conçue comme le vecteur d'un processus de rattrapage et de convergence « par le haut » entre régions et entre États membres aux niveaux de richesse hétérogènes. Ce projet a réussi pour les pays issus des différentes vagues d'adhésion avant la crise de la fin des années 2000, notamment en termes de niveau de richesse et de taux d'emploi, et en dépit d'une plus forte hétérogénéité après les élargissements à l'Est.

L'après-crise fait apparaître plusieurs ruptures. Sur le critère du niveau de richesse, la convergence marque une pause dans les pays de l'Est, après une décennie de rattrapage (1999-2008), tandis que les pays du Sud et l'Irlande présentent un décrochage progressif à la moyenne européenne (graphique 1). Sur les critères d'emploi et de réduction de la pauvreté, les objectifs de convergence que l'Europe s'était assignés en 2010 à un horizon de dix ans ne seront vraisemblablement pas atteints¹. Les écarts entre les États membres les plus performants et ceux les plus éloignés des cibles se creusent sur plusieurs dimensions – dont la situation de la jeunesse².

Les phénomènes de divergence sociale et d'emploi, qui sont particulièrement marqués dans la zone euro, sont-ils conjoncturels ou de nature plus structurelle ? Globalement, les pays du Nord, mais également une partie de ceux de l'Est, ont été plus résistants face à la crise que les pays du Sud de l'Europe. La divergence des trajectoires après 2008 s'enracine dans la non-soutenabilité des évolutions au sein de la zone euro dans les années 2000. À partir de 2010, l'impact des plans de consolidation budgétaire a contribué à creuser les écarts entre les pays. Engagés dans un processus d'ajustement de longue durée, les pays du Sud apparaissent les plus exposés à un risque d'affaiblissement de leur potentiel de croissance, dont une érosion de leur capital humain.

DIVERGENCES SOCIALES ET D'EMPLOI

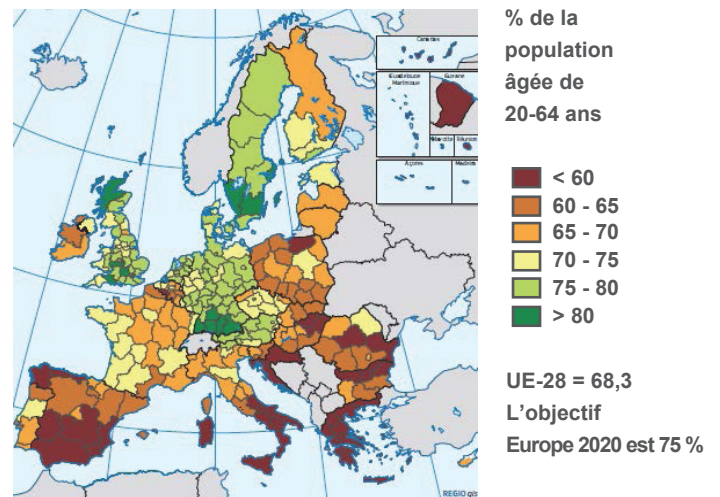
Crise de l'emploi en Europe : des situations nationales contrastées

Six ans après la déstabilisation initiale des économies européennes par le séisme bancaire et financier de 2008, l'Europe reste aux prises avec d'importantes difficultés d'emploi. Fin 2014, la Commission européenne a révisé à la baisse ses prévisions de croissance pour la zone euro et l'UE-28 à respectivement 1,1 % et 1,5 % en 2015. Au niveau agrégé, le chômage et l'emploi s'améliorent

légèrement depuis 2013, mais les taux de chômage demeurent historiquement élevés, en particulier celui des jeunes (en progression fin 2014) : ils s'élèvent respectivement à 10 % et 21,9 % dans l'UE-28, à 11,5 % et 23,7 % dans la zone euro.

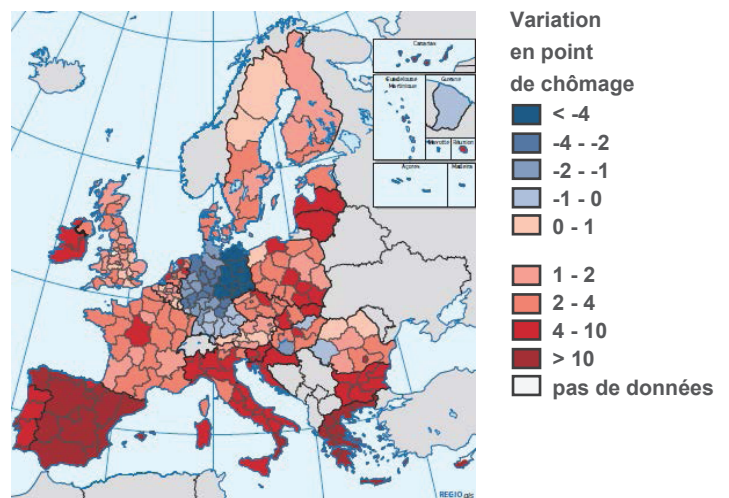
Les évolutions récentes témoignent de grands contrastes entre les marchés du travail en Europe (cartes 1 et 2). Depuis 2008, les disparités de taux d'emploi se sont accrues et les taux de chômage ont évolué de façon divergente en Europe. Si les taux d'emploi n'ont pas retrouvé leur niveau d'avant-crise dans une majorité de pays, ils ont à l'inverse progressé dans six d'entre eux : l'Allemagne, l'Autriche, la République tchèque, le Luxembourg, la Hongrie et Malte.

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



Source : Eurostat, DG Regio

Carte 2. Variation du taux de chômage, 2008-2013



Source : Eurostat, DG Regio

1. Commission européenne (2014), *État des lieux de la stratégie Europe 2020*, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_fr.pdf.

2. Commission européenne (2015), *Employment and Social Developments in Europe 2014*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7736&visible=1>.

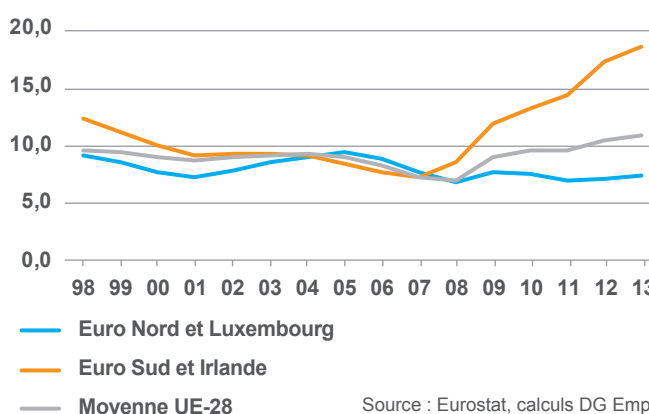


Le phénomène de divergence de l'emploi est plus marqué au sein de la zone euro que dans l'UE-28. L'écart de taux de chômage entre le Nord et le Sud (plus l'Irlande) de la zone euro, après être passé de 3,2 points en 1998 à zéro en 2004, est monté à 11,3 points en 2013 (graphique 2). Fin 2014, les taux 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 le chômage des jeunes, les 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.

Performances sociales dans la crise : un accroissement des disparités

À l'exception de la montée en qualifications dont la dynamique n'a pas été interrompue³, on observe une dégradation moyenne des performances sociales dans la crise, qu'il s'agisse d'emploi, de situation de la jeunesse, de pauvreté des ménages, d'inégalités, de santé et d'accès aux soins. Les objectifs sociaux que l'Europe s'était assignés en 2010 s'éloignent (encadré 1). Cette

Graphique 2. Évolution des taux de chômage en Europe, 1998-2013



Source : Eurostat, calculs DG Empl

évolution est associée à un accroissement des écarts entre les États. Certains pays – l'Allemagne et l'Autriche – progressent sur l'ensemble des dimensions considérées. Des pays de l'Est connaissent un recul simultané de la pauvreté et des inégalités – c'est le cas de la Pologne, de la Lettonie et de la Roumanie (voir tableau).

Évolution des indicateurs de performances sociales dans l'UE-28, 2008-2013

	Taux d'emploi (20 à 64 ans) en %		NEET (15-24 ans) en %		Niveau d'études supérieures en %		Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en milliers		Rapport S80/S20 interquintile de revenu		Examen ou traitement médical non satisfaits en % pop. totale	
	2008	2013	2008	2013	2008	2013	2008	2013	2008	2013	2008	2012
Suède	80,4	79,8	7,8	7,5	42,0	48,3	1 367	1 602	3,5	3,7	2,4	1,3
Danemark	79,7	75,6	4,3	6,0	39,2	43,4	887	1 059	3,6	4,3	0,6	1,2
Pays-Bas	78,9	76,5	3,4	5,1	40,2	43,1	2 432	2 650	4,0	3,6	0,3	0,5
Estonie	77,1	73,3	8,7	11,3	34,4	43,7	291	313	5,0	5,5	7,3	8,3
Chypre	76,5	67,2	9,7	18,7	47,1	47,8	181	240	4,3	4,9	2,8	3,5
Finlande	75,8	73,3	7,8	9,3	45,7	45,1	910	854	3,8	3,6	0,8	4,6
Lettonie	75,4	69,7	11,8	13,0	26,3	40,7	740	702	7,3	6,3	9,7	12,3
Royaume-Uni	75,2	74,9	12,1	13,3	39,7	47,6	14 069	15 586	5,6	4,6	1,0	1,4
Autriche	75,1	75,5	7,1	7,1	22,2	27,3	1 699	1 572	4,2	4,1	0,7	0,3
Allemagne	74,0	77,1	8,4	6,3	27,7	33,1	16 345	16 212	4,8	4,6	2,2	1,6
Portugal	73,1	65,4	10,2	14,1	21,6	30,0	2 757	2 877	6,1	6,0	1,1	3,3
Slovénie	73,0	67,2	6,5	9,2	30,9	40,1	361	410	3,4	3,6	0,2	0,1
Rép. tchèque	72,4	72,5	6,7	9,1	15,4	26,7	1 566	1 508	3,4	3,4	0,7	1,0
Irlande	72,3	65,5	14,9	16,1	46,1	52,6	1 050	1 378 (2012)	4,4	4,7 (2012)	1,8	2,2 (2011)
Lituanie	72,0	69,9	8,8	11,1	39,9	51,3	928	917	5,9	6,1	5,5	2,3
Bulgarie	70,7	63,5	17,4	21,6	27,1	29,4	3 421	3 493	6,5	6,6	15,3	8,2
France	70,4	69,6	10,2	11,2	41,2	44,1	11 150	11 229	4,4	4,5	1,9	2,2
Luxembourg	68,8	71,1	6,2	5,0	39,8	52,5	72	96	4,1	4,6	0,6	0,7
Slovaquie	68,8	65,0	11,1	13,7	15,8	26,9	1 111	1 070	3,4	3,6	1,3	2,2
Espagne	68,5	58,6	14,3	18,6	41,3	42,3	11 124	12 630	5,7	6,3	0,4	0,7
Belgique	68,0	67,2	10,1	12,7	42,9	42,7	2 194	2 286	4,1	3,8	0,5	1,7
Grèce	66,3	52,9	11,4	20,4	25,7	34,9	3 046	3 904	5,9	6,6	5,4	8,0
Pologne	65,0	64,9	9,0	12,2	29,7	40,5	11 491	9 748	5,1	4,9	6,0	9,0
Roumanie	64,4	63,9	11,6	17,2	16,0	22,8	9 418	8 601	7,0	6,6	10,8	10,7
Italie	63,0	59,8	16,6	22,2	19,2	22,4	15 099	17 326	5,1	5,7	5,2	5,6
Croatie	62,9	57,2	10,1	19,6	18,5	25,6		1 271	4,5	5,3		3,6
Hongrie	61,9	63,2	11,5	15,4	22,4	31,9	2 794	3 285	3,6	4,2	3,4	2,8
Malte	59,2	64,8	8,3	10,0	21,0	26,0	81	99	4,3	4,1	0,7	1,1

Lecture : en bleu, les évolutions positives ; en rose, les évolutions négatives ; * NEET : *Not in Education, Employment or Training* (ni étudiant, ni employé, ni stagiaire).
Source : Eurostat

3. La part des personnes âgées de 30 à 34 ans dotées d'un diplôme de l'enseignement supérieur a augmenté régulièrement au sein de l'Union, pour atteindre 36,8 % en 2013 (22,4 % en 2000). La proportion de jeunes ayant quitté l'enseignement prématurément n'a cessé de diminuer, pour atteindre 12 % en 2013 (17,6 % en 2000).

Encadré 1. La stratégie Europe 2020 compromise dans son volet social

Plus modeste dans ses ambitions que la précédente stratégie commune de Lisbonne (adoptée en 2000), la stratégie Europe 2020 (adoptée en 2010) définit cinq objectifs principaux pour 2020, établis à l'échelle de l'Union européenne et déclinés en cibles nationales⁴. Trois de ces objectifs ou regroupements d'objectifs relèvent du domaine social : un emploi pour 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans ; la réduction d'au moins 20 millions du nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale ; enfin l'abaissement du taux de sortie précoce du système scolaire à moins de 10 % et un diplôme de l'enseignement supérieur pour au moins 40 % de la population âgée de 30 à 34 ans⁵.

En 2013, cinq pays – l'Allemagne, les Pays-Bas, le Danemark, l'Autriche et la Suède – ont atteint l'objectif d'un taux d'emploi supérieur à 75 %, un seul y parvenant en matière d'emploi féminin (la Suède). Certains pays qui avaient atteint cet objectif en 2008 (dont la Finlande, le Royaume-Uni, l'Estonie et la Lettonie) ont décroché de la cible.

Le nombre de personnes en risque de pauvreté et d'exclusion sociale est passé de 116 à 122 millions entre 2008 et 2013 (UE-28). 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 importante en Grèce, en Espagne, en Italie et au Royaume-Uni. Le phénomène de pauvreté laborieuse a progressé et concerne près d'une personne en emploi sur dix. Il est susceptible de perdurer, du fait notamment de la polarisation des salaires et d'une dégradation de la qualité des emplois (les emplois nouvellement créés sont dans une proportion importante à temps partiel ou temporaires)⁶. Alors que la stratégie Europe 2020 n'établit pas de suivi de la qualité des emplois, la fixation d'un objectif commun et de cibles nationales en la matière serait à reconsidérer dans le cadre de sa révision à mi-parcours programmée en 2015.

Ces constats convergent avec les résultats des indicateurs composites. L'indice de développement humain de l'Union européenne (IDH UE) – qui réunit la santé, l'éducation, le revenu et l'emploi – fait apparaître d'importants progrès depuis 2008 en Allemagne ou en Pologne (qui n'a pas connu de récession), mais aussi, en dépit des difficultés économiques, dans les pays nordiques et de l'Est (République tchèque, pays baltes, Hongrie, Slovaquie, Roumanie et Bulgarie). L'indicateur s'est en revanche significativement dégradé en Grèce, Espagne, Irlande, Croatie et dans le Sud de l'Italie (de façon beaucoup plus limitée au Portugal)⁷. S'agissant de la zone euro, le phénomène de divergence sociale, amorcé dès 2007, se distingue par son intensité et par la combinaison de plusieurs dimensions⁸.

LES STRATÉGIES DE SORTIE DE CRISE ONT-ELLES ACCRU LES DIVERGENCES SOCIALES ?

Il convient de distinguer, dans les trajectoires par pays, les facteurs de divergence qui préexistaient à la crise de ce qui résulte de l'impact des programmes d'ajustement et de sortie de crise. À partir de 2009-2010, les plans de consolidation budgétaire, adoptés dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, ont contribué à creuser les écarts en matière de taux de croissance et d'activité, notamment en raison de leurs effets procycliques, ainsi qu'en matière de dépenses sociales.

Pays du Sud de l'Europe : une convergence sociale non soutenable avant la crise

Dans les années 2000, la convergence sociale apparente entre le Nord et le Sud (niveaux des salaires, des dépenses sociales publiques, taux de chômage) s'est faite parallèlement à un recul de la productivité globale des facteurs dans les pays du Sud et à une divergence réelle avec les économies du Nord de la zone euro⁹. En l'absence de convergence économique réelle, les évolutions en matière sociale ont *de facto* contribué à dégrader la compétitivité relative du Sud (déséquilibre progressif de

4. Pour une comparaison détaillée, voir Lundvall B.-A. et Lorenz E. (2012), « From the Lisbon Strategy to EUROPE 2020 », in Morel N., Palier B. et Palme J., *Towards a Social Investment Welfare State?*, Bristol, Policy Press.

5. Les deux autres objectifs sont relatifs à l'investissement dans la recherche et développement et à la lutte contre le changement climatique.

6. Commission européenne (2014), *EU Employment and Social Situation. Quarterly Review*, septembre.

7. Commission européenne (2014), *Sixième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale*, p. 96-97. Voir aussi le *EU Social Justice Index* qui désigne la Suède, la Finlande, le Danemark, les Pays-Bas, la Rép. tchèque, l'Autriche, l'Allemagne, le Luxembourg, la Slovaquie et l'Estonie comme les dix pays les plus performants en 2014 en matière de justice sociale (la Belgique, la France et le Royaume-Uni restant au-dessus de la moyenne en dépit de performances plus médiocres). Six dimensions sont retenues par cet indice : la prévention de la pauvreté, une éducation équitable, la participation au marché du travail, la cohésion sociale, la santé, la justice intergénérationnelle. Schraad-Tischler D. et Kroll C. (2014), *Social Justice in the EU – A Cross-national Comparison. Social Inclusion Monitor Europe (SIM) – Index Report*, Bertelsmann Stiftung.

8. Commission européenne (2014), *Employment and Social Developments in Europe 2013*, p. 21-24 et p. 279 et suivantes.

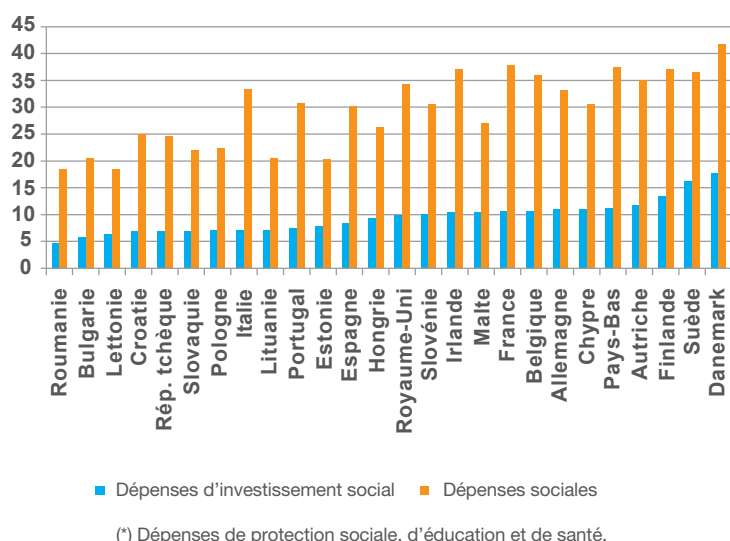
9. S'agissant de la convergence réelle entre les pays de la zone euro, dans un premier temps (1995-2001), l'investissement a plus augmenté dans les pays en rattrapage et les flux de capitaux se sont orientés vers les secteurs les plus productifs. Après la mise en place de l'euro (2001-2007), les flux de capitaux vers les pays du Sud ont plutôt privilégié le secteur abrité à faible productivité (dont le secteur de la construction). Entre 1999 et 2007, partant d'un niveau plus élevé de productivité horaire du travail, les pays du Nord de la zone euro (à l'exception de la Belgique) ont amélioré leur productivité globale des facteurs (PGF), quand les pays du Sud, partant d'un plus bas niveau de productivité horaire du travail, ont enregistré un recul de la PGF ; voir Commission européenne (2013), « Catching-up processes in the euro area », *Quarterly Report on the Euro Area*, vol. 12, n° 1, et Husson M. et Chagny O. (2015), « Looking for an "optimal wage regime" for the Euro Zone », *Working Paper*, n° 1, IRES.



la balance des paiements, augmentation des déficits publics) et à renforcer celle du Nord (dont les coûts relatifs baissent par rapport au Sud).

La convergence des dépenses publiques entre le Nord et le Sud de l'Europe dans les années 2000 s'est notamment avérée non soutenable, en ne s'accompagnant pas d'une convergence des modèles sociaux et des stratégies de croissance. La structure des dépenses publiques est restée très différente, avec des dépenses moins tournées vers l'innovation et l'investissement social dans les pays du Sud de l'Europe. Une première différence résulte du niveau d'investissement public en recherche et développement. Une seconde concerne la composition des dépenses sociales publiques (graphique 3). Dans les années 2000, les niveaux des dépenses d'indemnisation du chômage et de retraite ont été relativement équivalents au Nord et au Sud de l'Europe, mais les écarts de niveau pour les dépenses d'investissement social (famille, éducation, politiques actives du marché du travail) sont restés importants. Les systèmes de protection sociale du Sud de l'Europe ont moins réussi à tourner leurs dépenses sociales vers la qualification et la mobilisation de la main-d'oeuvre, donc à les rendre soutenables, que les systèmes du Nord de l'Europe (encadré 2).

Graphique 3. Dépenses d'investissement social et dépenses sociales totales*, en pourcentage du PIB, 2012



Source : Eurostat 2014, calculs France Stratégie

Encadré 2. Distinguer les dépenses d'investissement social

Les travaux relatifs à l'investissement social différencient les systèmes de protection sociale selon le degré d'investissement dans le capital humain qu'ils génèrent et leur capacité à favoriser des taux d'emploi élevés ou non. Le concept d'investissement social peut être objectivé dans un indicateur composite qui comprend (le plus largement possible) les dépenses sociales orientées vers les politiques de la petite enfance, l'éducation, la formation tout au long de la vie, les politiques d'aide aux jeunes, les politiques actives du marché du travail, les politiques de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, la prise en charge des personnes handicapées et dépendantes. Ces dépenses sont retenues en ce qu'elles visent à soutenir le développement de l'économie de la connaissance et la participation du plus grand nombre au marché du travail, dans des emplois de qualité (via notamment le développement, le maintien et le renforcement des capacités cognitives, des qualifications, des compétences et de l'autonomie des individus tout au long du cycle de vie). La distinction entre dépenses sociales et dépenses d'investissement social n'est cependant pas évidente au niveau de désagrégation qu'impose le benchmark. Elle soulève le même type de problèmes méthodologiques que la distinction entre politiques dites actives et passives du marché du travail¹⁰.

Un impact différencié de la consolidation budgétaire

À partir de 2010 et dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance renforcé en 2011 et 2013, l'ensemble des États européens ont adopté des plans de consolidation budgétaire et des mesures d'ajustement visant à réduire les déficits publics et sauvegarder leur capacité à emprunter (encadré 3). Si l'ampleur et la vitesse de ces plans d'ajustement ont été considérablement plus importantes dans les pays de la périphérie européenne (de l'Irlande à l'Europe du Sud et de l'Est), plus endettés, leurs axes stratégiques sont relativement homogènes. Un examen des programmes de stabilité sur la période 2010 à 2014 fait apparaître que l'effort structurel a été supporté par la réduction des dépenses publiques plutôt que par l'augmentation des recettes dans la majorité des

10. Pour une théorisation générale, voir Morel N., Palier B. et Palme J. (2012), *op.cit.* ; Palier B. (2014), *La stratégie d'investissement social*, CESE, février. Pour la construction d'un indicateur, voir Hemerijck A. (2012), « When changing welfare states and the Eurocrisis meet », *Sociologica* 1/2012, et la critique méthodologique de De Deken J. (2014), « Identifying the skeleton of the social investment state: Defining and measuring patterns of social policy change on the basis of expenditure data », in Cantillon B. et Vandenbroucke F. (eds), *Reconciling Work and Poverty Reduction: How Successful Are European Welfare States?*, Oxford University Press. L'agrégat des dépenses publiques d'investissement social n'intègre pas à ce stade la prévention de la santé, en raison de la difficulté à distinguer ce type de dépenses.

États membres. Pour l'ensemble de la zone euro, l'effort de consolidation a été porté à 80 % par la baisse des dépenses (40 % dans le cas français)¹¹, essentiellement sur l'emploi public, la protection sociale et l'investissement public¹². L'emploi public a diminué en moyenne de 5,4 % dans la zone euro entre 2009 et 2012, et jusqu'à 20 % au Luxembourg (17 % au Portugal, 13 % en Grèce). En matière de coupes dans la dépense sociale, l'effort est globalement porté par la santé, le logement, les allocations chômage et les prestations familiales.

La majorité des pays ont engagé des réformes structurelles, le plus souvent conformes aux orientations ou aux recommandations de l'Union européenne adressées aux pays placés sous procédure pour déséquilibres excessifs ou sous surveillance renforcée : augmentation de l'âge de départ à la retraite, flexibilisation accrue du marché du travail, baisse des prestations chômage pour rendre le travail plus attractif, compétition renforcée dans le domaine des services sanitaires et sociaux¹³.

Encadré 3. Les deux temps de la crise

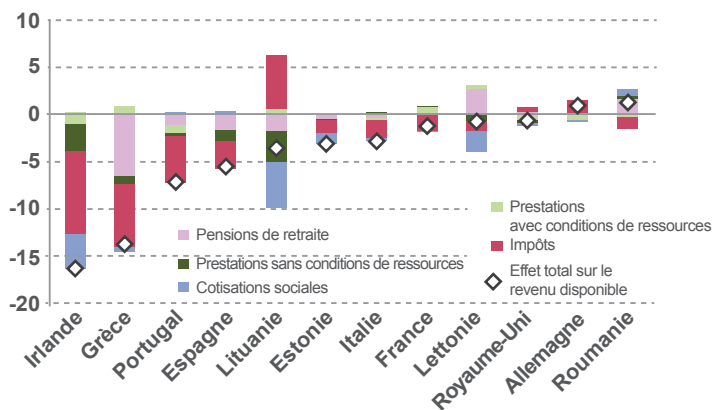
Le premier temps de la crise en 2008-2009 fait suite à un choc symétrique, la crise financière venue des États-Unis et issue de l'effondrement des subprimes de 2007. Ce choc exogène a frappé l'ensemble des pays de l'Union européenne. Pour y faire face, les États membres ont d'abord réagi par une intervention coordonnée de nature contracyclique visant à soutenir l'activité et les revenus des populations les plus vulnérables. En moyenne, les plans de relance ont injecté l'équivalent de 1 % du PIB dans l'économie européenne. En 2010 se sont succédé plusieurs chocs asymétriques, avec une dégradation rapide des finances publiques (en Espagne, au Portugal, en Grèce, en Irlande) ainsi qu'un effondrement de l'activité de construction et des crédits associés en Espagne, en Irlande, en Grèce. Ces chocs ont ouvert sur un deuxième temps de la crise en 2010-2011, dominé par les difficultés de refinancement de la dette de ces pays, ainsi que par une déstabilisation de l'Union économique et monétaire dans son ensemble.

On constate une divergence entre les pays où le revenu disponible par habitant a continué d'augmenter entre

2008 et 2013 (République tchèque, Belgique, Royaume-Uni, France, Slovaquie, Allemagne, Finlande, Danemark, Pologne et Suède – l'Autriche étant proche de la stagnation) et ceux où il a baissé (Pays-Bas, Hongrie, Irlande, Slovénie, Italie, Estonie, Portugal, Chypre, Espagne, Lettonie et Grèce).

Dans certains pays, les réformes engagées depuis 2008 ont eu un impact négatif sur le revenu disponible des ménages, particulièrement en Europe du Sud et en Irlande. En France, leur impact a été de bien moindre ampleur (comparable à celui observé au Royaume-Uni), et il s'explique essentiellement par l'accroissement de la pression fiscale. À l'inverse, en Allemagne, les réformes, dont l'allègement de la fiscalité, ont eu un effet globalement positif sur le revenu disponible (graphique 4)¹⁴.

Graphique 4. Effets des réformes engagées entre 2008 et 2013 sur le revenu disponible des ménages (taux de croissance et contribution en pourcentage)



Lecture : en Irlande, les mesures prises depuis 2008 ont eu au total un impact à la baisse de 16,3 % sur le revenu disponible (variation déflatée de l'indice des prix à la consommation).

Source : EU-SILC, simulation EUROMOD

Des mesures d'ajustement appliquées à des régimes de croissance et des modèles socio-fiscaux hétérogènes ont produit des effets différenciés qui ont pu accroître les déséquilibres internes à l'Union et à la zone euro. Dans les pays du Sud, la baisse des revenus primaires dans un contexte de chômage élevé, associée à la contraction du crédit et à la réduction des transferts sociaux (notamment en Grèce), a produit un appauvrissement.

11. Ibrahim (A.) (2012), « Une comparaison des stratégies de consolidation en Europe », *Document de travail*, n° 2012-06, Centre d'analyse stratégique, juillet, p. 25.

12. Lorach N., Mareuge C. et Merckling C. (2014), « Réduction des dépenses publiques : les leçons de l'expérience », *La Note d'analyse*, France Stratégie, juillet.

13. OECD (2014), *Society at a Glance*.

14. Bontout O. et Lokajickova T. (2013), « Social protection budgets in the crisis in the EU », *Working Paper*, 1/2013, DG Empl, Commission européenne ; De Agostini P., Paulus A., Sutherland H. et Tasseva I.V. (2014), « The effect of tax-benefit changes on the income distribution in EU countries since the beginning of the economic crisis », *EUROMOD Working Paper*, n° EM 9/14, mai.



La divergence des dépenses sociales dans l'après-crise

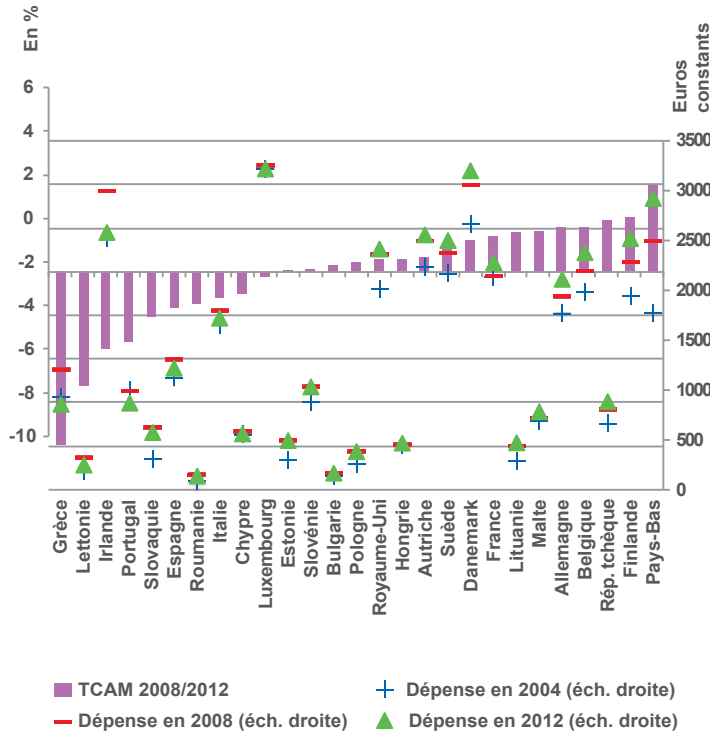
La Commission européenne a estimé la déviation de la croissance des dépenses publiques de protection sociale en Europe par rapport à son *trend* pré-crise à environ - 5 % en 2012¹⁵. Cet ajustement de la trajectoire des dépenses sociales dans la crise recouvre toutefois des évolutions divergentes selon les pays. Les évolutions des dépenses de santé, d'éducation, de politique active du marché du travail et celles pour l'enfance et la famille sont emblématiques. Par rapport à l'avant-crise, ces dépenses diminuent en Europe du Sud (Grèce, Espagne, Portugal, également Italie), en Irlande et dans certains pays de l'Est (Lettonie, Roumanie) ; elles continuent de progresser, voire progressent davantage, dans les pays continentaux, les pays nordiques mais aussi en République tchèque et en Pologne.

Ce schéma est particulièrement marqué en santé et en éducation. Ces deux postes sont, au sein de la dépense

sociale, ceux qui connaissent les plus gros différentiels de taux de croissance annuel moyen sur la période 2008-2012 (voir graphiques 5 et 6). Ils distinguent nettement un groupe essentiellement constitué des pays du Sud de l'Europe, de l'Irlande, de la Lettonie et de la Roumanie, dont les taux de croissance annuels moyens sont fortement négatifs, de l'ordre de - 2 % à - 8 %. Parmi ces pays, certains (Italie, Chypre, Luxembourg, Irlande, Portugal et Grèce) affichent en 2012 des niveaux de dépenses en santé par habitant ou en éducation par élève équivalents ou plus faibles qu'en 2004, alors même que ces niveaux avaient fortement augmenté entre 2004 et 2008. À l'inverse, les pays continentaux et d'Europe du Nord ont conservé une tendance à l'augmentation, mais plus faible entre 2008 et 2012 qu'entre 2004 et 2008.

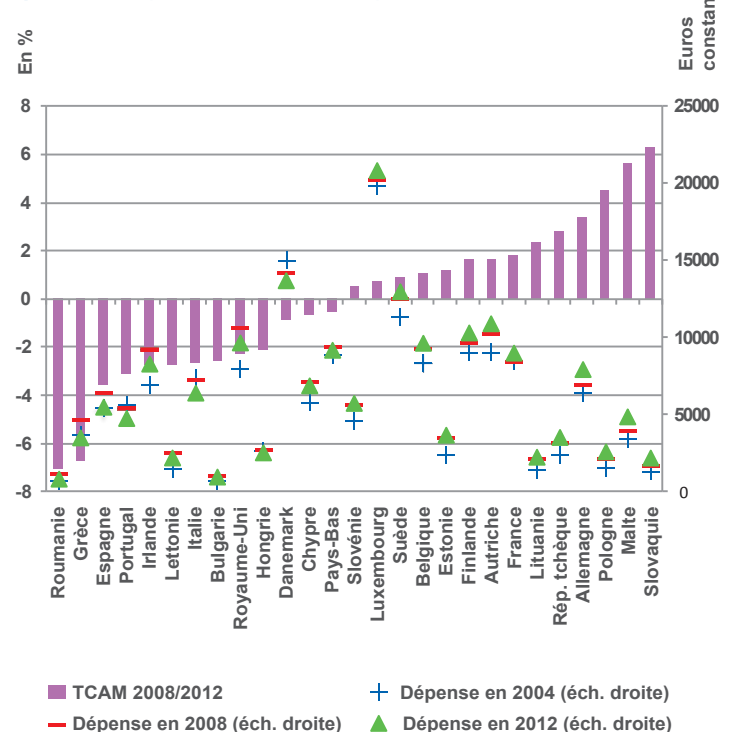
La situation de la Grèce est particulièrement défavorable : les dépenses de santé y ont chuté de 11 % sur la seule année 2010, les dépenses d'éducation de 33 % entre 2009 et 2013.

Graphique 5. Évolution des dépenses de santé par habitant (2004/2008/2012)



Source : Eurostat, calculs France Stratégie

Graphique 6. Évolution des dépenses d'éducation par élève (2004/2008/2012)



Source : Eurostat, calculs France Stratégie

15. Commission européenne (2013), *EU Employment and Social Situation. Quarterly Review*, mars.

CONCLUSION

Peut-on conclure à un renversement durable des tendances sociales et de l'emploi en Europe, de la convergence à la divergence ? En dépit des stratégies communes affichées (Stratégie de Lisbonne, Europe 2020), des modèles de croissance et sociaux très différents, inégalement soutenables et compatibles, coexistent en Europe. La diversité tient à la fois aux stratégies de croissance – tirées par la finance, par les exportations et l'innovation, par la consommation intérieure ou encore par l'attractivité socio-fiscale – et aux modèles sociaux qui leur sont afférents. Les déséquilibres macroéconomiques révélés par la crise ont conduit à une phase d'ajustement, marquée par la nécessité de désendettement et de correction des écarts de compétitivité. La voie est étroite pour que les modalités de sortie de crise ne rompent pas avec les objectifs sociaux et politiques que l'Europe s'est assignés.

Depuis 2010 et dans le cadre des orientations politiques européennes (*recommandations* et *accords spécifiques* par pays), les divergences sociales se sont accrues en Europe. Engagés dans un processus d'ajustement de longue durée, les pays du Sud sont les plus exposés à un risque d'affaiblissement de leur potentiel de croissance, dont une érosion de leur capital humain : persistance du chômage et effet d'hystérèse, progression de la mobilité intracommunautaire des Européens du Sud notamment vers l'Allemagne et le Royaume-Uni¹⁶, réduction des investissements sociaux et dans l'éducation. Par ailleurs, depuis la crise, les stratégies défensives et non coopératives parmi les États membres de l'Union et de la zone euro se sont plutôt accentuées, bien au-delà des pays économiquement les plus en difficulté : entre 2006 et 2014, quatorze pays ont ainsi réduit les prélèvements sur le capital et le travail pour renforcer leur compétitivité externe¹⁷. Ce mouvement pose question quant au financement des systèmes de protection sociale et au maintien de standards sociaux élevés en Europe.

Une relance de la convergence sociale supposerait d'être soutenue par une convergence réelle des économies (dont niveaux de productivité et structures économiques), et non seulement par une convergence nominale (dont déficits et dettes publiques). Elle invite à des initiatives communes ou mieux coordonnées à l'échelle européenne. Sont particulièrement à considérer : la mise en place d'un instrument de stabilisation économique pour la zone euro, pouvant le cas échéant prendre la forme d'une « assurance chômage européenne » (dont les modalités et le calibrage requièrent des investigations complémentaires) ; des instruments de soutien et d'orientation de l'investissement public et privé, pour un rééquilibrage des modèles de croissance, une modernisation des États providence et un comblement des retards en matière d'investissements productifs et sociaux ; enfin, une coordination des évolutions salariales dans la zone euro¹⁸.

Mots clés : convergence, divergence, Europe sociale, zone euro, ajustement, investissement social.

16. Jolly C. (2015), « Profils migratoires européens dans la crise », *La Note d'analyse*, n° 21, France Stratégie, janvier.

17. Passet O. (2013), « Concurrence fiscale en Europe, la reprise des hostilités », *Xerfi Synthèse*, n° 4, décembre.

18. Pour aller plus loin, Enderlein H. et Pisani-Ferry J. (2014), *Réformes, investissement et croissance : un agenda pour la France, l'Allemagne et l'Europe*, novembre ;

Boisson-Cohen M. et Palier B. (2014), « Un contrat social pour l'Europe et la zone euro : priorités et pistes d'action », *La Note d'analyse*, n° 19, France Stratégie, décembre.

Directeur de la publication : Jean Pisani-Ferry, commissaire général ; directrice de la rédaction : Selma Mahfouz, commissaire adjointe ; secrétaires de rédaction : Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup ; impression : Commissariat général à la stratégie et à la prospective ; dépôt légal : février 2015 - N° ISSN 1760-5733 ; contact presse : Jean-Michel Roullé, responsable du service Édition-Communication, 01 42 75 61 37, jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[CommissariatStrategieProspective](https://www.facebook.com/CommissariatStrategieProspective)



[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



France Stratégie est un organisme de concertation et de réflexion. Son rôle est de proposer une vision stratégique pour la France, en expertisant les grands choix qui s'offrent au pays. Son action repose sur quatre métiers : évaluer les politiques publiques ; anticiper les mutations à venir dans les domaines économiques, sociétaux ou techniques ; débattre avec tous les acteurs pour enrichir l'analyse ; proposer des recommandations au gouvernement. France Stratégie joue la carte de la transversalité, en animant un réseau de huit organismes aux compétences spécialisées.