

Note

« Union économique et monétaire et État-Providence : la subsidiarité en question (Note) »

Nadine Richez-Battesti

Études internationales, vol. 27, n° 1, 1996, p. 109-128.

Pour citer cette note, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/703561ar>

DOI: 10.7202/703561ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

Union économique et monétaire et État-providence: la subsidiarité en question

Nadine RICHEZ-BATTESTI*

ABSTRACT — *Economic and Monetary Union and the Welfare State: Subsidiarity in Question*

This article seeks to analyze the social impacts of the Economic and Monetary Union and to reflect on the new modalities for producing social norms within this new context. First, after pointing out limits to the nominal convergence that the treaty stipulates for the interim phase, we will present the new forms of adjustment pursuant to the EMU and their impacts on the welfare state. We will then turn to the responses of some economists to the introduction of a single currency and coordination of budgetary policies, including fiscal federalism. We will try to show the desirability of a European welfare state that would introduce some coherence between the different levels (local, national, Europe-wide) and forms (legislative and union-management) of social regulation; in essence, a reworking of the idea of social subsidiarity.

Le traité de Maastricht a donné lieu à de multiples débats et à des controverses théoriques importantes sur le plan économique. Pour les uns, la convergence nominale préconisée par ce traité (à travers des critères en matière d'inflation, de taux d'intérêt, de déficit budgétaire, de dette publique et de taux de change) devrait autoriser une convergence réelle des économies européennes. Pour les autres, les contraintes imposées par la monnaie unique et la politique monétaire commune portent en elles les fondements d'une divergence accrue des pays partenaires, ce qui serait incompatible avec l'objectif de cohésion économique et sociale indispensable à la constitution de l'Union européenne.

L'importance accordée à la stabilisation risque pourtant d'accentuer les pressions déflationnistes et de limiter les possibilités de rattrapage des pays les plus en retard de développement. L'hypothèse selon laquelle les ajustements traditionnellement assurés par la politique monétaire passeraient par une flexibilisation salariale accrue dans l'Union économique et monétaire (UEM) mérite d'être interrogée. Il nous semble que loin d'être automatique et de se résoudre dans une dérégulation sociale, la question de la production de nouvelles normes sociales nécessite d'être approfondie. Dans cette perspective, après avoir souligné les limites de la convergence nominale, nous présenterons les nouvelles formes d'ajustements préconisées dans le cadre de l'UEM

* *Maître de Conférences en économie, Université d'Aix-Marseille II et CEFI (Centre d'économie et de finances internationales), France.*

en présence de chocs macro-économiques. Nous envisagerons alors les effets de ces ajustements notamment quant au fonctionnement de l'État-providence (§ I).

Nous étudierons ensuite les politiques envisagées pour élargir les marges de manœuvre des différents États et éviter la généralisation de rythme de croissance trop faible lorsque la politique monétaire sera centralisée au niveau européen. Nous nous situerons tout d'abord dans le champ de la politique budgétaire, puis au niveau plus large de l'État-providence. Nous tenterons de mettre en évidence la nécessité de la construction d'un nouveau cadre institutionnel et réglementaire en matière salariale dans l'espace européen, sans lequel l'Union européenne risque fort de ne pouvoir se réaliser (§2).

I – Convergence nominale, convergence réelle et ajustement sur le marché du travail

Face à la grande précision donnée dans le Traité de Maastricht au processus d'institutionnalisation de la monnaie unique, la partie réelle de la construction européenne ne suscite que peu d'intérêt. Les objectifs de cohésion sociale sont affirmés sans pour autant faire l'objet de la définition d'une véritable stratégie de réalisation, encore moins d'une programmation précise. La préférence est donc explicitement donnée à la stabilisation monétaire à travers des critères de convergence nominaux.

Nous nous intéresserons ici à une autre forme de convergence, la convergence réelle que nous définissons comme la réduction de l'écart entre les revenus des différentes nations constitutives de l'Union européenne¹. Elle concerne donc à la fois les taux de salaire et les taux de chômage, donc le marché du travail, ainsi que les systèmes de redistribution. Du point de vue communautaire, elle renvoie à la question de la cohésion économique et sociale² et du point de vue national à celle de l'État-providence³.

1. Nous reprenons ici la définition donnée par le Parlement européen (Parlement européen, 1991, p. 32).

2. Par cohésion économique et sociale nous entendons la réduction des disparités dans la maîtrise des ressources réelles. La convergence réelle conduit donc à l'amélioration de la cohésion économique et sociale. Toutefois, et c'est là l'apport essentiel de notre analyse, cette cohésion économique et sociale suppose aussi de nouvelles modalités de production de normes sociales à l'échelle européenne.

3. Nous regroupons sous le terme État-providence à la fois l'intervention de l'État dans la régulation économique et sociale d'ensemble, les procédures qui organisent la couverture sociale et les conventions collectives (plus généralement les formes de négociation salariale) qui concourent à la formation des salaires. Il renvoie à des modes de socialisation et à un contrat social spécifique du salariat, ce dernier occupant plus de 82 % de l'emploi total en Europe. Cf. B. THERET, «Quel avenir pour l'État-providence dans un contexte d'intégration des marchés nationaux et de restructuration des territoires politiques», p. 432, in D. BRUNELLE, C. DEBLOCK (dir.), *L'Amérique du Nord et l'Europe communautaire. Intégration économique, intégration sociale*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 1994.

A — La non prise en compte de la convergence réelle

La question de la convergence concerne tout d'abord la période de transition vers l'UEM. Les critères de convergences nominaux présentés dans le traité de Maastricht visent avant tout la stabilité des prix présentée comme le garant principal à moyen et à long terme de la stabilité des changes et donc de la réalisation de l'Union monétaire. L'achèvement de l'UEM est supposée stimuler les échanges intra-communautaires et conduire à un alignement par le bas des taux d'inflation et d'intérêt favorisant ainsi la reprise de l'investissement et de la croissance, et *in fine* la convergence des niveaux de développement.

À ce stade d'un raisonnement aussi optimiste, deux points peuvent sembler litigieux :

Le premier concerne l'enchaînement vertueux qui y est anticipé. L'effet de baisse des taux d'intérêt présenté comme le moyen de relancer l'activité économique dépend largement de l'orientation de la politique monétaire en Allemagne mais aussi de celle d'autres pays extérieurs à l'Europe tels que les États-Unis. Or, en l'absence d'une baisse significative des taux d'intérêt réels voire de leur relèvement, le risque de récession s'amplifie, ce qui renchérit le coût de l'ajustement.

Le second s'attache aux déterminants du taux de change. Si celui-ci est largement influencé par les différentiels de prix et de taux d'intérêt, il est aussi sensible aux évolutions de la croissance économique, et à la structure des échanges extérieurs et donc de la spécialisation⁴. Ces deux derniers éléments négligés dans les critères de convergence risquent d'aller à l'encontre de la stabilité monétaire recherchée. En effet, l'ampleur des différences de performances macro-économiques et sectorielles, et l'inégal niveau de développement structurel des différents pays de l'Union européenne dans la période transitoire, constituent une limite non négligeable à la réalisation de l'UEM.

Se pose alors la question du rattrapage pour les économies les moins développées. Il semble en effet particulièrement difficile pour les pays du sud (Italie, Espagne, Portugal, Grèce) de tenter de respecter les critères de convergence nominale, tout en opérant un processus de rattrapage pourtant indispensable à la réalisation de la cohésion économique et sociale. La convergence nominale, à travers la recherche d'un faible taux d'inflation et de la diminution des déficits publics, risque de s'accompagner de mesures d'ajustement déflationnistes et donc d'un ralentissement de l'activité économique incompatible avec l'objectif de rattrapage⁵. Par conséquent, la réalisation de la convergence nominale risque d'accroître la divergence réelle entre économies européennes, au moins à court et moyen terme. Dans le Traité pourtant, la question du rattrapage se résoud dans la création d'un fonds de cohésion, sans

4. P. ROLLET, « Convergence réelle, convergence structurelle et UEM », in P. MAILLET (dir.), *Trois défis de Maastricht : Convergence, cohésion et subsidiarité*, Paris, L'Harmattan, 1993, pp.17-39.

5. H. PLASCHKE, « Union économique et monétaire, les pièges du concept de convergence », in P. Maillet (dir), *op. cit.*, pp. 39-59.

que ne soient envisagées d'autres formes de compensation. En effet, les politiques budgétaires nationales sont durablement encadrées au niveau national et la taille du budget communautaire est à ce point modeste qu'en l'état actuel, il offre peu de perspectives de compensation significatives.

Les charges de l'ajustement seront donc particulièrement fortes pour les pays actuellement les moins « vertueux », notamment pour les pays du Sud, s'ils font le choix de tenter d'adhérer à la monnaie unique⁶. Elles pèsent en effet de façon asymétrique sur les pays en déficit sans impliquer de responsabilité conjointe au niveau européen. Il n'est alors pas sûr que chacun des pays concernés ait la capacité de les assumer durablement sans tensions sociales et sans tentation pour une renationalisation des politiques économiques. Le risque de défaut d'un pays n'est ainsi pas à exclure dès le moment où le coût de l'ajustement est considéré comme excessif⁷. Il peut en résulter une remise en question de la crédibilité de l'action des pouvoirs publics, qui aurait donc un effet opposé à celui recherché par le Traité de Maastricht. Une hétérogénéité des préférences de politiques économiques entre d'une part la stabilité des prix et de l'autre la croissance et l'emploi ou le développement structurel n'est pas non plus à exclure, alors même que l'homogénéité des préférences est présentée comme l'une des conditions de viabilité de l'UEM⁸.

Le caractère asymétrique de l'ajustement en période transitoire peut aussi être renforcé par l'inégale répartition des bénéfices de l'intégration au moins à court terme. Un coût social en terme de chômage supérieur aux modifications de la distribution des revenus pourrait là aussi remettre en question le processus d'intégration⁹.

Par conséquent, si les avantages – c'est-à-dire l'efficacité de l'Union monétaire – sont clairement présentés notamment dans les rapports Delors et Emerson, la question de la convergence réelle est minimisée et avec elle le problème pourtant essentiel de la transition.

B — Des ajustements par le marché du travail soumis à caution

Lorsque l'on quitte la période de transition pour se situer dans l'UEM, à supposer qu'elle puisse se réaliser avec un nombre de pays significatifs, la question des ajustements devient centrale. Ils semblent avoir un caractère automatique sans que ne soient évoquées les transformations profondes auxquelles seront confrontées les différentes nations européennes en matière de régulation sociale. La principale conséquence de l'Union monétaire dans sa

6. La dévaluation de la peseta espagnole et de l'escudo portugais, début mars 1994, évacue la possibilité pour les deux pays d'adhérer rapidement à l'UEM.

7. A. S. ENGLANDER, T. EGEBO, « L'ajustement en régime de changes fixes : application à l'Union monétaire européenne », in *Revue économique de l'OCDE*, n° 20, Paris, 1993, pp. 7-44.

8. M. EMERSON, *Marché unique, monnaie unique, Économie européenne*, n° 44, Luxembourg, 1990, p. 41 ; H. BOURGUINAT, *Finances internationales*, Paris, PUF, 1992, pp. 542-545.

9. P. R. KRUGMAN, « L'intégration économique en Europe : problèmes conceptuels », in T. PADOA-SCHIOPPA, *Stabilité, efficacité, équité*, Rapport pour la CCE, Bruxelles, 1987, p. A8.

phase finale sera pourtant l'abandon de l'utilisation traditionnelle du taux de change et du taux d'intérêt comme outils de politique économique nationale en présence d'un choc macro-économique asymétrique affectant la compétitivité d'un pays membre de l'Union. Les ajustements passeront alors théoriquement par la mobilité des facteurs de production (capital physique et travail), et/ou par les variations des prix (des biens et services et du travail) et/ou par les variations du niveau de l'activité économique et donc du chômage. Les effets sur la convergence réelle sont loin d'être évidents.

Si l'on s'intéresse d'abord à la question de la mobilité du travail, nombreux sont les économistes qui s'accordent à reconnaître le faible degré de mobilité de la main-d'œuvre au sein des Nations européennes¹⁰ comme entre elles, relativement à celui des États-Unis¹¹. De plus, si la mobilité est susceptible de jouer un rôle important dans la résorption des chocs régionaux, «son effet sur la convergence des économies est plus limité¹²» en termes de PIB par tête et de taux de chômage tout particulièrement¹³. Il faudrait une mobilité plus forte pour favoriser d'une part une réallocation optimale des facteurs de production et donc la convergence des économies, et d'autre part la croissance en développant les économies d'échelle¹⁴. Or, en tout état de cause, les barrières culturelles et linguistiques constituent un handicap important à la mobilité à court et moyen terme.

Il faut donc se tourner vers la flexibilité des prix. Ces derniers sont largement déterminés par les coûts et donc le coût du travail, c'est-à-dire le salaire. De fait, la flexibilité des prix semble donc se résoudre dans la flexibilité des salaires accompagnée d'une dérégulation de l'ensemble du marché du travail nécessaire à la souplesse des ajustements. On est donc en présence d'un arbitrage entre flexibilité du marché du travail et chômage, au niveau de chacune des entreprises d'une part, et au niveau de la nation d'autre part.

Le mécanisme d'ajustement est le suivant. Un choc asymétrique¹⁵, par exemple un déplacement de la demande au profit de l'étranger, requiert une

-
10. P. DE GRAUWE, W. VANHAVERBEKE, «Is Europe an Optimum Currency Area? Evidence From Regional Data», CEPR discussion paper, n° 555, Londres, mai 1991.
 11. Nous rappelons pour mémoire que dans le cadre du modèle de Mundell, la mobilité du travail est un critère central de la définition d'une Zone monétaire optimale en présence de l'hypothèse keynésienne de rigidité de prix et des salaires à la baisse (Mundell, 1961). Voir R. J. BARRO, X. SALA-I-MARTIN, «Economic Growth and Convergence Across the United States», *NBER*, n° 3419, 1990 ; R. J. BARRO, X. SALA-I-MARTIN, «Convergence Across States and Regions», *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1, 1991 ; B. EICHENGREEN, «Should the Maastricht Treaty be Saved», *Princeton Studies in International Finance*, n° 74, déc. 1992, Princeton ; P. MASSON, M. TAYLOR, «Common Currency Areas and Currency Unions: An Analysis of the Issues», CEPR discussion paper, n° 617, fév., Londres, 1992.
 12. S. MANTEL, «Quelles perspectives pour la mobilité du travail dans l'UEM», in *Économie et Statistiques*, n° 262-263, Paris, 1993, pp. 111-121.
 13. R. J. BARRO, X. SALA-I-MARTIN, *op. cit.*, 1990 et 1991.
 14. J.-J. SYLVESTRE, «L'intégration du marché du travail européen : réflexions sur les formes, les acteurs et les structures de la mobilité», in *Intégration européenne et marché de l'emploi, Europe sociale*, supplément 1, CCE, 1994.
 15. Nous considérons que les chocs subis par les pays seront généralement de nature asymétrique, eu égard aux différences structurelles qui caractérisent chacun d'entre eux.

baisse des coûts nationaux pour réduire les prix et restaurer un niveau de demande compatible avec le plein emploi. Si certains pays ajustent rapidement leurs salaires, l'activité se maintient en leur sein et le taux de chômage est susceptible de rester à son niveau. Si par contre d'autres pays ne réussissent pas à flexibiliser leurs salaires, l'activité économique se dégrade et le taux de chômage augmente. Des parts de marché peuvent alors être récupérées par les pays à plus forte flexibilité.

Ces mécanismes d'ajustement induisent une série de conséquences. Les deux premières concernent les effets pervers des instruments d'ajustements sur la convergence réelle et sur la cohésion économique et sociale. Elles amènent donc la question d'éventuelles compensations entre régions et/ou nations. La troisième, quant à elle, concerne les inégalités entre les individus (ici en matière d'emploi) et introduit le problème du niveau d'action pertinent de la politique sociale.

En présence d'ajustements différenciés selon les pays, il en résulte tout d'abord des différentiels de croissance économique, susceptibles d'accroître les écarts structurels entre les pays et notamment les écarts de revenus par tête.

Si la baisse des salaires intervient dans un pays à retard de développement, il n'est pas sûr que la mobilité du capital se fasse dans sa direction et vienne renforcer l'appareil de production existant. En effet, les entreprises ne décident pas de leur implantation au seul regard de critères de salaires mais aussi en fonction de la qualification de la main-d'œuvre ou de considération de débouchés locaux ou régionaux. En général, des niveaux de salaires bas sont associés à de faibles niveaux de productivité et/ou de qualification. De plus, l'insuffisance du pouvoir d'achat des ménages se présente comme un handicap au développement des rendements d'échelle.

Enfin, les systèmes d'indemnisation chômage ou d'aide sociale dans les pays moins flexibles en matière salariale verront leur charge s'élever et le déficit public se creuser, sauf à limiter considérablement les politiques de transferts. En effet, le droit du travail s'inscrit dans le cadre de l'État-providence. Le système d'indemnisation du chômage, en tant que substitut temporaire au marché, pourvoit des revenus partiellement dissociés du marché du travail et offre ainsi des compensations partielles à la relation d'emploi normale. Par conséquent, l'augmentation du chômage s'accompagne d'un creusement des déficits sociaux. Les pays plus flexibles, moins touchés par le chômage, risquent cependant d'être confrontés à une croissance des coûts imputables à la dérégulation. Ainsi que le soulignent Deakin et Mückenberger, la dérégulation renforce le dualisme et l'exclusion sociale. Au fur et à mesure que la précarité se développe, «ils créent le besoin d'un système alternatif de reproduction par revenus de transfert¹⁶». Loin de favoriser l'accès à tous de

16. S. DEAKIN, U. MÜCKENBERGER, «La déréglementation et les marchés du travail européens», in *Formation-Emploi*, n° 43, juillet-septembre 1993, pp. 15-24.

l'emploi, la dérégulation confine une partie croissante de la population dans des segments d'emploi précarisés durablement. Le développement du travail flexible et les stratégies d'externalisation de la main-d'œuvre menées par un grand nombre de firmes, dans un contexte d'intensification de la concurrence, imposent un surcoût à la collectivité. Ceci contribue à renforcer le coût du travail et dans le même mouvement à augmenter les dépenses publiques ou à réduire les prestations offertes. Le besoin d'un système de transfert (allocations et subventions) devient de plus en plus fort, alimenté par la précarisation croissante, pourtant présentée comme un vecteur essentiel d'adaptation à un contexte concurrentiel. À supposer que l'État-providence survive, la stratégie de flexibilisation salariale revient à collectiviser la charge de l'ajustement en renforçant les dépenses publiques, ce qui semble difficile eu égard aux critères budgétaires de Maastricht.

Par conséquent, si l'on accepte l'hypothèse de l'ajustement par le marché du travail, on en mesure les effets pervers, liés notamment à des degrés différenciés de flexibilité, et les conséquences négatives en terme de croissance économique et de remise en question de l'État-providence. En d'autres termes, des ajustements efficaces supposeraient une uniformisation spontanée des comportements sociaux. Cette uniformisation passerait d'une part par le canal d'une dérégulation à l'échelle macro-économique réalisée au niveau de chacun des États-nations. Elle viserait à mettre en place des règles plus concurrentielles sur le marché du travail. Elle emprunterait d'autre part au niveau micro-économique la voie d'une plus grande sensibilité aux conditions de la compétitivité et aux contraintes économiques propres à chaque entreprise. La décentralisation de la fixation des règles salariales ne serait que la face cachée de leur nécessaire uniformisation autour de règles concurrentielles. La référence à l'autonomie nationale en matière sociale ne serait alors qu'incantatoire.

C — Un changement dans le mode de régulation sociale non automatique

Le changement par rapport à la régulation actuelle est considérable. Ainsi que le souligne Wyplosz, dans le passé «l'objectif de la politique macro-économique était de compenser les effets sur l'activité des rigidités du marché du travail (...). Désormais, le marché du travail devient l'outil principal d'ajustement¹⁷». Dans la même logique, Boyer souligne que dans l'après Seconde Guerre mondiale la politique monétaire s'adaptait au niveau des salaires, alors que c'est l'inverse qui commence à se produire maintenant et qui devrait se généraliser dans un futur proche¹⁸. On observe en effet, dans la logique de l'UEM, le déplacement de l'ajustement vers le marché du travail et la structure des salaires. Or comme en matière de mobilité, la flexibilité des

17. C. WYPLOSZ, «La France et sa politique économique en UEM», in *Économie et Prospective Internationale*, n° 52, 4ème trimestre 1992, pp. 37-68.

18. R. BOYER, «D'une série de «National Labour Standard» à un «European Monetary Standards», in *Recherche Économique de Louvain*, vol. 59 (1-2), Bruxelles, 1993, pp. 119-154.

salaires est plus faible en Europe qu'aux États-Unis¹⁹. Il en est de même pour la sensibilité des taux de salaires au taux de chômage. Si les années récentes ont vu dans la plupart des pays européens des évolutions dans les modes de fixation des salaires (décentralisation de la négociation notamment) et l'introduction d'une flexibilisation relative des salaires par rapport à l'évolution des prix et/ou de la productivité, voire une plus grande sensibilité des salaires par rapport au chômage, cette dynamique prend des formes spécifiques selon les pays²⁰. Certains auteurs repèrent toutefois des éléments de convergence relatifs dans les mécanismes économiques qui président à la formation des salaires. Ainsi Boyer met en évidence une certaine convergence des évolutions des salaires nominaux²¹. Par conséquent, l'hétérogénéité des résultats rend difficile tout positionnement sur l'existence ou non d'une convergence dans les modes de régulation salariale entre les différents pays.

De plus même si les pays européens ont des traditions de négociation salariale relativement proches, on ne vérifie pas de mouvement de convergence significatif dans les modes institutionnels qui les caractérisent. Les comportements des acteurs sociaux semblent relativement autonomes entre les pays. Ils s'inscrivent dans des modes différenciés de régulation sociale et des contextes sociétaux propres à chacun d'entre eux²².

Par conséquent, supposer que les relations sociales constituent la nouvelle marge de manœuvre des économies nationales repose sur des présupposés et induit des conséquences qui ne sauraient être négligées.

En premier lieu, cette logique ne peut fonctionner indépendamment de l'hypothèse d'une certaine flexibilité des prix nominaux, voire des prix réels (en présence d'une faible inflation). Or, si l'on est confronté à une rigidité relative des salaires à court terme et à une imparfaite mobilité des facteurs de production et notamment du facteur travail, le risque d'ajustement par les quantités, et donc de récession et de chômage s'intensifie. Sauf si on met en place des politiques économiques correctrices et notamment une politique budgétaire active²³ à la fois en terme de stabilisation conjoncturelle à court terme, d'allocation et de redistribution à plus long terme.

Toujours dans le même esprit, l'intérêt de la flexibilité et de la décentralisation sur le marché du travail repose sur l'hypothèse orthodoxe fortement controversée selon laquelle des salaires trop élevés par rapport à la productivité, et des relations sociales trop centralisées, seraient les principaux vecteurs du chômage de longue durée. Les ajustements par le marché à travers des procédures décentralisées sont alors présentés comme la solution optimale au

19. B. EICHENGREEN, *op. cit.*

20. T. COUTROT, P. JOLY, «Union Économique et Monétaire et dynamiques salariales nationales», Communication aux XIII Journées d'Économie Sociale, 16-17 sept, Nantes, 1993.

21. R. BOYER, *op. cit.*, pp. 119-154.

22. P. IRIBARNE (d'), *Le chômage paradoxal*, PUF, Paris, 1987.

23. D. BEGG *et al.*, «European Monetary Union: The Macro-Issues», in *Monitoring European Integration: The Making of Monetary Union*, rapport du CEPR, Londres, 1992.

chômage. Pourtant, plusieurs travaux soulignent à l'inverse, que les relations entre déréglementation et emploi sont très faibles²⁴ voire proposent des résultats en totale opposition²⁵. En effet, «des institutions collectives adéquates pour la mobilité du travail, la détermination des salaires, la formation et la requalification peuvent être plus efficaces²⁶». Ainsi un modèle centralisé de relations collectives régulé intentionnellement peut amener de meilleurs résultats en matière d'emploi qu'un modèle décentralisé confronté à des difficultés de coordination. Son efficacité repose alors sur la capacité des syndicats à intégrer les conséquences de leurs demandes d'accroissement de salaires, et sur le développement d'institutions de marché du travail plus souples²⁷. Dans les deux cas, la négociation conduisant à la production d'accords offre des perspectives stimulantes sur lesquelles nous reviendrons ultérieurement.

Le caractère lent des ajustements en matière sociale et les résistances au changement, dans un contexte de taux de chômage élevé et donc d'insécurité sociale et économique, sont sous-estimés. En effet, le temps nécessaire aux modifications des comportements des travailleurs et à l'apprentissage de nouvelles règles du jeu social constitue un handicap sérieux pour des ajustements rapides au sein de l'UEM. Il nous semble aussi qu'un mode de relations du travail plus atomisé suppose des conditions «lourdes» (capacité par les agents de traitement immédiat de toute l'information disponible, anticipations rationnelles des agents qui sauront réaliser parfaitement les arbitrages entre salaires et chômage et seront sensibles aux exigences de la compétitivité économique, horizon temporel illimité et donc efficacité des marchés notamment du marché du travail)²⁸ sur les marchés et sur les comportements des agents qui sont loin d'être réalisés. Ces conditions nient dans le même mouvement l'institutionnalisation des droits sociaux et du marché du travail ainsi que la structuration de l'État-providence, produits de l'histoire du xx^e siècle. Le travail est considéré comme une marchandise comme les autres et l'on

24. B. CONNOLLY, J. KROGER, «Economic Convergence in the Integrating Community Economy and the Role of Economic Policies», in *Recherches économiques de Louvain*, vol. 59 (1-2), 1993, pp. 37-64. Ces deux auteurs soulignent cependant la nécessité d'ajustement par les salaires pour remplacer la disparition des outils que constituaient le taux de change.

25. L. CALMFORS, J. DRIFFILL, «Centralisation of Wage Bargaining», in *Economic Policy*, n° 6, avril 1988, pp. 13-61.

26. S. BOWLES, R. BOYER, «Labour Market Flexibility and Decentralisation as Barriers to High Employment? Notes on Employer Collusion, Centralised Wage Bargaining and Aggregate Employment», in R. BRUNETTA, C. DELL'ARINGA (ed.), *Labour Relations and Economic Performance*, Macmillan, 1990, p. 326.

27. S. BOWLES, R. BOYER, *ibid.*, pp. 348-349.

28. Ce sont aussi les mêmes types d'arguments, et notamment l'hypothèse d'anticipation rationnelle, issus des travaux de la Nouvelle macro-économie classique, qui fondent la remise en question de toute politique budgétaire de stabilisation : cf. R. J. BARRO, «Are Government Bonds Net Wealth», in *Journal of Political Economy*, vol. LXXXII, n° 6, nov-déc. 1974, pp. 1095-1118. Plus récemment, la Nouvelle école classique souligne aussi qu'en période de changement des règles de politiques économiques, la politique de stabilisation devient contre-productive du fait de l'indétermination des comportements qu'elle peut engendrer. Cf. R. E. LUCAS, *Models of Business Cycle*, Oxford, Basil Blackwell ed., 1987.

rejette ainsi la triple nature du salaire, à la fois coût et outil de gestion interne des entreprises au niveau micro-économique, et vecteur de demande au niveau macro-économique. De plus, faire peser les ajustements sur le travail peut conduire les entreprises et les individus à minimiser les investissements en formation, pourtant déterminants dans une conception plus qualitative de la compétitivité²⁹. Le déplacement de l'insécurité sur les salariés semble par ailleurs difficilement compatible avec les nouvelles formes d'organisation du travail qui requièrent une forte implication des salariés.

Enfin, les ajustements risquent d'être très différenciés selon les pays, et ne seront pas forcément compatibles les uns avec les autres. Le dumping social n'est alors pas à exclure. Des dévaluations sociales se substitueraient aux dévaluations monétaires³⁰ avec le risque d'apparition de courbe en J. En l'absence de stratégie coopérative, la quête de la compétitivité se ferait au prix de toujours plus de régression sociale.

Dans ce contexte, si l'on peut faire l'hypothèse d'un changement de régulation salariale dans le long terme, on doit être attentif d'une part à la période intermédiaire où les ajustements seront difficiles voire impossibles, étant donné les délais de réaction en matière sociale, d'autre part à préciser les modalités de cette nouvelle régulation sociale compatible avec les objectifs généraux de l'intégration européenne et les aspirations des citoyens des nations européennes. En effet, au-delà de la réalisation de l'Union monétaire, les objectifs d'amélioration du bien-être et de cohésion économique et sociale devraient conduire à s'interroger sur la compensation des externalités produites par les ajustements. D'autant que l'échelle des préférences des travailleurs et des entreprises peut s'avérer très différente de celle des décideurs communautaires. La définition d'un nouveau contrat social semble alors nécessaire pour limiter les tensions inhérentes à la dynamique du changement et pour tenter de rendre compatible les ajustements au niveau micro avec une cohérence macro-économique d'ensemble visant à redynamiser l'emploi. Ce contrat peut se réaliser à un niveau micro-économique dans l'entreprise (théorie des contrats implicites par exemple) et/ou à l'échelle macro-économique de la nation et/ou de l'Europe. Mais la réflexion sur les niveaux ne suffit pas, c'est l'articulation entre l'entreprise, le niveau national et le niveau communautaire qui devient centrale, et donc la façon de créer l'équivalence entre ces différents niveaux.

Par conséquent, il n'est pas sûr que la commodité conjecturale que représentent les modèles qui sous-tendent le passage à l'UEM puis son fonctionnement, aient une pertinence pour appréhender la réalité. On ne peut évacuer la sensibilité d'une partie du corps social à la question du chômage et les réticences à la flexibilisation sur le marché du travail. Au fossé entre les modèles et la réalité correspond un fossé croissant entre les décisions des élites

29. S. IRIBARNE (d'), *La compétitivité : défi social, enjeu éducatif*, Paris, Presses du CNRS, 1989.

30. N. RICHEZ, *Espace social et intégration européenne*, Doctorat, Faculté des Sciences Economiques, Université d'Aix-Marseille II, 1991, p. 389.

dirigeantes et les population auxquelles ces décisions s'adressent. Dans ce contexte les marges de manœuvre dont disposent l'Europe et les États-nations qui la composent semblent particulièrement étroites.

II – Vers un nouveau cadre institutionnel et régulateur ?

La forme que prend l'UEM dans le Traité de Maastricht est marquée du sceau des années 80. Son inscription dans la logique de la Nouvelle école classique met au centre de la procédure d'unification monétaire, le rapprochement des différentiels d'inflation et la stabilisation des déficits. Une croissance saine est préférée à une croissance économique forte (article 2 du Traité), alors que le contexte de croissance anémiée et l'importance des taux de chômage dans les pays européens rendraient nécessaires un engagement plus clair en faveur d'une croissance économique plus rapide³¹.

Pour tenter de remédier aux trop fortes contraintes qui pèseraient sur les États-nations et qui seraient susceptibles de généraliser des rythmes de croissance trop faibles et/ou pour promouvoir une cohésion économique et sociale, un certain nombre de voix se sont élevées pour préconiser des évolutions dans deux directions. La première passe par une redéfinition du rôle des politiques budgétaires. Elle vise à développer les instruments de stabilisation conjoncturelle et ainsi à renforcer les capacités d'ajustement des différents pays. Elle peut aussi prendre une forme plus structurelle pour favoriser la convergence réelle. La seconde voie vise à rechercher un nouveau paradigme social, c'est-à-dire à penser la régulation sociale, non plus à l'échelle de la nation, mais dans l'entité plus large qu'est l'Europe.

A — De l'autonomie budgétaire nationale au fédéralisme fiscal : la prédominance de la logique de stabilisation

Du rapport Delors au rapport Emerson, on est passé de règles et de procédures contraignantes pour la politique budgétaire à la reconnaissance de la nécessité de «doser efficacement l'autonomie, la discipline et la coordination des politiques budgétaires³²». L'autonomie vise à redonner des marges de manœuvre aux différents États eu égard à la disparition de l'instrument monétaire. La discipline budgétaire est présentée comme indispensable pour limiter des déficits publics susceptibles de remettre en question la crédibilité et la stabilité de la politique monétaire. Mais on mesure que l'autonomie est très relative, puisque contrainte par les normes de prudence imposées par le Traité. Quant à la coordination, elle vise à prévenir les externalités liées aux effets de débordements externes et l'adoption de stratégies sous-optimales.

31. Il semble d'ailleurs que le Livre Blanc pour la croissance, la compétitivité et l'emploi présenté par la Commission en 1994 participe de cette prise de conscience. En application des théories de la croissance endogène, il tente de promouvoir une intervention communautaire pour rapprocher l'économie européenne d'un optimum social. Mais il ne remet pas en question l'orientation du Traité de Maastricht.

32. M. EMERSON, *op. cit.*, p. 109.

En réaction, des économistes ont souligné certaines des insuffisances de cette argumentation et émis des propositions alternatives. Elles visent à renforcer les capacités de stabilisation à court terme et d'ajustement à moyen terme des différentes économies en présence d'asymétries et d'insuffisante flexibilité sur le marché du travail.

Un premier canal peut être celui de l'amplification de la politique budgétaire nationale³³ dont l'efficacité est supposée accrue en présence d'une mobilité des capitaux et de changes fixes en référence au modèle désormais classique de Mundell-Fleming. Elle est alors susceptible d'augmenter les capacités de stabilisation interne à chacune des nations. Toutefois des politiques budgétaires plus ambitieuses posent la question non résolue de leur coordination³⁴ et donc de la mise en œuvre de stratégies coopératives pour que les pays fixent conjointement leurs objectifs et leurs instruments. Or la coordination des politiques budgétaires est souhaitée mais non instrumentée dans le Traité de Maastricht (art. 3 et 103) et l'on sait que l'élaboration de stratégies coopératives est difficile en l'absence de contraintes et d'incitations fortes. Des jeux non coopératifs de type Nash-Cournot peuvent alors amener des situation sous-optimales en matière de croissance et d'emploi, voire conduire à l'émergence d'une concurrence entre les politiques budgétaires. De plus, l'asymétrie entre politiques monétaires et budgétaires repérable dans le Traité comme dans l'organisation de l'UEM exclut la possibilité d'un *policy mix*³⁵ pourtant susceptible de permettre un véritable «*fine tuning*» en situation d'imperfection des ajustements de marché. Kenen posait, dès 1969, la question de la zone budgétaire optimale pour atteindre les principaux objectifs de la politique économique. Selon lui, pour composer un *policy mix optimum*, les aires d'application de la politique monétaire et budgétaire doivent coïncider³⁶. La non prise en compte du *policy-mix* traduit là encore la surdétermination de l'UEM par l'objectif prioritaire de stabilité monétaire au détriment de la croissance économique. La solution proposée par Plihon passe alors par un assouplissement des règles de disciplines budgétaires pour permettre le rattrapage des économies les moins avancées, un élargissement du budget communautaire et de sa fonction redistributive et la mise en place de procédures de coopération en matière budgétaire³⁷.

Le deuxième canal que l'on peut envisager, en réaction au principe d'une politique budgétaire décentralisée et autonome, est celui du fédéralisme budgétaire. Deux tendances du fédéralisme sont repérables.

33. D. PLIHON, «Le statut ambigu de la politique budgétaire dans le Traité de l'Union», in *Cahiers économiques et monétaires de la Banque de France*, n° 42, Paris, 1993.

34. Cette coordination apparaît d'autant plus nécessaire que les mesures nationales de politiques budgétaires produisent des effets de transmission ou de débordement sur les autres pays. Cf. P. MASSON, M. TAYLOR, «Fiscal Policy Within Common Currency Areas», in *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 1, 1993, pp. 28-44.

35. J. CORDIER, P. JAILLET, D. PLIHON, «La conduite des politiques économiques et le policy-mix dans l'UEM», in *Économie et Statistiques*, n° 262-263, Paris, 1993, pp. 37-48.

36. P. B. KENEN, *The Theory of Optimum Currency Areas: an Eclectic View*, in MUNDELL et SWOBODA (ed.), *Monetary Problems of the International Economy*, 1969, pp. 41-60.

37. D. PLIHON, *op. cit.*, pp. 17-20.

La première, dominante, s'inscrit dans une logique essentiellement conjoncturelle de stabilisation.

La seconde, plus marginale, renvoie à une dynamique structurelle et vise l'allocation des ressources ou la répartition du revenu.

Dans le court terme, les partisans du fédéralisme budgétaire observant la situation américaine soulignent l'efficacité de la mise en œuvre d'un instrument communautaire de stabilisation et le considèrent comme l'un des garants de la pérennité de l'Union monétaire. Ce mécanisme d'assurance communautaire absorbe une fraction substantielle des chocs, permettant ainsi de limiter les politiques nationales d'ajustement et leurs effets trop fortement récessifs³⁸. Selon Sala-I-Martin et Sachs, l'effet est plus important lorsque l'on agit par la fiscalité plutôt que par les transferts du fait de l'automatisme du processus. Toutefois, certains économistes soulignent que ces transferts sont permanents et participent plus d'une stratégie de cohésion que de stabilisation aux États-Unis³⁹. D'autres remarquent que les asymétries entre les pays de la Communauté nécessitent d'être compensées par le jeu d'un mécanisme d'assurance automatique qui vise à assurer «une redistribution marginale⁴⁰», voire une simple stabilisation⁴¹. Pour Melitz en effet, le niveau de redistribution souhaitable dans la Communauté est d'ores et déjà obtenu par le jeu des fonds structurels. Le mécanisme d'assurance pourrait prendre la forme d'une assurance chômage⁴² ou une assurance au revenu par tête. Toutefois, selon ces deux derniers auteurs, la difficulté de concevoir un modèle efficace et non redistributif rend difficile sa mise en œuvre. La question est alors celle de l'arbitrage entre «efficacité et solidarité⁴³». L'efficacité ici est une efficacité économique qui semble être contradictoire avec les notions de solidarité et de bien-être collectif⁴⁴.

Si l'on se situe dans le plus long terme, les transferts communautaires peuvent aussi avoir pour fonction d'assurer une cohésion économique et sociale en luttant contre les disparités structurelles et régionales susceptibles de s'amplifier en présence de l'UEM. Ainsi, «en cas de choc spécifique persistant, une politique budgétaire structurelle visant à développer les investissements de production afin de permettre au pays touché de maintenir l'activité

38. X. SALA-I-MARTIN, J. SACHS, «Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas : Evidence for Europe from the United States», Discussion paper n° 632, CEPR, mars, Londres, 1992, p. 20.

39. B. EICHENGREEN, *op. cit.*, p. 35.

40. A. ITALIANER, J. PISANI-FERRY, «Systèmes budgétaires et amortissement des chocs régionaux : implications pour l'Union économique et monétaire», in *Économie et perspectives internationales*, n° 51, 3ème trimestre, Paris, 1992, pp. 49-69.

41. J. MELITZ, «Faut-il une assurance communautaire contre les risques de conjoncture», in *Économie et Statistiques*, n° 262-263, Paris, 1993, pp. 101-108.

42. J. MELITZ, S. VORI, «National Insurance against Unevenly Distributed Shocks in a European Monetary Union», in *Recherche Économique de Louvain*, vol 59, n° 1-2, Bruxelles, 1993, pp. 81-104.

43. A. ITALIANER, J. PISANI-FERRY, *op. cit.*, p. 68.

44. On note en France le regain du débat sur efficacité-équité-solidarité depuis 1994.

productive et le niveau des salaires réels» se révèle nécessaire⁴⁵. Elle peut aussi contribuer au redéploiement et à la modernisation de l'appareil productif des pays les moins favorisés, contribuant ainsi à limiter les écarts au sein de la Communauté⁴⁶. L'objectif de redistribution concerne ici l'évolution des structures productives. L'amélioration de leur efficacité est alors censée porter le progrès social et l'amélioration de la cohésion. Nous sommes donc toujours en présence d'une cohésion sociale qui résulterait de l'amélioration de la situation économique.

Le Traité de Maastricht dans sa forme actuelle rend difficile l'opportunité d'un fédéralisme, eu égard au principe de subsidiarité. Mais la controverse est surtout théorique. Les détracteurs du fédéralisme soulignent en effet le coût des politiques centralisées et leurs risques d'inefficacité⁴⁷ ainsi que l'existence d'aléa moral, de biais redistributif. Seules des distorsions de concurrence sont susceptibles de justifier l'implication du budget communautaire, mais des stratégies coopératives sont toujours préférables.

B — L'État-providence européen comme «modernisation régulatoire⁴⁸»

Il nous semble de ce fait que le débat sur la politique budgétaire reste limité. Il concerne, ainsi que nous l'avons présenté ci-dessus, plus la stabilisation que la redistribution. La question globale de l'État-providence reste, quant à elle, non élucidée. On ne saurait s'en étonner étant donné la prédominance accordée à l'intégration par le marché. Le champ de l'État-providence englobe pourtant largement celui des politiques budgétaires. Mais il permet aussi d'introduire une dynamique d'assurance en direction des individus et d'englober dans la réflexion la construction de nouvelles règles salariales.

Il nous semble en effet, que, plus qu'une déréglementation sociale et une concurrence salariale théoriquement viables mais difficiles à mettre en œuvre et perverses d'un point de vue de la cohésion sociale, il importe de réfléchir à de nouvelles modalités de production de normes sociales. C'est en ce sens que la question de la modernisation régulatoire est centrale. Modernisation pour répondre aux blocages antérieurs au développement d'une régulation sociale à l'échelle européenne. Régulatoire ensuite en référence au concept de régulation que nous définissons ici comme un ensemble qui par l'interaction d'acteurs, de règles et de structures assurent la production et le maintien du lien social⁴⁹.

45. R. DORNBUSCH, P. JACQUET, «La France et l'Union économique et monétaire», in *Observations et diagnostics économiques*, n° 39, 1992, p. 62.

46. J. MAZIER, C. COUARDE, «Croissance et efficacité des politiques structurelles dans la Communauté européenne», *Revue du Marché Commun*, 1991, et D. PLIHON, *op. cit.*

47. D. BUREAU, P. CHAMPSAUR, *Fédéralisme budgétaire et unification économique européenne*, *Observations et diagnostics économiques*, Paris, avril 1992.

48. Nous nous appuyons ici sur les recherches qu'A. Chouraqui, chargé de recherche au LEST-CNRS à Aix-en-Provence, a développé au niveau français. Nous les transposons au niveau européen en reprenant les grilles d'analyse qu'il a lui-même proposé.

49. A. CHOURAQUI, «Régulation sociale et régulation juridique : exemplarité du droit d'expression des salariés», in D. MARTIN, (dir.), *Participation et changement social dans l'entreprise*, Paris, L'Harmattan, 1990, p. 62.

Plus largement, on fait aussi référence à la conjonction d'ajustements économiques et de transformations sociales en cours qui peuvent ou non conduire à des formes de cohérence et de cohésion⁵⁰, à la fois au niveau local, national et à l'échelle européenne. Il s'agit en effet de penser une redistribution et une réarticulation des rôles dans l'exercice du pouvoir normatif entre la Communauté européenne, les différents États membres, les entreprises et les représentants des salariés.

Nombreux sont ceux qui soulignent, au regard des divergences sociales, l'impossibilité de construire une harmonisation dans le cadre d'un État-providence communautaire⁵¹. La faiblesse actuelle du budget communautaire (1,3 % du PIB communautaire dans le «paquet Delors II» et moins de 4 % des dépenses publiques centrales des gouvernements des pays de la Communauté), et la variété des formes des États-providence en Europe sont autant de handicaps à la constitution d'un État-providence supranational. Les fonds structurels sont alors présentés comme des principes redistributifs suffisants et la Charte sociale (du Conseil de l'Europe ou de la CEE) comme une trame directrice pertinente pour le développement de la politique sociale. Ce type d'analyse appelle deux remarques.

Premièrement, au mieux l'État-providence est envisagé comme une collection de politiques sociales susceptible d'être découpée. On ne prend pas en considération sa cohérence d'ensemble, sa liaison forte avec la société salariale et les modes de socialisation qui la caractérise, et sa fonction de production de bien-être social et de régulation de logiques contradictoires. Cette conception restrictive de l'État-providence permet de considérer les fonds structurels et la Charte sociale comme des alternatives suffisantes à l'État-providence. Elle conduit aussi à souligner le coût de la centralisation communautaire sans présenter la cohérence macro-économique d'ensemble qui pourrait en résulter.

Deuxièmement, l'attention portée aux différences nationales est exacerbée et la sensibilité aux réticences des gouvernements à perdre leur souveraineté «providentielle» particulièrement soulignée. Au mieux, on considère la nécessité d'un minimum de coordination des politiques sociales, sans qu'elle n'ait de caractère impératif. On peut alors s'étonner de cette crispation sur des frontières sociales nationales alors que l'espace monétaire, financier et économique s'inscrit à l'échelon européen voire international. Cette européanisation fait pourtant peser de lourdes contraintes sur des États-providence conçus dans le cadre d'économies caractérisées par un bouclage du circuit macro-économique sur l'espace national.

Par ailleurs, si dans le cadre d'un fédéralisme budgétaire, l'exemple américain peut être mobilisé, il n'en est pas de même au niveau de l'État-

50. R. BOYER, *La théorie de la régulation une analyse critique*, Agalma, Paris, La Découverte, 1986.

51. G. MAJONE, «The European Community, Between Social Policy and Social Regulation», in *Journal of Common Market Studies*, vol 31, n°2, 1993, pp. 153-170.

providence. En effet, le modèle américain n'a que peu à voir avec celui que l'on peut identifier dans les pays européens. Au mieux, sert-il à souligner que l'on peut repérer un modèle ouest-européen d'État-providence⁵² susceptible de rendre possible le développement d'un État-providence communautaire. Il permet de remarquer aussi que les États-providence nationaux en Europe préexistent à l'Union monétaire contrairement à la situation américaine. La construction européenne ne peut en ce sens tirer de grandes leçons de l'expérience américaine.

La centralité de l'espace européen : deux raisons essentielles

Dès le moment où l'on considère l'État-providence comme porteur d'une forme de contrat social spécifique, comme légitimation de l'État en tant que vecteur de bien-être social et comme instrument de socialisation et de traitement des contradictions du rapport salarial, on ne peut se satisfaire du maintien de son inscription dans l'espace national. Deux raisons peuvent selon nous être mobilisées. La première concerne la crise des États-providence nationaux et les contraintes qui pèsent sur eux. La seconde renvoie aux défis posés par l'approfondissement de la construction européenne et à l'enjeu de cohésion sociale au sein de chacune des nations et dans l'espace européen.

Lorsque l'on observe les difficultés des formes nationales de l'État-providence, on repère dans les tensions qui le traversent, l'importance de deux tendances lourdes de nature internationale : une tendance démographique qui se traduit par le vieillissement des populations et ses répercussions sur le contrat social entre les générations, et une tendance marchande qui par le jeu de la DIT et des modes de spécialisation des nations comme de l'Europe s'exprime à travers l'évolution des taux de chômage. L'une comme l'autre ne sont pas susceptibles d'être appréhendées de façon efficace à l'échelon national. Elles ne peuvent non plus être analysées en référence à la seule dimension financière ou à l'opposition public-privé⁵³. Les questions de la solidarité et de la façon de construire un nouveau type de contrat social seraient alors niées. De plus, l'espace de socialisation serait ainsi enfermé dans le territoire national alors même que les espaces économiques et politiques s'inscrivent progressivement dans une dimension plus large. La crise de l'État-providence peut donc aussi être analysée comme l'expression d'une contradiction entre des territoires de référence disjoints en matière économique, sociale et politique.

La seconde raison renvoie à la question de l'émergence d'une nouvelle forme de régulation à l'échelle européenne et de la gestion des contradictions de façon à promouvoir une nouvelle cohésion sociale. Elle semble indispensa-

52. N. RICHEZ, *op. cit.*

53. Il faut aussi souligner que si l'on en reste au niveau national, l'État-providence aura du mal à survivre, eu égard aux politiques mises en œuvre par les différents gouvernements et à l'ampleur des déficits publics. Cf. B. THERET, «État-providence, intégration des marchés nationaux et restructuration territoriale des États. Un dumping social non inéluctable», Communication aux XIII Journées d'Économie sociale, 16-17 sept, Nantes, 1993.

ble pour, d'une part, rendre compatible l'hétérogénéité des formes sociales nationales et, d'autre part, rendre possible les transformations du rapport salarial dans un contexte d'UEM.

La constitution d'un État-providence européen viserait alors tout à la fois à dépasser les limites des États-providence nationaux, à permettre l'émergence d'une régulation sociale plus souple entre le local et l'international et à participer de la constitution d'une solidarité européenne indispensable au développement d'une cohésion économique et sociale.

Il ne s'agit pas alors de le penser dans son uniformité ou comme simple reproduction ou transposition des institutions déjà à l'œuvre au niveau national, mais au contraire comme un principe général qui articule des singularités nationales voire locales. Il s'apparente donc à un «investissement de forme⁵⁴» qui, d'une part, vise à produire l'équivalence entre des systèmes nationaux et, d'autre part, rende possible souplesse et ajustement dans un environnement en redéfinition. C'est donc un niveau supplémentaire qui vient compléter et s'articuler aux niveaux déjà existants. L'État-providence jouerait ainsi à l'échelle européenne un rôle de «régulateur de logiques contradictoires» et de traitement des contradictions d'un rapport salarial en redéfinition. Il permettrait d'en rendre supportables les nécessaires transformations et de contribuer à l'émergence d'un modèle social européen qui viendrait parachever l'espace économique.

Cet État-providence européen se construirait autour de quatre principes :

- Un principe d'assurance collective dont l'utilité augmente en présence d'un accroissement des incertitudes pour les individus. Le passage à une «régulation monétaire⁵⁵» se traduit en effet par un déplacement des risques économiques vers les travailleurs. La contrepartie de l'acceptation de ces risques passe par un nouveau contrat social qui associe des principes de participation dans l'entreprise et la prise en considération de l'aversion pour les risques d'une grande partie des travailleurs. Elle passe aussi par un renforcement de l'importance accordée à la formation et à la polyvalence conçues comme une assurance implicite contre le risque chômage.
- Un principe de solidarité qui compenserait la dynamique excluante produite par l'impératif de compétitivité et par la recherche toujours plus importante de gains de productivité. Ce principe pourrait passer par un partage du temps de travail accompagné d'une réorganisation du travail, là aussi négociée dans l'entreprise. Mais il devrait aller de pair avec une modification du financement de la protection sociale en différenciant dépenses de solidarité qui pourraient être fiscalisées et dépenses d'assurance qui resteraient à charge des salariés et de l'entreprise.

54. L. THEVENOT, «Les investissements de forme», in *Conventions économiques*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, n° 29, Paris, PUF, 1985, pp. 29-71.

55. Cf. R. BOYER, *op. cit.*, 1993.

- Un principe de correction des imperfections du marché, de la concurrence imparfaite et des externalités produites dans le champ de l'économique. Il s'agit d'éviter les cercles vicieux d'une convergence dans la régression sociale par le jeu de dévaluations sociales. Les risques de dumping social et de distorsions de concurrence liée aux disparités de protection sociale et de réglementation du travail ne sont pas à exclure. Une concurrence en matière sociale risquerait de se traduire par une production sous optimale de biens collectifs au niveau national. Leur production à l'échelle européenne pourrait alors être envisagée dès le moment où leurs effets débordent largement les frontières nationales.
- Un principe de fixation d'un cadre réglementaire stable mais adaptable pour la production de normes sociales. Ce fédéralisme salarial s'élaborerait autour d'une triple dynamique de décentralisation, de négociation et de participation caractéristique d'un processus de modernisation réglementaire. On serait ainsi en présence d'une «flexibilité régulée⁵⁶» conçue comme une alternative, d'une part, à une hyper-régulation étatique incompatible avec les conditions requises pour l'UEM et les nécessités d'adaptation souple et rapide aux conditions de la compétitivité, et d'autre part, à une dérégulation totale coûteuse et irréaliste au regard de l'histoire des sociétés européennes, de l'idéal de bien-être qui les traverse et des objectifs de l'approfondissement de la construction européenne en terme de cohésion économique et sociale.

État-providence européen et subsidiarité

La question du cadre réglementaire nous amène à poser le problème de la subsidiarité. Réactualisé dans le Traité sur l'Union européenne (art. 3B), ce principe est considéré comme une méthode pour définir les compétences respectives des différents niveaux (communautaire, national, régional) : «Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de façon suffisante par les États membres...». Cette «subsidiarité institutionnelle⁵⁷» est le plus souvent mobilisée pour justifier d'une limitation stricte des compétences du niveau communautaire par rapport aux États-nations, tout particulièrement dans le champ d'action traditionnel de l'État-providence. Ce qui limite toute possibilité de régulation sociale au niveau communautaire, voire rend possible au nom du principe de liberté⁵⁸ le maintien, si ce n'est l'amplification de distorsions sociales fortes entre les États. Cette conception de la subsidiarité semble difficilement conciliable avec un État-providence européen.

56. A. CHOURAQUI, «From participation as a management Tool to Participation as a Regulatory Principle», in W. M. LAFFERTY, E. ROSENSTEIN (ed.), *International Handbook of Participation in Organisations*, Oxford University Press, 1993.

57. P. LANGLOIS, «Europe sociale et principe de subsidiarité», in *Droit social*, p. 202, fév., Paris, 1993.

58. Confère à ce titre la remarquable analyse de P. Van PARIJS, *Qu'est-ce-qu'une société juste, Introduction à la pratique de la philosophie politique*, Paris, Seuil, 1991, pp. 228-230.

Il nous semble pourtant que l'on peut proposer une autre lecture de la subsidiarité, compatible avec l'ambition d'un fédéralisme salarial qui s'exprimerait dans l'édification progressive d'un État-providence communautaire⁵⁹. Le Traité de Maastricht offre en effet dans son annexe sociale l'opportunité de l'émergence d'une «régulation conventionnelle⁶⁰» qui vient compléter une régulation institutionnelle plus classique. Le dialogue social peut en effet se concrétiser dans la négociation et aboutir à la signature d'accords collectifs au niveau européen. En s'appuyant sur cette annexe sociale, on peut définir une version originale de la subsidiarité qui s'apparente à une mise en cohérence de différents niveaux (entreprise, nation, Europe) et formes (législatives et conventionnelles) de la régulation sociale. Par le jeu de la négociation, les acteurs sociaux peuvent définir au niveau communautaire des règles générales de contenu et de procédures. Au niveau national maintenant, un État membre peut charger ses propres partenaires sociaux de la mise en application à l'échelle nationale d'une directive européenne. On est ainsi en présence d'une articulation entre niveau national et niveau communautaire. La négociation devient donc un moyen complémentaire de production et de transcription des normes sociales. On assiste ainsi potentiellement à un rapprochement entre la production de règles et les acteurs sociaux, susceptible de contribuer à la cohésion sociale.

Le niveau communautaire voit donc s'affirmer et s'élargir ses prérogatives sociales par des procédures légales ou conventionnelles. Il peut en outre fixer des règles minimales de procédure et de contenu (article 2-2 du protocole). Elles visent à faire équivalence dans l'espace européen entre des situations nationales hétérogènes. Les États membres sont alors susceptibles, directement ou par l'intermédiaire de leurs partenaires sociaux, de fixer des règles spécifiques de contenu et de procédures, en respect de leurs droits sociaux nationaux et des prescriptions minimales.

On repère donc à chaque niveau des règles de procédure et de contenu. Le principe de subsidiarité signifie ainsi que le niveau communautaire fixe avant tout des objectifs. La mise en œuvre concrète de ces objectifs reste quant à elle, du domaine de l'État-nation, sauf si celle-ci peut être mieux réalisée à l'échelon communautaire (article 2-1). La décentralisation qui s'opère à travers l'articulation des différents niveaux permet de rendre compatible les singularités nationales tout en créant une universalité à l'échelle européenne. Le niveau communautaire trouve sa légitimation en matière sociale. Dans le

59. Nous avons conscience qu'elle est cependant en contradiction avec les soubassements théoriques du Traité de Maastricht. Toutefois la prédominance d'une démarche pragmatique dans la construction européenne n'en exclut pas cette occurrence.

60. Nous renvoyons volontiers le lecteur pour plus de détails sur la question de la régulation conventionnelle à : N. RICHEL, «Le développement de l'approche en terme de convention collective comme levier de l'Europe sociale», 17 p. Communication aux XIII Journées d'Économie Sociale, CEBS, Nantes, 17-18 sept. 1993 et «Apprentissage organisationnel et ensemble régulateur : le cas des comités de groupe européen», in *Sciences de la Société*, n° 32, Toulouse, 1994, pp. 117-127.

même temps, il confie aux acteurs sociaux et/ou aux États-nations la responsabilité de l'inscription dans l'espace national.

Cette version de la subsidiarité spécifique au champ de l'État-providence pourrait donc permettre l'émergence d'une véritable régulation sociale au niveau européen, et rendre possible les transformations progressives du rapport salarial à travers des procédures plus souples de définition des normes sociales. Elle ne se limite pas à confier à l'échelon inférieur mais bien à articuler et mettre en cohérence. La modernisation régulatoire qu'elle est susceptible d'impliquer par le jeu de nouvelles articulations, en favorisant une plus grande souplesse et adaptabilité dans la production de normes sociales, pourrait être le vecteur d'une cohésion sociale indispensable à la poursuite de l'Union européenne. Elle suppose toutefois, d'une part, que le champ d'intervention potentiel de la Communauté en matière sociale continue à s'élargir, et d'autre part, qu'une véritable entité politique au niveau européen se constitue à travers la dynamique de construction d'un État fédéral.

Un tel scénario est forcément spéculatif. Il repose sur l'hypothèse de la capacité à dépasser l'objectif de stabilisation au profit d'une stratégie de croissance endogène concertée au niveau européen. Il suppose aussi un engagement volontaire vers la définition d'un nouveau contrat social et sa transcription dans une forme institutionnelle au niveau européen. Il passe enfin par la capacité des acteurs à nouer des accords et à produire une dynamique du changement.