

# L'ETAT SOCIAL ET LES POLITIQUES PUBLIQUES, A L'EPREUVE DES MARCHES FINANCIERS ET DE LA CRISE

**Catherine Sauviat**

Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES)

## L'ETAT SOCIAL ET LES POLITIQUES PUBLIQUES, A L'EPREUVE DES MARCHES FINANCIERS ET DE LA CRISE

**Résumé:** L'Etat social et les politiques publiques qui l'accompagnent sont depuis les années 1980 en voie de régression en Europe et aux Etats-Unis sous le triple effet de la contre révolution néolibérale, de la pression des marchés financiers et plus récemment, de la crise économique et financière. Après avoir servi dans une première phase d'amortisseur à la crise, les politiques publiques de soutien à la demande sont devenues dans un second temps la cible des politiques d'austérité, conduisant dans certains pays à la résurgence de la question sociale. Cette entreprise n'est pas restée sans résistance. Elle a engendré grèves générales et mouvements sociaux dans les pays concernés, qui réaffirment l'exigence d'une délibération politique des enjeux économiques et sociaux et qui augurent peut être d'une nouvelle « grande transformation ».

**Mots clefs:** Etat social, politiques publiques, politiques sociales, politiques de l'emploi, crise, marchés financiers, dette publique, réformes des retraites.

## O ESTADO SOCIAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS, NA ADVERSIDADE DOS MERCADOS FINANCEIROS E DA CRISE

**Resumo:** O Estado social e as políticas públicas que o acompanham estão, desde os anos 1980, numa trajetória de regressão na Europa e nos Estados Unidos sob o triplo efeito da contrarrevolução neoliberal, da pressão dos mercados financeiros e, mais recentemente, da crise econômica e financeira. Depois de ter servido, numa primeira fase, de amortecedor da crise, as políticas públicas de sustentação da demanda tornaram-se, num segundo momento, o alvo das políticas de austeridade, levando ao ressurgimento da questão social em certos países. Esta operação não ocorreu sem resistência. Engendrou greves gerais e movimentos sociais nos países concernidos, que reafirmam a exigência de uma deliberação política sobre dilemas econômicos e sociais e que são, talvez, o prenúncio de uma nova "grande transformação".

**Palavras-chave:** Estado social, políticas públicas, políticas sociais, políticas de emprego, crise, mercados financeiros, dívida pública, reforma das aposentadorias.

Recebido em 21.11.2013. Aprovado em 06.01.2014.

## 1 INTRODUCTION

La construction de l'Etat social, en Europe et dans une moindre mesure aux Etats-Unis<sup>1</sup>, n'a pu se faire que grâce à une très forte hausse de la part des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) dans le revenu national. Celle-ci s'inscrit à l'époque dans un contexte marqué par l'émergence de nouveaux rapports de force politiques et sociaux, soit après la grande crise de 1929 aux Etats-Unis, soit au lendemain de la Seconde Guerre mondiale dans la plupart des pays d'Europe de l'ouest (déclin des forces conservatrices, consensus keynésien sur le rôle de l'Etat et sur l'objectif du plein emploi) et par une croissance exceptionnellement forte au regard de l'histoire longue du capitalisme. Cette période progressiste de développement de l'Etat social et des politiques publiques qui l'accompagnent dans le domaine de l'emploi, du salaire et des protections sociales paraît aujourd'hui largement en retrait, pour ne pas dire révolue. Ces politiques publiques sont en effet depuis quelques années victimes d'une régression sans précédent, dans les pays européens davantage qu'aux Etats-Unis où elles n'y ont jamais atteint le même niveau de développement, aboutissant dans certains cas à un véritable démantèlement de l'Etat social. Ce processus régressif s'est produit à la faveur de la crise économique et financière qui s'est diffusée des Etats-Unis, l'épicentre de la crise, à l'ensemble des pays industrialisés, à cause du degré élevé de mondialisation économique et financière qui caractérise le stade actuel de développement de l'économie capitaliste mondiale.

Dans une première partie, on attire l'attention sur les trois principaux événements qui sont venus perturber le développement de l'Etat social et des politiques publiques progressistes en Europe et aux Etats-Unis: d'abord, la contre révolution néolibérale engagée à partir des années 1980 qui jette le discrédit sur l'Etat et son rôle dans l'économie pour mieux exalter la supériorité du marché autorégulateur et de la concurrence ainsi que la promotion de l'intérêt individuel comme principal moteur de l'action des agents économiques; ensuite, le pouvoir de normalisation acquis à la même époque par la finance de marché vis-à-vis des politiques publiques, faisant de la surveillance de ces politiques via celle des finances publiques l'objet de leur principale préoccupation; enfin, la crise économique et financière déclenchée à partir de la seconde moitié des années 2000 et loin d'être terminée, sans doute la première crise en vraie grandeur du capitalisme mondialisé sous domination de la finance de marché.

Dans une seconde partie, on rappelle que cette crise n'a cependant pas eu les effets dévastateurs de la grande crise de 1929, du moins dans un premier temps, précisément du fait de l'intervention sans égal des gouvernements et des banques centrales et du rôle de l'Etat social et des stabilisateurs automatiques. Mais dans une troisième partie, on montre que la

seconde phase de la crise, qui commence en 2010 avec l'éclatement de la crise des dettes publiques (en réalité, la transformation de la crise des dettes privées en crise des dettes publiques), marque un véritable tournant. Sous la pression des bailleurs de fonds, les dépenses publiques deviennent la cible privilégiée des gouvernements et la crise est alors l'occasion d'une remise en cause accélérée de l'Etat social, conduisant certains pays européens comme la Grèce à une situation de régression sociale sans doute jamais vue auparavant.

En conclusion, on souligne que cette entreprise de déconstruction généralisée des protections collectives, plus ou moins avancée selon les cas, est loin d'être restée sans résistance, engendrant grèves et mouvements sociaux de plus ou moins grande ampleur selon les pays. Sans être parvenus à enrayer ce processus et sans se poser comme contre pouvoir, ils ont néanmoins permis un renouvellement des termes du débat économique et social, et mis au jour la résurgence de la question sociale. Faut-il voir dans ces mouvements de contestation de masse les prémices d'une prochaine grande transformation?

## 2 LES TROIS FACTEURS DE REMISE EN CAUSE DE L'ETAT SOCIAL

C'est le développement de l'Etat fiscal au cours du siècle dernier qui a permis la constitution et le développement de l'Etat social, c'est-à-dire d'un Etat capable d'assumer un certain nombre de responsabilités sociales, au delà de ses strictes fonctions régaliennes (police, armée, justice, administration générale). Grâce aux impôts et aux cotisations sociales prélevées sur les salaires, l'Etat a pu non seulement investir dans les domaines de l'éducation, et de la santé mais aussi redistribuer des revenus de remplacement et de transfert (retraite, chômage, allocations familiales, minima sociaux) afin d'enrayer la pauvreté.

Comme le rappelle Picketty (2013), la part des prélèvements obligatoires représentait moins de 10% du revenu national en Europe et aux Etats-Unis au cours de la période qui va de la fin du 19<sup>e</sup> siècle jusqu'à la 1<sup>ère</sup> Guerre mondiale. Après la grande crise de 1929 dont les effets perdurent jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, cette part a été multipliée par 3 ou 4, voire 5 selon les pays, pour se stabiliser dans les années 1980 autour de 30% aux Etats-Unis, de 40% au Royaume-Uni, et entre 45 et 55% en Europe continentale.

Les années 1980 marquent effectivement un premier tournant dans ce processus, qui voient, dans un mouvement syncrétique, arriver la contre révolution néolibérale et l'affirmation d'un pouvoir rentier, dominé par la finance de marché. La crise des dettes publiques est l'occasion à partir de 2010 d'une remise en cause accélérée des droits sociaux acquis au cours des trente glorieuses.

## 2.1 La contre révolution néolibérale

La contre révolution néolibérale, mise en œuvre par les gouvernements Thatcher au Royaume-Uni et Reagan aux Etats-Unis, a eu pour objectif de décrédibiliser le rôle de l'Etat dans l'économie et de remettre en cause la légitimité des prélèvements obligatoires. Les réductions d'impôt deviennent l'axe principal de leur programme économique, sous l'influence des théoriciens de l'offre. Ces derniers défendent en effet l'idée qu'une augmentation du taux marginal d'imposition réduit l'incitation à travailler et à investir ; une baisse des impôts sur le travail et sur le capital est donc selon eux souhaitable et peut même dans certains cas améliorer les recettes fiscales de l'Etat<sup>2</sup>. L'objectif de diminution de la pression fiscale puis le refus d'augmenter les cotisations sociales deviendront ainsi un peu partout des leitmotiv de la gestion publique, les enjeux portant surtout sur le niveau admissible ou supportable de l'intervention de l'Etat, en matière de protection obligatoire.

Cette révolution néolibérale a fait de la dérégulation et de la privatisation de l'économie, les principes de l'efficacité et de la supériorité d'une concurrence généralisée sous l'égide des marchés. Le maintien en permanence des conditions de la libre concurrence, notamment sous l'égide de l'Etat (national ou supranational), est poursuivi sans relâche, cette concurrence étant sans cesse menacée par des logiques sociales ou politiques supposées l'enrayer. Ces principes ont été poursuivis de façon constante par la plupart des gouvernements un peu partout dans le monde depuis la fin des années 1970. Si certains pays d'Amérique du sud (le Chili notamment) ont servi de laboratoire et de banc d'essai à ces politiques, l'Amérique du nord et l'Europe ont pris le relais, leurs dirigeants étant confortés par les recommandations des institutions internationales et européennes (FMI, Banque mondiale, Commission européenne).

## 2.2 Le pouvoir d'influence des marchés financiers sur les politiques publiques

Le second événement influent dans la remise en cause de l'Etat social est le pouvoir de d'influence acquis par les marchés financiers (LORDON, 1997). En devenant les principaux réceptacles de l'épargne collective, se substituant aux banques dans ce rôle, les investisseurs institutionnels se sont arrogés un droit de regard sur les finances publiques ; ils sont de surcroît parvenus à réorienter les choix de politique économique, en remettant en cause les paradigmes de la tradition keynésienne qui avaient prévalu au sortir de la Seconde Guerre mondiale jusque vers la fin des années 1970. La libéralisation et la déréglementation de la finance leur ont ainsi donné le pouvoir de s'ériger en juge de paix des politiques économiques, décidant de la justesse ou non de telle politique, et provoquant ainsi des variations de taux d'intérêt ou de taux de change des monnaies.

Ce pouvoir d'influence, et de normalisation des marchés financiers a pris d'autant plus d'importance que les sciences économiques ne permettent pas l'expérimentation à l'instar des sciences de la nature. Elles ne reposent pas sur des lois empiriques avérées, et ne peuvent avoir un caractère prédictif précis et toujours vérifiable. Pour ne prendre qu'un exemple, le seuil de soutenabilité de la politique budgétaire (et de la dette publique) est très difficile à établir de manière précise et incontestable. Dans un document de travail du FMI, son économiste en chef O. Blanchard (2013), reconnaît que l'usage dans leurs modèles d'un multiplicateur budgétaire d'une valeur trop faible et resté inchangée durant la crise (0,5) les a conduit à une sous-estimation des conséquences des politiques d'austérité dictées aux pays sous aide financière, en termes de croissance et d'emploi. On sait aussi, grâce à une équipe de chercheurs de l'université du Massachussets, que la fiabilité du seuil de 90% établi par deux économistes de Harvard, Reinhart et Rogoff (2009) comme limite à l'endettement public d'un Etat, au risque d'entraver sa croissance et sa capacité à créer des emplois, est contestable. Et pourtant, les résultats de ces travaux ont servi à justifier la mise en place des politiques d'austérité en Europe.

## 2.3 La 1ère crise du capitalisme mondialisé financiarisé

Le troisième événement, lourd de conséquences pour la trajectoire de l'Etat social, a été la crise économique et financière née aux Etats-Unis mais qui s'est immédiatement répandue à l'Europe. Cette crise est la plus grave que l'économie capitaliste ait connue depuis celle de 1929. Pour autant, elle n'a pas débouché sur une dépression aussi dévastatrice que la précédente mais seulement sur une grande récession comme l'ont si bien nommée les Américains. Car à la différence de la grande dépression, les Etats ont procédé à une relance d'inspiration keynésienne d'une ampleur inégalée. Les gouvernements et les banques centrales sont intervenus massivement pour sauver le système bancaire et financier. Mais surtout l'Etat social a pu jouer son rôle protecteur (plus ou moins selon les pays), du moins dans un premier temps de la crise. Les stabilisateurs automatiques (indemnisation du chômage en premier lieu mais aussi aides au logement, à la famille, etc.) ont pu, plus ou moins efficacement selon les cas<sup>3</sup>, empêcher un recul brutal du revenu disponible des ménages.

Mais cette crise n'a pas donné lieu, contrairement à la crise de 1929, à ce que l'économiste hongrois K. Polanyi avait appelé la «grande transformation», c'est-à-dire la fin du libéralisme économique et des institutions qui le portaient. Il y a bien eu quelques tentatives de ré-encastrement du marché dans de nouvelles régulations étatiques (Dodd Frank Act aux Etats-Unis, réforme bancaire en Europe, taxe sur les transactions financières), mais ces stratégies au fil de l'eau (et

loin d'être abouties) n'ont rien de comparable avec le Glass Steagall Act de 1933, qui avait séparé le métier de banques de détail de celui de banque d'affaires aux Etats-Unis. Ainsi, la fenêtre d'opportunité exceptionnelle créée par la crise s'est vite refermée et les lobbies bancaires ont su agir dans leur propre pays sur les nouvelles réglementations pour en modifier la teneur ou en retarder l'exécution, selon leurs intérêts propres et aux dépens de l'intérêt général<sup>4</sup>.

Il y a bien eu aussi quelques voix isolées ici ou là pour dénoncer les politiques macroéconomiques fondées sur des programmes d'austérité dont deux prix Nobel américains (Krugman, Stiglitz), ou pour émettre quelques doutes sur leur efficacité jusque dans les rangs du FMI par la voix de son économiste en chef, O. Blanchard (2013)<sup>5</sup>, voire pour repenser les fondements de l'intervention gouvernementale (les économistes atterrés en France). Mais il faut bien admettre qu'après une courte parenthèse de relance keynésienne, la crise n'a en rien ébranlé la doxa néolibérale et les schémas de pensée qui président à l'élaboration des politiques publiques (économiques et sociales) depuis les années 1980. La déréglementation excessive des marchés financiers, la principale cause de la crise, et l'hypothèse qui la soutient, l'efficacité des marchés financiers (ORLEAN, 1999), n'ont pas été remises en cause, ni le pouvoir d'influence acquis par la finance de marché sur les politiques économiques et sociales comme sur les stratégies d'entreprise.

### 3 2008-2009: les politiques publiques comme principal amortisseur de la crise

La crise est d'abord l'occasion de souligner les grandes vertus contracycliques des politiques publiques, de certaines dépenses publiques comme les dépenses sociales, sans lesquelles de nombreux de pays auraient connu une chute de la consommation et une récession bien plus prononcée. Les stabilisateurs automatiques, en évitant une chute du revenu disponible des ménages, tendent à amortir mécaniquement les chocs de demande. Ces politiques publiques s'appuient sur des dispositifs existants, qui sont sensiblement

renforcés à l'occasion de la crise, qu'il s'agisse des dispositifs de soutien au revenu ou des dispositifs de maintien de l'emploi dans le secteur privé (ERHEL; LEVIONNOIS, 2013).

### 3.1 Les principaux dispositifs de soutien au revenu

Parmi les dispositifs de soutien au revenu existants (assurance chômage, salaire minimum, aide sociale, prestations familiales), de nombreux pays choisissent d'améliorer la générosité de leur système d'indemnisation du chômage, en jouant sur deux leviers: l'assouplissement des conditions d'admissibilité à l'assurance chômage et donc l'extension de sa couverture, ou l'amélioration de l'indemnisation même, par une durée ou un niveau (taux de remplacement du salaire) accru, **Cadre 1**.

Certains Etats décident aussi d'augmenter le niveau de salaire minimum quand c'est de leur ressort, celui de certains minima sociaux (prestations non contributives) ainsi que des allocations familiales. Le résultat de cet ensemble de mesures est un accroissement important des dépenses dites passives, celles qui visent à limiter les conséquences de la crise (indemnisation du chômage et préretraites) et que la Commission européenne n'a de cesse de pourfendre et de vouloir réorienter vers des dépenses sociales dites actives.

### 3.2 Les principaux dispositifs de maintien à court terme dans l'emploi

Le renforcement des mesures de maintien dans l'emploi a reposé sur plusieurs leviers: les ajustements à la baisse du temps de travail et du coût du travail et les mesures ciblées d'aides à l'emploi en direction des populations les plus vulnérables (**Cadre 2**).

La chute de la demande s'est traduite dans les entreprises par une baisse de la durée effective du travail (hebdomadaire, ou annuelle), facilitée par le recours aux dispositifs de chômage partiel qui ont été renforcés lors des deux premières années de récession

#### Cadre 1 - Le renforcement des dispositifs de soutien au revenu

| Principaux leviers  | Pays concernés   |
|---|--|
| Amélioration de l'assurance chômage   |  |
| - Extension de la couverture  | - Estonie, Etats-Unis, Finlande, France, Italie, Portugal, Suède                 |
| - Augmentation du taux de remplacement ou de la durée d'indemnisation                       | - Allemagne, Bulgarie, Espagne, Etats-Unis, Italie, Lituanie, Portugal, Roumanie |
| Augmentation du salaire minimum   | Bulgarie, Espagne, Lituanie, Pologne, Portugal, Roumanie                         |
| Augmentation des minima sociaux   | France, Danemark, Espagne, Finlande  |
| Augmentation des aides à la famille (allocations familiales, congés maternité et parentaux) | Allemagne, Belgique, Danemark, Finlande, Pologne, Portugal, Slovaquie, Suède     |

**Source:** D'après Erhel e Levionnois (2013), Ires (2008; 2009; 2011), European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions/European Industrial Relations Observatory (Eurofound/Eiro).

**Cadre 2 - Le renforcement des dispositifs de soutien à court terme de l'emploi**

| Principaux leviers   | Pays concernés   |
|--|--|
| Flexibilité de la durée du travail (chômage partie, comptes épargne temps)                                       | Allemagne, Belgique, Espagne, France, Hongrie, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie  |
| Réduction de cotisations sociales  | Belgique, Espagne, France, Hongrie, Irlande, Portugal, Slovénie, Suède   |
| Mesures ciblées :<br>- Aides à l'embauche<br>- Aides aux victimes des restructurations<br>- Aides à la formation | - France, Hongrie, Lettonie, Portugal, Royaume-Uni, Suède,<br>- France, Irlande, Lituanie, Pays-Bas<br><br>- Allemagne, Bulgarie, Danemark, Finlande, France, Grèce, Irlande, Lettonie, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Suède |

Source: D'après Erhel e Levionnois (2013), Ires (2008; 2009; 2011), Eurofound/Eiro.

(2008-2009). En Allemagne, la durée légale de ce dispositif a été doublée (de 12 à 24 mois), et l'Etat a pris en charge le paiement des heures chômées (entre 60 et 67% du salaire de référence). Au total, 1,5 million de travailleurs en ont bénéficié, le volume d'heures travaillées par tête accusant une baisse de 3,3% entre 2008 et 2009. Le recours extensif à ce dispositif de flexibilité interne y a empêché une baisse significative du taux de chômage. En France, la création en 2009 d'un nouveau dispositif aux côtés du dispositif standard existant a permis de porter le niveau d'indemnisation de 50% à 75% du salaire de référence. Mais seuls 0,3 million d'individus ont eu recours à ces dispositifs, tandis que le volume d'heures travaillées ne baissait que de 0,4% entre 2008 et 2009 (FREHAUT, 2012), ce qui a eu moins d'effet qu'en Allemagne sur le taux de chômage.

L'ajustement par le coût du travail a pris la forme d'une réduction des cotisations sociales employeur, ou de subventions à l'embauche, le plus souvent orientées vers le secteur marchand et ciblées soit sur les petites entreprises (France, Portugal), soit sur les populations les plus vulnérables, les jeunes (Espagne, Suède, Portugal), les travailleurs à bas salaire (Belgique), ou bien encore les chômeurs de longue durée (Espagne, Suède, Portugal, Irlande).

Enfin, les Etats ont pris diverses mesures ciblées, soit pour soutenir le retour à l'emploi des chômeurs comme au Royaume-Uni (subvention à l'embauche d'un chômeur en 2009), en Suède (emplois nouveau départ réservés aux chômeurs de 6 mois au moins et ouverts aux jeunes), ou en France avec le renforcement des contrats aidés dans le secteur privé (contrat initiative emploi), soit pour faciliter les transitions professionnelles des salariés affectés par la recrudescence des restructurations à la faveur de la crise, soit encore pour renforcer la formation, en France (extension de l'apprentissage), au Royaume-Uni (aide aux jeunes chômeurs), au Danemark (mise en place dès 2009 d'un plan

de lutte contre le chômage des jeunes) (ERHEL; LEVIONNOIS, 2013).

#### 4 LA CRISE DES DETTES PUBLIQUES, UN TOURNANT

En Europe, le changement de cap, après un modeste plan de relance économique adopté en décembre 2008, intervient dès l'automne 2009. L'injonction d'une réduction des déficits publics est lancée. Ce revirement est accentué par la crise de la dette souveraine grecque en 2010, et son effet de contagion à l'Irlande, au Portugal et à l'Espagne. La crise se transforme ainsi dès le printemps de l'année 2010 en crise des dettes publiques en Europe. Aux Etats-Unis, elle intervient en 2011 et prend la forme d'une crise du plafond de la dette publique<sup>7</sup>, qui aboutit en 2013 à la mise en place du rabout budgétaire (sequester) ainsi qu'à la fermeture durant deux semaines d'une grande partie de l'administration américaine (shutdown)<sup>8</sup>. Cette crise des dettes publiques est imputable à trois causes principales, dont le poids varie selon les pays : à la baisse des recettes fiscales accélérée dans la récession, engagée depuis plus d'une dizaine d'années déjà pour un certain nombre de pays ; aux plans de sauvetage des banques ; aux plans de relance de l'économie (INSTITUT DE RECHERCHES ECONOMIQUES ET SOCIALES, 2010; ORTIZ; CUMMINS, 2013).

En fonction de la profondeur de la crise variable selon les pays, la dette publique s'envole dans certains cas. En Irlande, la facture du coût de restructuration de son secteur bancaire fait exploser sa dette publique, qui est multipliée par plus de 4,5 entre 2007 et 2012. Durant la même période, l'Espagne voit sa dette publique multiplier par plus de 2, le Royaume-Uni et les Etats-Unis par 2 et le Portugal par 1,8 (**Tableau 1**).

**Tableau 1** - la dette publique en % du PIB

| Pays        | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012   |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Grèce       | 107,4 | 112,9 | 129,7 | 148,3 | 170,3 | 156,9  |
| Italie      | 103,3 | 106,1 | 116,4 | 119,3 | 120,8 | 127,0  |
| Portugal    | 68,4  | 71,7  | 83,7  | 94,0  | 108,3 | 123,6  |
| Irlande     | 25,1  | 44,5  | 64,8  | 92,1  | 106,4 | 117,6  |
| Etats-Unis  | 64,6  | 69,7  | 85,1  | 94,3  | 98,9  | 104,3* |
| Belgique    | 84,0  | 89,2  | 95,7  | 95,5  | 97,8  | 99,6   |
| France      | 64,2  | 68,2  | 79,2  | 82,4  | 85,8  | 90,2   |
| Royaume-Uni | 44,2  | 52,7  | 67,8  | 79,4  | 85,5  | 90,0   |
| Espagne     | 36,3  | 40,2  | 53,9  | 61,5  | 69,3  | 84,2   |
| Allemagne   | 65,2  | 66,8  | 74,5  | 82,4  | 80,4  | 81,9   |

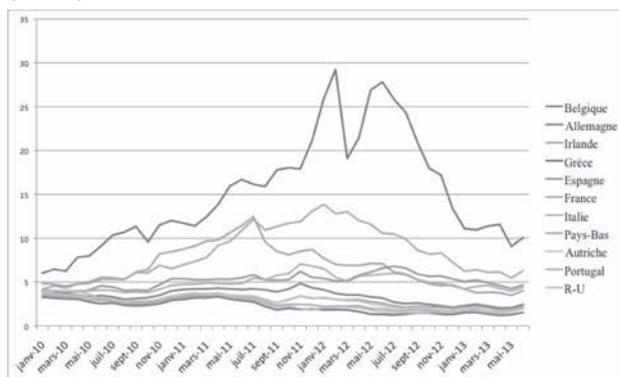
\*Estimation

**Source:** D'après Eurostat et The Economic Report of the President, March 2013.

Cette crise des dettes publiques se traduit dès 2010 par la méfiance des investisseurs internationaux vis-à-vis de la dette grecque, dont le taux s'envole et frôle les 30% en février 2012, avant qu'il ne redescende à la suite du second plan d'aide. La méfiance s'exerce aussi, quoique moindrement, vis-à-vis des dettes portugaise et irlandaise, dont les taux d'intérêt s'écartent fortement de ceux des autres pays européens (**Graphique 1**).

Ami 2013, les spreads de taux d'intérêt à 10 ans vis-à-vis de l'Allemagne sont encore très importants pour ces trois pays, ainsi que pour l'Espagne et l'Italie, malgré la ratification par 25 pays de l'Union européenne du Traité sur la stabilité et la coordination budgétaire et le programme annoncé par la BCE d'intervention sans limite sur le marché secondaire des dettes publiques inférieures à 3 ans des Etats en difficulté (Outright Monetary Transactions).

Pour les autres pays européens (Belgique, France, Pays-Bas, Autriche et Royaume-Uni), ces spreads se maintiennent dans une fourchette de moins de 100 points de base (ou 1%), malgré un niveau de dette publique qui reste élevé pour certains (Belgique, France, Royaume-Uni). Ce qui tend à montrer que compte tenu du montant de l'épargne concentrée détenue par les investisseurs institutionnels et les impératifs de diversification sectorielle et géographique de leurs portefeuilles, ils ne peuvent faire l'impasse sur le marché européen des dettes publiques.

**Graphique 1** - L'évolution des taux d'intérêt à 10 ans (en %)**Source:** BCE.

## 5 2010-2013: les politiques publiques comme cible des politiques d'austérité

L'idée selon laquelle l'ajustement budgétaire doit passer par une baisse des dépenses plutôt que par une hausse des prélèvements donc des recettes pour financer les déficits s'impose maintenant depuis plus de 20 ans. Mais c'est vraiment le caractère obligatoire de ces dépenses qui est mis en cause ici. Il n'y a en effet pas d'opposition de principe à une hausse des prélèvements non obligatoires, lesquels laissent le champ libre aux assurances privées pour s'approprier une partie du marché de la protection sociale. La facture de la crise va donc être payée principalement par les salariés, les fonctionnaires, les retraités et les bénéficiaires de prestations sociales en général, à défaut de vouloir faire payer les entreprises, ou de taxer les hauts revenus et les hauts patrimoines.

Cette politique de rigueur a touché un grand nombre de politiques publiques, les politiques de l'emploi et de soutien au revenu des chômeurs, les politiques salariales dans le secteur public, les politiques sociales, les politiques éducatives et culturelles. Certaines de ces tendances sont antérieures à la crise proprement dite, mais elles se trouvent nettement renforcées et accélérées à l'occasion de la crise des dettes publiques puisque l'une des conditions des aides apportées par le FMI, la BCE et la Commission européenne est la mise en place de réformes structurelles, gravées dans les protocoles d'accords entre les prêteurs et les pays concernés (Memorandum of Understanding) et soumises à examen trimestriel, ou bien encore dans les recommandations faites par la Commission européenne dans le cadre de la nouvelle gouvernance économique européenne (JOLIVET; SAUVIAT, 2012).

### 5.1 Les politiques liées à l'emploi

Dans le domaine des politiques de l'emploi, la rigueur s'est manifestée dans l'usage de plusieurs leviers: la réduction de l'emploi public, par le non remplacement des départs en retraite donc des

suppressions de postes, la mise en retraite anticipée, les licenciements, et la privatisation de certains services publics (GLASSNER, 2010); le durcissement du système d'indemnisation du chômage, par la réduction de la durée d'indemnisation, la dégressivité des allocations, et la restriction des conditions d'éligibilité à l'assurance chômage.

### La réduction de l'emploi public

La réduction de l'emploi public a pris plusieurs formes (du gel des recrutements en passant par les différentes formes de départs volontaires jusqu'aux licenciements purs et simples), sachant que les salariés du secteur public n'ont pas le même statut ni la même sécurité d'emploi selon les pays (fonction publique de carrière versus fonction publique d'emploi) (**Cadre 3**).

C'est en Grèce où l'ajustement a sans conteste été le plus violent, avec un gel des embauches en 2010, suivi par le remplacement d'un départ à la retraite sur 5 en 2011, ainsi que la réduction de 30% du nombre des contrats courts dans la fonction publique, ce qui a abouti au total à la suppression de 27 000 postes dans le secteur public. En France, le principe de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux est entré en vigueur dès 2007 et a touché principalement le secteur de l'éducation. Il y a eu 150 000 suppressions de postes (équivalent temps plein) dans la fonction publique entre 2007 et 2012. L'Espagne a aussi prévu le non remplacement des départs de fonctionnaires dans son plan de rigueur de 2012 (sauf dans les secteurs de l'éducation et de la santé) jusqu'en 2014.

Le gouvernement britannique a amorcé un démantèlement de son secteur public (remise en cause de nombreux monopoles de l'Etat dans les services publics) et a taillé dans les effectifs, la plupart des salariés du secteur public n'ayant qu'un contrat de droit commun. En Irlande, les fonctionnaires travaillant dans les administrations jugées en sureffectif ont été mis à la retraite anticipée

dès 2009. En 2010, un nouveau plan d'économie prévoyait le non remplacement de près de 25 000 fonctionnaires.

Alors qu'aux Etats-Unis, le secteur public a dans un premier temps (2008-2009) joué un rôle d'amortisseur à la crise et aux suppressions massives d'emploi dans le secteur privé Sauviat et Sommeiller (2010), les salariés des Etats et collectivités locales sont à leur tour victimes des ajustements budgétaires opérés par les gouverneurs ou les maires, avec les suppressions d'emploi les plus fortes que le secteur public ait connu depuis la Seconde Guerre mondiale. La Caroline du Nord est en 2013 le premier Etat à avoir supprimé le processus de titularisation des enseignants de l'Etat, qui leur permet d'accéder à la sécurité de l'emploi (tenure).

### Le durcissement de l'assurance chômage (Cadre4)

Si l'assurance chômage a pu jouer un rôle contracyclique pendant la période de relance (2008-2009), plusieurs pays européens ont entrepris d'en durcir le régime, notamment le Danemark, incarnation de la flexicurité érigée en modèle pour l'Europe en 2007 dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi. Le gouvernement danois a en effet décidé de réduire de moitié la durée d'indemnisation (de 4 à 2 ans) en juin 2010<sup>9</sup>, en même temps qu'il allongeait la durée nécessaire pour devenir éligible à cette indemnisation pour les travailleurs à temps partiel. Enfin, le calcul du montant de l'allocation a été révisé à la baisse (sur la base des 12 mois précédant la perte d'emploi et non plus de 3 mois) (MEILLAND, 2013). Le Portugal a abaissé la durée d'indemnisation maximale de 900 à 540 jours en 2012. En Roumanie, les allocations chômage ont été diminuées de 15%. L'Espagne a supprimé l'allocation pour les chômeurs en fin de droit et la Belgique a réduit ses allocations chômage plancher, tout en durcissant la dégressivité des allocations

#### Cadre 3 - La réduction de l'emploi public

| Principaux leviers  | Pays concernés   |
|---|--|
| Gel des embauches ou non remplacement (total ou partiel) des fonctionnaires | Espagne, Etats-Unis, France, Grèce, Irlande, Italie, Hongrie Portugal, Royaume-Uni |
| Mise en retraite anticipée des fonctionnaires, départs volontaires          | Irlande, Portugal  |
| Privatisation totale ou partielle de certains services publics              | Royaume-Uni, Etats-Unis  |

Source: D'après Eurofound/Eiro et Ires (2008; 2009; 2011).

#### Cadre 4 - Le durcissement des régimes d'indemnisation du chômage

| Principaux leviers  | Pays concernés  |
|---|---|
| Durée d'indemnisation réduite   | Danemark, Irlande, Portugal                                     |
| Allongement de la durée de cotisation nécessaire à l'ouverture des droits | Danemark, Irlande   |
| Gel ou baisse des allocations   | Belgique, Espagne, Grèce, Irlande, Pays-Bas, Portugal, Roumanie |
| Suppression de certaines allocations                                      | Espagne (chômage en fin de droit)                               |

Source: D'après Eurofound/Eiro, et Ires (2008; 2009; 2011).

## 5.2 Les politiques de rigueur salariale (Cadre 5)

Les Etats donnent l'exemple de la rigueur budgétaire à travers essentiellement deux mesures : le gel ou la réduction des salaires dans la fonction publique (de carrière ou d'emploi), même là où la négociation collective avec les syndicats est traditionnellement de mise et la baisse du salaire minimum dans les pays où il existe un salaire minimum légal interprofessionnel. Entre 2008 et 2012, ce type de réformes a prévalu dans plus de la moitié des 27 pays de l'UE (SCHULTEN; MÜLLER, 2013) et aussi aux Etats-Unis.

Les salariés du secteur public sont ainsi les principales victimes des politiques de rigueur salariale menées par les Etats. Les gels ou baisses des rémunérations décidés dans de nombreux cas ont en effet l'avantage d'avoir un effet direct et immédiat sur la masse salariale dans le secteur public, donc sur les dépenses publiques. Ces mesures ont le plus souvent été imposées de façon unilatérale, rompant avec les traditions existantes de négociation collective (Royaume-Uni) ou de pacte social dans plusieurs pays (Irlande, Italie, Portugal, Espagne).

Les mesures les plus drastiques ont été introduites en Grèce où les traitements des fonctionnaires ont reculé de 15 à 20%, en Roumanie avec des réductions temporaires allant jusqu'à 25% et plus, ainsi qu'en Lettonie et au Portugal. Aux

Etats-Unis, le gel des salaires des employés du gouvernement fédéral et des Etats est une réalité depuis 2011. La Caroline du Nord est encore le premier Etat en 2013 à éliminer les augmentations automatiques de salaire pour les enseignants qui obtiennent un master, alors que leurs salaires ont été gelés à plusieurs reprises.

Certains Etats ont opéré de surcroît des coupes dans les pensions publiques, comme la Roumanie, le Portugal, la Grèce ou l'Estonie. Aux Etats-Unis aussi, l'année 2011 a inauguré une offensive de grande ampleur contre les acquis conventionnels des fonctionnaires de certains Etats en matière de retraite (réduction du niveau des prestations, transformation des régimes de retraite à prestations définies en régimes à cotisations définies avec transfert des risques financiers sur les salariés). La mise en faillite de la ville de Detroit en 2013 risque là encore d'entraîner une remise en cause des droits à pension des employés de la ville.

Toutefois, les salariés du secteur privé, notamment ceux au bas de l'échelle des salaires, ont aussi été affectés par des décisions de gel ou de baisse du salaire minimum (SM), son évolution conditionnant généralement les salaires juste au-dessus. Il s'agit en effet d'un instrument important d'intervention publique, dans les pays où son niveau est fixé statutairement par l'Etat<sup>10</sup>. La Grèce a dû baisser son SM de 22%, en violation du principe

### Cadre 5 - Les politiques de rigueur salariale dans la crise

| Principaux leviers  | Pays concernés   |
|---|--|
| Gel des salaires des fonctionnaires   | Espagne, France, Grèce, Hongrie, Italie, Irlande, Royaume-Uni, Bulgarie, Slovaquie                                       |
| Baisse du salaire direct (primes, 13 et 14 <sup>e</sup> mois, hauts salaires) | Grèce, Roumanie, Hongrie, Irlande, Italie, Portugal, Espagne, Slovaquie, Estonie, Lituanie, Lettonie, République tchèque |
| Baisse du salaire indirect des fonctionnaires (pension)                       | Estonie, Etats-Unis, Grèce, Irlande, Lettonie, Portugal, Roumanie  |
| Gel du salaire minimum  | Bulgarie, Espagne, Etats-Unis, Lettonie, Lituanie, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni (jeunes < 25 ans) |
| Baisse du salaire minimum   | Grèce (jeunes < 25 ans), Irlande, Pays-Bas, Portugal   |

Source: D'après Eurofound/Euro, Ires (2008; 2009; 2011), Schulten & Müller (2013)

de libre négociation collective. Au Portugal, en Espagne, en Lettonie et en Roumanie, les autorités gouvernementales ont décidé de geler le SM et de ne l'augmenter que sur décision de la Troïka (FMI, BCE et Commission européenne). La Lituanie a gelé son niveau de SM pendant près de 5 ans, de 2008 à 2012. Enfin, le cadre de la nouvelle gouvernance européenne induit des transformations profondes des systèmes de négociation collective (décentralisation, multiplication des accords dérogatoires) et en conséquence, de détermination des salaires dans le secteur privé, notamment dans les pays du sud de l'Europe (limitation de l'indexation des salaires, flexibilisation des salaires, etc.) (SCHULTEN; MÜLLER, 2013; CHAGNY, 2013).

## 5.3 Les politiques sociales

Parmi toutes ces politiques publiques, la protection sociale occupe une position à part. En Europe, depuis la Seconde Guerre mondiale, parfois avant comme en Suède ou en Allemagne, la protection sociale a été construite dans le but de soustraire une partie du revenu des travailleurs à la sphère de la logique marchande. Elle s'est affirmée comme l'un des piliers majeurs de la construction du statut et de la société salariale. Longtemps conçue comme un investissement productif, elle est, depuis les années 1980-90, considérée comme un coût, qu'il convient de réduire ou de réorienter. Ce retournement idéologique a justifié un processus de déconstruction

des protections sociales collectives, au profit du retour en force de formes de prévoyance et de responsabilité individuelle, et du développement de l'espace laissé libre au marché des assurances privées avec un report des risques sur l'individu (CONCIALDI, 1999). Dans ce contexte, les systèmes fondés sur une logique à dominante bismarckienne (financement par les cotisations sociales) apparaissent plus fragiles et vulnérables aux réformes. En effet, l'essor des systèmes de protection sociale a été adossé à la norme du plein emploi et les droits sociaux à l'exercice d'une activité professionnelle. Dès lors, la montée du chômage, la fragmentation des normes d'emploi et la pression exercée sur les coûts du travail sont autant de phénomènes qui fragilisent particulièrement ces systèmes.

Les systèmes de retraite et de santé représentant la part la plus forte des dépenses de protection sociale (70% en moyenne en Europe, 80%

aux Etats-Unis), ils sont depuis plusieurs décennies déjà la cible des réformes dans de nombreux Etats. Mais avec la crise, ils se sont retrouvés aux premiers rangs des exigences de «réforme structurelle» prônées par les institutions européennes (BCE, Commission européenne) et internationales (FMI).

### Les réformes des retraites

La crise économique et financière a eu pour effet d'engager une nouvelle vague de réformes des retraites, non seulement dans les Etats les plus dépendants de l'aide européenne et du FMI (Grèce, Espagne, Irlande) mais aussi dans bien d'autres Etats (**Cadre 6**). Depuis 2008, tous les Etats membres de l'Union européenne ont mis en œuvre au moins une réforme des retraites. Ces réformes portent essentiellement sur le financement des régimes publics de retraite.

### Cadre 6 - Les réformes des retraites dans la crise

| Principaux leviers   | Pays concernés  |
|--|---|
| Retraite   |   |
| - Recul de l'âge légal de départ en retraite   | Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Roumanie, Slovaquie, Slovénie |
| - Changements dans le mode d'indexation  | Allemagne, Belgique, Chypre, Estonie, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Malte, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Suède, Slovénie, Slovaquie                                       |
| - Allongement de la durée de cotisation nécessaire à l'ouverture des droits et de la période de référence pour leur calcul | Belgique, Bulgarie, Chypre, Espagne, Grèce, France, Hongrie, Italie, Malte, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovénie   |
| - Baisse ou gel des pensions   | Bulgarie, Espagne, Etats-Unis, France (fonction publique), Lituanie (fonction publique), Portugal, Slovaquie  |

Source: D'après Eurofound (2013), et Wall Street Journal.

Elles passent généralement par une augmentation de l'âge légal d'accès à la retraite (en alignant l'âge des femmes sur celui des hommes ou le secteur public sur le secteur privé), et/ou par une baisse du niveau des pensions (augmentation de la durée de cotisation, changement dans les règles d'indexation ou bien encore dans la période de référence pour le calcul des droits à pension), qui libère ainsi l'espace pour le développement de la capitalisation. Certaines de ses réformes ont été adoptées sans l'intervention traditionnelle des partenaires sociaux, ce qui a provoqué dans ces cas-là une forte opposition des organisations syndicales (Grèce, Portugal, Roumanie, Chypre) ; dans d'autres pays, la consultation de ces derniers aura été sans influence sur le contenu des réformes (Belgique, France, Italie, Irlande, Suède, etc.) (EUROFOUND, 2013).

Au Danemark, l'âge de départ à la retraite augmentera à partir de 2019 pour être porté à 67 ans en 2022. En France, l'augmentation de la durée d'activité a impliqué en 2010 un relèvement progressif de l'âge légal de départ de départ à la retraite, porté

pour presque tous les salariés à 62 ans dès 2018 (sauf les carrières longues) et une nouvelle réforme est en cours. Au Royaume-Uni, le recul de l'âge de la retraite prévu par la réforme de 2007 est accéléré de 6 ans et le passage à 66 ans devra être fait dès 2020, y compris pour les femmes qui bénéficiaient jusqu'alors de la retraite à 60 ans et dont le régime va être aligné sur celui des hommes.

### Réformes de l'assurance et des systèmes santé, ralentissement des dépenses publiques (Cadre 7)

La crise a été un catalyseur de réformes profondes des systèmes de santé, notamment du secteur hospitalier public de même que des systèmes d'assurance maladie. Les premières ont pris la forme de changements dans le mode tant de gouvernance (introduction de la gestion par objectif en Autriche, de la gestion par groupe homogène de malade en Bulgarie, privatisation du système de santé au Royaume-Uni, etc.) que de financement de ces systèmes. Les secondes relèvent de mesures visant à contenir les coûts de l'assurance-maladie.

Elles ont pris le plus souvent la forme d'une hausse des dépenses à charge des patients (copaiement)<sup>11</sup>, liée au déremboursement partiel des médicaments et des soins et/ou à la hausse de la franchise (doublement du ticket modérateur au Portugal, introduction d'une nouvelle contribution financière à l'achat de médicaments en Espagne selon le revenu, l'âge et le type de maladie des patients), parfois celle d'un durcissement du régime d'assurance maladie (comme en Lettonie ou en Irlande). Ces réformes ne sont pas sans lien avec un phénomène de plus

en plus répandu, quoique relativement invisible, de renoncement aux soins.

Elles trouvent aussi leur traduction dans l'évolution récente des dépenses de santé, comme le soulignent des travaux de l'OCDE (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2012; 2013). Après avoir connu une croissance soutenue entre 2000 et 2009 (5% en moyenne), les dépenses de santé des 34 pays membres de cette organisation ont amorcé une chute brutale en 2010 (0,5%).

**Cadre 7 - Les réformes des systèmes et de l'assurance-maladie dans la crise**

| Principaux leviers  | Pays concernés  |
|---|---|
| - Refonte des systèmes de santé (organisation et mode de financement) | Allemagne, Autriche, Espagne, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Royaume-Uni |
| - Déremboursement partiel des médicaments (et des soins)              | Grèce, Irlande, Portugal, Espagne   |
| - Baisse de la durée de versement des indemnités maladie              | Lettonie  |
| - Durcissement de l'accès aux indemnités maladie                      | Irlande   |
| - Hausse de la franchise  | Pays-Bas  |
| - Hausse des cotisations  | Slovaquie   |

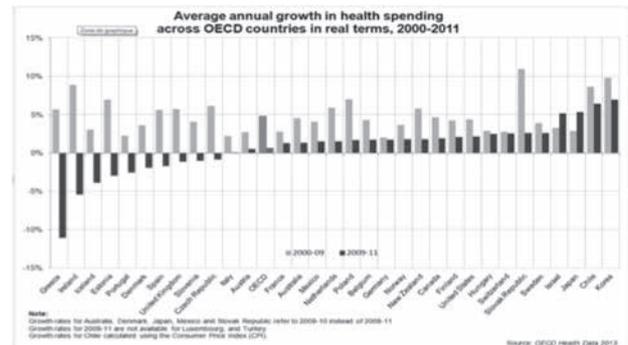
Source: D'après Eurofound/Euro, Ires (2008; 2009; 2011) et EU (2013).

Cette chute s'explique largement par celle des dépenses publiques de santé, de nombreux gouvernements ayant cherché d'abord à contenir leurs dépenses publiques de médicaments en augmentant la part du co-paiement à charge du patient, puis leurs dépenses publiques hospitalières en réduisant les effectifs et les salaires dans le secteur.

Les coupes les plus sévères se concentrent dans les pays européens (Grèce, Irlande, Islande, Estonie, Portugal, Danemark, Espagne R-U, Slovaquie, république tchèque) (**Graphique 2**).

En Grèce, les dépenses de santé ont chuté de 11% en 2010 et 2011, à cause des coupes sévères opérées par le gouvernement. L'Irlande, l'Islande et l'Espagne ont connu deux années consécutives de croissance négative pour leurs dépenses de santé. D'autres pays comme le Portugal et l'Italie ont attendu 2011 pour opérer des coupes. Le système de santé portugais, un acquis de la révolution des œillets, où le droit à la protection de la santé gratuite pour tous a été inscrit dans la Constitution, est en premier ligne des restrictions budgétaires imposées en 2011 par la troïka comme contrepartie du prêt de 78 mds €. L'Etat y a drastiquement réduit les remboursements de médicaments, doublé le tarif du ticket modérateur (reste à payer). Ainsi, le pays a-t-il vu ses dépenses de santé baisser de 8% en 2011, après une relative stabilité en 2009 et 2010.

**Graphique 2 - Croissance annuelle moyenne des dépenses de santé en termes réels, dans les pays de l'OCDE (2000-2011)**



**6 CONCLUSION**

La crise a eu un effet accélérateur, venant légitimer des réformes annoncées, ou déjà en cours pour certaines depuis quelques décennies, et faire prendre un tournant nettement régressif dans un certain nombre de domaines des politiques publiques. Elle aura permis à l'agenda néolibéral d'engranger de spectaculaires avancées, sans doute inenvisageables aussi rapidement en d'autres circonstances, dans la remise en cause de l'Etat social, notamment en Europe.

Cette entreprise n'est cependant pas restée sans résistance. Elle a donné lieu non seulement à des grèves générales dans de nombreux pays (en Grèce, en Espagne, au Portugal, en Italie), à une résurgence des grèves dans d'autres pays (grève des enseignants de Chicago aux Etats-Unis en 2012, des travailleurs des fast food et de WalMart en 2013) mais aussi à des mouvements citoyens de mobilisation massive un peu partout dans le monde (les mouvements liés aux révolutions arabes, le mouvement des indignés en Europe, celui d'OWS aux Etats-Unis, celui des étudiants au Québec et plus récemment celui en faveur de la gratuité du transport public au Brésil).

Si ces mouvements n'ont pas débouché jusqu'à présent sur un renouvellement des paradigmes intellectuels dominants ni sur une remise en cause des politiques d'austérité, ils ont incontestablement participé au renouvellement des termes du débat public et élargi le champ des imaginaires politiques (l'impôt progressif mondial sur le capital proposé par l'économiste T. Piketty (2013) ou l'annulation des dettes revisitée au cours des 50 derniers siècles par l'anthropologue D. Graeber (2011). Car ils ont pu, avec plus ou moins de succès selon les cas, (ré)affirmer la nécessité, voire l'exigence d'une délibération politique et d'une réappropriation citoyenne des principaux enjeux économiques, sociaux et environnementaux qui menacent aujourd'hui les fondements mêmes des sociétés de marché. Et ils ont pu rappeler aussi à cette occasion la vocation première de toute politique publique, à savoir rendre effectif l'égalité d'accès aux droits sociaux fondamentaux (santé, éducation, emploi, retraite) et sa fonction à la fois redistributive et intégratrice.

## REFERENCES

BLANCHARD, O.; LEIGH, D. Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers. **IMF Working Paper**, [S. l.], v. 13, n. 1, jan. 2013.

CHAGNY, O. **La nouvelle gouvernance européenne des salaires**. Paris : Centre d'études et prospective, 2013.

CONCIALDI, P. Pour une économie politique de la protection sociale. **Revue de l'Ires**, [S.l.], n. 30, maio/ago. 1999.

ERHEL, C.; LEVIONNOIS, C. Les politiques de l'emploi et la grande récession du 21<sup>e</sup> siècle. In: \_\_\_\_\_. **L'emploi en temps de crise**. [S.l.] : Éditions Liaisons sociales, 2013.

EU. **Social Policy reforms for growth and cohesion**: Review of recent structural reforms 2013. Luxembourg: Report of the Social Protection Committee, 2013.

EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS/EUROPEAN INDUSTRIAL RELATIONS OBSERVATORY. **Industrial relations country profiles**. Disponible:<[http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country\\_index.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country_index.htm)>. Accédé: 10 jun.2013

\_\_\_\_\_. **Social Partners' involvement in pension reform in the E**. Dublin, 2013, Disponible:<<http://www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn1304032s/tn1304032s.pdf>>.Accédé: 10 jun.2013

FREHAUT, P. Chômage partiel, activité partielle, Kurzarbeit : quelles différences entre les dispositifs publics français et allemands. **Lettre Trésor-Eco**, Paris, n. 107, nov. 2012.

GLASSNER, V. The public sector in the crisis, ETUI. **Working paper**, [S. l.], 2010.

GRAEBER, D. **Debt – The First 5,000 years**. New York: Melville House Printing May 2011.

INSTITUT DE RECHERCHES ECONOMIQUES ET SOCIALES. Indemnisation du chômage: débats sur les réformes. **Chronique internationale de l'IRES**, [S. l.], n. spécial, n. 115, nov. 2008.

\_\_\_\_\_. L'Etat social à l'épreuve de l'austérité. **Chronique internationale de l'IRES**, [S. l.], n. spécial, n. 127, nov. 2010.

\_\_\_\_\_. Les acteurs sociaux face à la crise. **Chronique internationale de l'IRES**, [S. l.], n. spécial, n. 121, nov. 2009.

\_\_\_\_\_. Les jeunes dans la crise. **Chronique internationale de l'IRES**, [S. l.], n. spécial, n. 133, nov. 2011.

JOLIVET, A.; SAUVIAT, C. Union européenne – Mécanisme européen de stabilité et pacte budgétaire à 25 : quelles logiques ? **Chronique internationale de l'IRES**, [S. l.], n. 137, juil. 2012.

LORDON, F. **Les quadratures de la politique économique**. Paris : Albin Michel, 1997.

MEILLAND, C. Danemark – La flexicurité face au chômage de longue durée. **Chronique internationale de l'IRES**, [S. l.], n. 141, juil. 2013.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Health at a glance**: Europe 2012. Paris, 2012.

\_\_\_\_\_. **Health data 2013**. Paris, 2013.

ORLEAN, A. **Le pouvoir de la finance**. Paris: Editions O. Jacob, 1999.

ORTIZ, I.; CUMMINS, M. *The Age of Austerity: a review of expenditures and adjustment measures in 181 Countries*. **South Centre**, Geneva, marc. 2013.

PICKETTY, T. **Le capital au XX<sup>e</sup> siècle**. Paris: Éditions du seuil, 2013.

REINHART, C.; ROGOFF, K. **This Time is Different: eight centuries of Financial Dolly**. Princeton: University Press, 2009.

SAUVIAT, C. **La crise du modèle social américain**. França: Presses universitaires de Rennes, 2010.

\_\_\_\_\_; SOMMEILLER, E. *Etats-Unis – L'exception américaine à la peine - L'Etat social à l'épreuve de l'austérité*. **Chronique internationale de l'IRES**, [S. l.], n. spécial, n. 127, nov. 2010.

SCHULTEN, T.; MÜLLER, T. *Un nouvel interventionnisme européen ? L'impact de la nouvelle gouvernance économique européenne sur les salaires et la négociation collective*. **Bilan social de l'Europe**, Bruxelles, 2013.

#### NOTAS

- 1 Si l'expression d'Etat social peut paraître inappropriée dans le cas étasunien, il n'en demeure pas moins que les Etats-Unis ont, à partir des années 1930, développé des institutions régulatrices de la relation d'emploi, destinées à procurer une protection collective et mutualisée pour lutter contre l'insécurité économique et sociale et les inégalités inhérentes aux mécanismes de marché (SAUVIAT, 2010).
- 2 Cette idée devait être illustrée par la fameuse courbe de Laffer, du nom de son auteur A. Laffer, qui faisait partie des conseillers économiques du président Reagan.
- 3 Le FMI a calculé que ces stabilisateurs avaient contribué à la reprise à hauteur de 2,2% du PIB en Europe contre 1,6% seulement aux Etats-Unis.
- 4 Aux Etats-Unis, le « Dodd Franck Act », adopté en 2010, n'est actuellement appliqué qu'à hauteur de 40% environ. Certaines dispositions comme la « Volcker Rule », qui vise à limiter les activités spéculatives des banques pour compte propre, n'a toujours pas été mise en oeuvre.
- 5 Celui-ci a admis, dans un article paru en 2013, que les économistes du FMI avaient sérieusement sous-estimé les multiplicateurs budgétaires utilisés pour déterminer l'ampleur des politiques d'austérité à recommander aux pays membres.
- 6 Sachant qu'en Europe et aux Etats-Unis, ces niveaux sont très dispersés et varient selon les pays dans un rapport de 1 à 5,5 en parité de pouvoir d'achat.

<sup>7</sup> Toutefois, la différence majeure avec la crise des dettes souveraines européennes est que celle que soit l'ampleur de la dette publique américaine, dont une partie est détenue par la Fed, elle trouvera toujours acquéreur, compte tenu du rôle du dollar comme monnaie de réserve internationale.

<sup>8</sup> Les républicains n'acceptent de relever ce plafond qu'en échange d'une baisse de 1 200 mds \$ des dépenses publiques sur 10 ans (Budget Control Act, 2011). Faute d'un accord bipartisan sur ces baisses au Congrès, des coupes budgétaires « automatiques » interviennent en mars 2013, avec la mise en place du sequester (ou rabot budgétaire).

<sup>9</sup> Devant l'accroissement du nombre de chômeurs en fin de droit, le gouvernement a toutefois été contraint de mettre en place dans le cadre de la loi de finance 2013 une allocation spéciale qui prolonge l'assurance chômage de 6 mois et durci les conditions d'éligibilité (Meilland, 2013).

<sup>10</sup> C'est le cas de la majorité des Etats membres de l'UE où existe un SM interprofessionnel, de même que les Etats-Unis.

<sup>11</sup> Plus rarement à la baisse comme en Allemagne, ou en Belgique.

#### Catherine Sauviat

Economista  
Doutora em Ciências Econômicas pela Universidade de Paris X Nanterre  
Pesquisadora Senior do Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES)  
E-mail: catherine.sauviat@gmail.com

#### Institut de Recherches Economiques et Sociales - IRES

IRES 93, Boulevard du Mont d'Est 93192-Noisy le Grand  
tel. 01 48 15 19 13