

LE DOSSIER DU MOIS DE L'ARTIAS

## L'avenir du modèle social européen

*Dossier préparé par Bruno Palier, chercheur CNRS au Cevipof, Sciences Po, France, et offert à l'ARTIAS par le Comité national d'action sociale, à Paris*

*Février 2005*

Avertissement : Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

## RESUME

Les systèmes européens de protection sociale se sont considérablement développés au cours des années 1945-1975 (les «trente glorieuses»). Au cours de cette période, les politiques économiques et sociales sont orientées vers la recherche du plein emploi. Celui-ci est atteint au début de la période du fait d'un manque important de main d'œuvre et du travail de reconstruction de pays ruinés par la guerre. Par la suite, les politiques sociales vont apparaître comme un instrument privilégié pour maintenir le plein emploi. Les dispositifs de protection sociale permettent de soutenir et relancer la consommation: ils sont créateurs d'emploi, ils permettent de soutenir la capacité à consommer de ceux qui ne peuvent plus travailler, ils sont des instruments de relance de la consommation. La croissance économique des années 1945-1975 repose donc en grande partie sur les interactions vertueuses entre développement industriel, consommation de masse et généralisation de la protection sociale.

L'environnement mondial et national des États-providence a considérablement changé au cours des 20 dernières années: globalisation, intégration européenne, transformations de l'économie, multiplication des acteurs concernés, vieillissement, transformations sociales, modifications des modes de vie... Ces transformations de l'environnement ont poussé et pousseront plus encore à l'avenir à réformer les systèmes de protection sociale.

## RIASSUNTO

I sistemi europei di protezione sociale si sono considerevolmente sviluppati nel corso degli anni 1945-1975 (i "30 gloriosi"). Durante questo periodo, le politiche economiche e sociali si sono orientate al conseguimento del pieno impiego. Questo è raggiunto ad inizio periodo in ragione di una mancanza importante di mano d'opera e del lavoro di ricostruzione dei paesi rovinati dalla guerra. In seguito, le politiche sociali appaiono come uno strumento privilegiato per mantenere il pieno impiego. I dispositivi di protezione sociale permettono di sostenere e rilanciare il consumo: sono creatori d'impiego, permettono di sostenere la capacità di consumo di coloro che non possono più lavorare, sono degli strumenti di rilancio del consumo. La crescita economica degli anni 1945-1975 si basa dunque in gran parte sulle interazioni virtuose fra sviluppo industriale, consumo di massa e generalizzazione della protezione sociale.

Il contesto mondiale e nazionale degli "Stati Provvidenza" è considerevolmente cambiato nel corso degli ultimi 20 anni: globalizzazione, integrazione europea, trasformazioni dell'economia, moltiplicazione degli attori coinvolti, invecchiamento, trasformazioni sociali, modifiche dei modi di vita ... Queste trasformazioni del contesto hanno spinto e spingeranno ancora di più in futuro a riformare i sistemi di protezione sociale.

L'Europe est souvent différenciée des autres pays industrialisés par l'existence d'un «modèle social». Lorsqu'il a fait usage de cette formule au début des années 1990, Jacques Delors voulait signifier qu'une alternative existait au modèle de capitalisme anglo-saxon, fondé sur la dérégulation et le seul marché, qu'il existait une façon proprement européenne de concilier croissance économique et cohésion sociale. Cette alternative avait existé, s'incarnait notamment dans les systèmes de protection sociale généreux des Etats européens, et ne devait pas être abandonnée mais être refondée pour affronter les défis à venir.

Le modèle social européen repose sur un socle commun érigé au cours des trente glorieuses, qui associe recherche du plein emploi, garantie de droits sociaux et du bien-être relativement déconnectée de la situation sur le marché du travail, et politiques keynésiennes de soutien de la demande. Chaque pays ouest-européen a cependant élaboré ses propres compromis politiques autour de ce socle commun, et instauré des façons de faire, des institutions de protection sociale particulières. Le modèle social européen est en fait décliné en différentes familles (britannique, nordique, continentale, méditerranéenne). Depuis le milieu des années 1970, ce modèle est en crise et fait l'objet de nombreuses réformes. Certains préconisent l'élaboration d'un nouveau modèle social européen. Depuis la fin des années 1990, les institutions de l'Union européenne notamment cherchent à construire les bases de ce nouveau modèle.

Dans ce texte, nous allons tout d'abord rappeler les caractéristiques des modèles sociaux européens, puis les principaux facteurs de la crise de ce modèle. Nous aborderons alors les principaux enjeux pour les réformes des systèmes de protection sociale, avant de rappeler les pistes de réformes préconisées par certains chercheurs européens pour renouveler le modèle social européen. En annexe, nous rappelons comment certains pays ont répondu à ces enjeux, et quelles sont les modalités d'intervention retenue par les institutions européennes pour intervenir dans le domaine de la protection sociale.

## **I Les modèles sociaux européens**

### *I.A Les éléments communs du modèle social européen.*

Ce que les pays européens ont en commun, c'est de considérer que les individus ne doivent pas être laissés seul face au marché pour subvenir à leurs besoins, notamment lorsqu'ils ne peuvent plus travailler (de façon temporaire: maladie, accident, chômage) ou définitive (invalidité, grand âge). Tous les pays ouest européens reconnaissent qu'une intervention collective, publique ou obligatoire est nécessaire pour garantir à tous qu'ils ne seront pas laissés seuls en cas de difficulté. Cette intervention publique était perçue comme d'autant plus légitime qu'elle apparaissait compatible avec le modèle keynésien de développement économique des années 1940 à 1970.

Les systèmes européens de protection sociale se sont considérablement développés au cours des années 1945-1975 (les «trente glorieuses»). Au cours de cette période, les politiques économiques et sociales sont orientées vers la recherche du plein emploi. Celui-ci est atteint au début de la période du fait d'un manque important de main d'œuvre et du travail de reconstruction de pays ruinés par la guerre. Par la suite, les politiques sociales vont apparaître comme un instrument privilégié pour maintenir le plein emploi. Les dispositifs de protection sociale permettent de soutenir et relancer la consommation: ils sont créateurs d'emploi (au sein des systèmes de santé et des administrations de gestion de la protection sociale), ils permettent de soutenir la capacité à consommer de ceux qui ne peuvent plus travailler (pour cause de maladie, chômage, vieillesse, invalidité), ils sont des instruments de relance de la

consommation (par le biais d'une augmentation des prestations sociales ou de créations d'emplois dans les services sociaux publics). Permettant de garantir la sécurité du lendemain, les systèmes de complément ou de remplacement du revenu permettent aux individus de moins se soucier d'épargne et de consacrer une part de plus en plus grande de leur revenu à la consommation, qui a été le moteur de la croissance économique forte des trente glorieuses. La croissance économique des années 1945-1975 repose donc en grande partie sur les interactions vertueuses entre développement industriel, consommation de masse et généralisation de la protection sociale.

Si les politiques sociales ont permis la croissance économique, celle-ci (et notamment les forts gains de productivité du secteur industriel) a permis de dégager les ressources nécessaires à un développement sans précédent des politiques sociales<sup>1</sup>. Les transferts sociaux opérés à travers les politiques sociales ont permis de garantir des droits sociaux à tous les citoyens européens, sans faire complètement dépendre leur bien-être de leur situation sur le marché du travail. Dès les années 1940, Karl Polanyi a ainsi pu identifier un principe commun à tout système de protection sociale<sup>2</sup> : il s'agit de dégager les individus des pures lois du marché, aussi bien en recherchant le plein emploi qu'en garantissant un revenu de remplacement en cas de difficulté. En réponse à l'industrialisation des économies et de la société et au développement de l'économie de marché, des interventions collectives ont été mises en place pour ne pas totalement soumettre l'individu aux lois du marché, en particulier du marché du travail. Grâce aux mécanismes de protection sociale, le travail de l'individu n'est pas une pure marchandise : il est stimulé, réglementé, et les transferts sociaux garantissent un revenu de remplacement en cas d'impossibilité de travailler. Comme l'a conceptualisé Gøsta Esping-Andersen, les systèmes de protection sociale accomplissent une fonction de démarchandisation des individus : *«les droits sociaux ... permettent aux individus de rendre leur niveau de vie indépendant des seules forces du marché. [Ils] permettent au citoyen de ne pas être réduit au statut de 'marchandise'»*<sup>3</sup>.

### *I.B La diversité des systèmes de protection sociale.*

Cependant, chaque système de protection sociale concret a une capacité plus ou moins grande d'assurer aux individus un revenu de remplacement et une certaine indépendance par rapport au marché. Cette capacité dépend du rôle, des principes et des objectifs assignés à la protection sociale. L'intérêt des travaux de G. Esping-Andersen est notamment d'avoir montré que si tous les Etats-providence ont partagé un objectif commun, celui de faire dépendre le bien-être des individus le moins possible des lois du marché, chaque pays a développé une conception politique particulière du rôle de la protection sociale. Les différentes conceptions de la protection sociale qui existent aujourd'hui se distinguent selon la place donnée à l'État à côté des autres facteurs de protection sociale (famille, marché, associations), selon les objectifs collectifs en termes de situation ou de bien-être social des citoyens, selon le modèle familial et les rapports entre les hommes et les femmes qu'elles favorisent, selon la volonté ou non de transformer les stratifications sociales et selon les idéologies politiques qui portent le système.

G. Esping-Andersen a montré que l'on peut regrouper les systèmes de protection sociale en trois grandes familles ou régimes (le régime social-démocrate des pays scandinaves, le

---

<sup>1</sup> Ainsi, les seules dépenses d'assurances sociales, collectives et obligatoires de l'Europe de l'Ouest sont passées en moyenne de 9,3% du Produit Intérieur Brut (PIB) en 1950 à 19,2% en 1974 (Cf P. Flora, *Growth to Limits*, Berlin, De Gruyter, 1986, p.XXII.), les dépenses sociales (entendues dans un sens large, incluant les dépenses de logement et d'éducation) étant passées de 10 à 20% du PIB à plus du quart voire du tiers du PIB selon les pays en fin de période. Ce sont les dépenses sociales qui expliquent la quasi-totalité de l'augmentation des dépenses de l'État au cours de ces années.

<sup>2</sup> Voir *The great transformation*, Boston, Beacon Press, 1944 traduit en français en 1983 : *La Grande transformation*, Paris, Gallimard.

<sup>3</sup> G. Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990, p.3 (traduction française : Les trois mondes de l'Etat-providence, Paris, PUF, 1999).

régime libéral des pays anglo-saxons, le régime conservateur-corporatiste des pays d'Europe continentale), en différenciant à la fois les objectifs politiques et sociaux qu'ils cherchent à atteindre (respectivement: l'égalité des citoyens, la seule couverture sociale des plus pauvres, le maintien du revenu des travailleurs) et les instruments qu'ils utilisent pour les atteindre (respectivement: politiques universelles et services sociaux gratuits, politiques sociales ciblées, assurances sociales financées par des cotisations sociales). Nous allons ici rappeler les caractéristiques de chacun de ces régimes, puis rapidement spécifier comment ils ont été mis en œuvre dans des systèmes de protection sociale concrets.

#### *Le régime libéral de protection sociale.*

Le principe fondamental de la façon libérale de concevoir la protection sociale est de privilégier le marché plutôt que l'Etat dans les mécanismes d'allocation des ressources. L'Etat-providence doit surtout être résiduel: les prestations d'assurance nationale doivent être très basses et les minima sociaux ou prestations sous condition de ressources doivent constituer la principale forme d'intervention. L'État n'est supposé intervenir qu'en dernier ressort, et ses modalités d'intervention doivent favoriser un retour rapide sur le marché (les prestations ne doivent pas dissuader leurs bénéficiaires de travailler). Les systèmes de protection sociale orientés par cette conception impliquent une grande dépendance des citoyens par rapport au marché pour assurer leurs revenus primaires et de protection sociale. Ils favorisent de forts dualismes au sein de la société, entre le groupe des personnes les plus démunies, qui dépendent principalement des aides sociales souvent synonymes de stigmatisation, et le groupe des plus privilégiés qui peuvent assurer leur protection grâce au marché. Entre les deux, les classes moyennes sont partagées entre la peur de sombrer dans l'assistance et la coûteuse nécessité de s'assurer selon des mécanismes de plus en plus marchands.

Si les Etats-Unis sont le plus souvent cités comme l'exemple type du régime libéral de protection sociale, on trouve en Europe deux pays qui s'en rapprochent: le Royaume-Uni et l'Irlande. Si l'accès à la protection sociale n'est pas lié à l'emploi dans ces pays, seul le service national de santé (*National Health Service*) est véritablement universel (même accès quasiment gratuit pour tous). Les prestations en espèces (indemnités maladie, allocations chômage, retraites) servies par le système public d'assurance nationale (*National Insurance*) sont forfaitaires et d'un montant beaucoup plus bas qu'en Scandinavie, ce qui implique un rôle important joué par les assurances privées et par les régimes de protection sociale d'entreprise dans la protection sociale de ces pays. Les personnes qui n'ont pas pu suffisamment cotiser à l'assurance nationale perçoivent des prestations sous condition de ressources (*income support*). Ces systèmes de protection sociale sont en grande partie financés par l'impôt alors que Beveridge militait pour la cotisation sociale. Le système public, fortement unifié, est géré par l'appareil administratif de l'État central.

#### *Le régime social-démocrate de protection sociale.*

C'est le principe d'égalité qui est au cœur de la conception social-démocrate. Née d'une alliance entre classes ouvrières rurales et industrielles, cette conception de la protection sociale a pour objectif d'assurer l'égalité, la cohésion et l'homogénéité des groupes sociaux au sein d'une grande «classe moyenne», au moyen de mécanismes importants de redistribution. Les droits sociaux doivent principalement être associés à la citoyenneté, et les prestations délivrées par le secteur public, sous forme de services gratuits ou de prestations forfaitaires. Cette conception repose sur le principe de l'universalité de la couverture sociale, conçue comme un droit de la citoyenneté. Les systèmes de protection sociale portés par cette conception garantissent au mieux les droits sociaux des citoyens et leur indépendance par rapport au marché, en favorisant le plein emploi par une politique active d'embauches publiques (notamment pour les femmes), par la délivrance de nombreux services gratuits et grâce à une protection sociale qui combine des droits universels et des prestations d'un

montant élevé. Cette protection de haut niveau assure en retour une forte légitimité politique à ces systèmes de protection sociale qui bénéficient à tous.

Les pays nordiques (Danemark, Suède, Finlande, Norvège et Islande) apparaissent comme ceux qui ont poussé le plus loin cette logique universelle. L'Etat y intervient tout d'abord par une forte offre d'emplois publics qui garantissent de nombreux services sociaux gratuits à tous les citoyens. La protection sociale y est aussi un droit de tous les citoyens, la plupart des prestations en espèce sont forfaitaires et d'un montant élevé, versées automatiquement en cas d'apparition d'un besoin social. Les salariés reçoivent cependant des prestations complémentaires au travers de régimes obligatoires de protection, à base professionnelle. Ces systèmes sont financés principalement par des recettes fiscales (surtout au Danemark). Ils sont publics, placés sous l'autorité directe des pouvoirs publics centraux et locaux. Seule l'assurance chômage n'est pas intégrée au système public de protection sociale de ces pays.

#### *Le régime «conservateur-corporatiste» de protection sociale.*

Cette conception de la protection sociale, organisée à partir d'une vision catégorielle de la société, vise beaucoup moins la réduction des inégalités que la conservation des statuts professionnels et catégoriels grâce aux mécanismes de maintien du revenu garanti par les assurances sociales. C'est la performance sur le marché du travail, la situation dans l'emploi qui doit déterminer le niveau de protection sociale offert à chaque bénéficiaire. La générosité relative des prestations sociales, contributives, servies au salarié (le plus souvent masculin) garantit aux assurés sociaux une certaine indépendance par rapport au marché en cas de réalisation d'un risque social. Dans cette logique, les individus sont dépendant du «salaire familial», des droits sociaux associés au salaire du salarié et à ses ayant-droit, garantis par son statut. La dépendance par rapport au marché est ici indirecte dans la mesure où le niveau des prestations sociales délivrées par ces systèmes est lié à la situation dans l'emploi (ainsi qu'à la situation familiale). L'universalité de la couverture sociale est alors fonction de la capacité de la société d'assurer ou non le plein emploi.

En Europe, plusieurs groupes de pays ressortissent de cette conception. Tout d'abord les pays du centre du continent européen (l'Allemagne, la France, le Bénélux et l'Autriche). C'est là que la tradition bismarckienne des assurances sociales est la plus forte. L'ouverture des droits est le plus souvent conditionnée par le versement de cotisations. Le niveau des prestations sociales est lié au niveau du salaire de l'assuré. Les assurances sociales sont obligatoires, sauf dans le cas de la santé pour les revenus les plus élevés en Allemagne et aux Pays-Bas. Les cotisations sociales, versées par les employeurs et par les salariés, constituent l'essentiel des sources de financement du système (la France a longtemps battu tous les records avec près de 80% du système financé par les cotisations sociales jusqu'en 1996). Ces systèmes, souvent très fragmentés, sont organisés au sein d'organismes plus ou moins autonomes de l'État, gérés par les représentants des employeurs et des salariés (les caisses de Sécurité sociale en France). Ceux qui ne sont pas ou plus couverts par les assurances sociales peuvent recourir à un «filet de sécurité» constitué de prestations minimales, sous condition de ressources, financé par des recettes fiscales. Ces prestations se sont multipliées ces dernières années, sans pour autant former un ensemble cohérent et standardisé (il existe en France huit minima sociaux différents).

Les pays d'Europe du Sud (Espagne, Grèce, Italie, Portugal) sont parfois considérés à part. Si leurs traits principaux se rapprochent du modèle continental (assurances sociales pour les prestations de garantie de revenu), ils présentent cependant des aspects spécifiques: un biais en faveur des personnes âgées, les retraites représentant la plus grande part de leurs dépenses sociales (alors que les politiques familiales et l'indemnisation du chômage sont très

faiblement développés); une grande hétérogénéité entre les différents régimes d'assurances sociales à base professionnelle (particulièrement généreux pour les fonctionnaires, d'autres professions étant beaucoup moins bien couvertes); des services de santé nationaux à vocation universelle dont le développement a commencé dans les années 1975-1985; une mise en place progressive et très récente d'un filet de sécurité garantissant un revenu minimum.

Les nouveaux pays membres de l'Union européenne, notamment les pays d'Europe centrale et orientale, sont difficilement classables dans cette typologie. L'histoire extrêmement mouvementée et chaotique de leur protection sociale permet difficilement d'identifier un ensemble de traits communs et distincts. Il est cependant possible de rappeler les grandes étapes de leur histoire. Avant la seconde guerre mondiale, les pays d'Europe centrale avaient commencé à développer des régimes d'assurance sociale de type bismarckien. Après la seconde guerre mondiale, sous l'emprise soviétique, c'est le modèle universaliste communiste de droits sociaux qui est instauré. Le premier droit social qui est garanti est l'emploi pour tous. L'ensemble des autres droits sociaux (accès aux soins de santé, prestations familiales en espèce mais aussi en services de prise en charge des enfants, pension d'invalidité et de retraite) est aussi garanti à tous les citoyens par l'Etat, mais mis en œuvre le plus souvent par les entreprises nationalisées (les centres de santé, les crèche sont mises en place dans les grandes entreprises, qui sont aussi parfois chargées de verser les pensions).

Avec la chute du mur, l'ensemble des dispositifs existant va être remis en cause, notamment par la privatisation des entreprises, mais aussi par la montée du chômage. Dans un premier temps, au tout début des années 1990, la plupart de ces pays vont adopter des lois sociales relativement généreuses, prévoyant la mise en place d'un système d'allocation chômage, le paiement des pensions de retraite, le droit à la santé, l'aide aux familles, etc. Mais la plupart des pays vont bien vite se retrouver dans l'incapacité de payer les prestations promises. Endettés, une grande partie d'entre eux vont avoir recours aux aides du FMI et de la Banque mondiale, vers le milieu des années 1990. Ces aides seront soumises à conditionnalité, conditions parmi lesquelles on trouvera l'obligation de privatiser une partie des systèmes de retraite et de santé, l'Etat devant se contenter d'une intervention minimale destinée aux plus pauvres (modèle libéral de protection sociale promu par la Banque mondiale notamment<sup>4</sup>). Le degré de privatisation des systèmes de protection sociale de ces pays est ainsi fonction de leur niveau d'endettement (et donc de leur dépendance aux organisations financières internationales). Cependant, avec la préparation de l'accession à l'Union européenne et/ou avec le rejet politique de méthodes néo-libérales brutales (type thérapie de choc en Pologne), certains pays ont parfois cherché à améliorer leur protection sociale sociale publique, leur capacité dans ce domaine dépendant à la fois de leur capacité institutionnelle (à lever des impôts ou des cotisations sociales, à cibler les bénéficiaires, à verser les prestations, etc.), et de leur capacité budgétaire (niveau de croissance économique et d'endettement de l'Etat).

---

<sup>4</sup> Sur le modèle de protection sociale promu par la Banque mondiale, voir *Politiques sociales et mondialisation*, dirigé par Bruno Palier et Louis-Charles Viossat, Paris, éditions Futuribles, 2001, où sont présentées mais aussi discutées et contestées les approches de la Banque mondiale.

### Les trois régimes de protection sociale

	Caractéristiques		
<b>Intitulé:</b>			
<b>Selon Esping-Andersen</b>	Libéral	Social-démocrate	Conservateur-corporatiste
<b>Situation géographique</b>	Anglo-saxon	Scandinave	Continental
<b>Référence historique</b>	Beveridge	Beveridge	Bismarck
<b>Objectifs</b>	Lutter contre la pauvreté et le chômage	Assurer un revenu à tous, redistribution égalitaire	Maintenir le revenu des travailleurs
<b>Principe de fonctionnement</b>	Sélectivité	Universalité	Contributivité
<b>Technique</b>	Ciblage	Redistribution	Assurance sociale
<b>Critères d'accès aux prestations</b>	le besoin la pauvreté	la citoyenneté la résidence	Le statut l'emploi
<b>Nature de la prestation</b>	sous condition de ressource, différentielle	Forfaitaire, services sociaux	Contributive, proportionnelle
<b>Mode de financement</b>	Impôts	Impôts	Cotisations sociales
<b>Structure de décision et de gestion</b>	État Central	État Décentralisé	«par les intéressés» Partenaires sociaux

#### *I.C La construction européennes face à cette diversité: l'absence d'Europe sociale*

Depuis le début de la construction européenne, la disparité des systèmes de protection sociale a été considérée comme un problème, et plus précisément comme une cause de distorsion de concurrence. Beaucoup s'inquiétaient du fait que les entreprises implantées dans un pays où les taux de cotisations sociales sont plus élevés qu'ailleurs se trouveraient pénalisées lors de l'ouverture des frontières au sein du marché commun. C'est pourquoi les négociations du Traité de Rome visaient aussi une harmonisation des niveaux de protection sociale, permettant une unification des taux de cotisations sociales. Cependant, l'harmonisation du droit des prestations ne fut pas jugée nécessaire pour réaliser une communauté économique européenne dès lors que des solutions techniques étaient trouvées pour assurer la continuité de la protection sociale des travailleurs se déplaçant au sein de l'espace européen. Ainsi, le Traité de Rome n'a inclus dans son chapitre social que des articles déléguant à la Communauté des compétences en matière de coordination des régimes de sécurité sociale permettant la libre circulation des travailleurs (anciens articles 48 à 51); des dispositions déclaratives relativement ambitieuses sur le niveau et le contenu de la protection sociale en Europe mais sans portée opérationnelle (anciens articles 117 et 118<sup>5</sup>); et des dispositions visant à éviter les distorsions de concurrence: l'article 119 concernant l'égalité de rémunération entre hommes et femmes, et la création d'un Fonds social européen (articles 123 à 125).

A l'occasion du premier élargissement de la Communauté européenne (1973: Royaume-Uni, Irlande, Danemark), l'arrivée de systèmes de protection sociale fondés sur des principes différents (universalisme) a définitivement stoppé les perspectives d'harmonisation de la protection sociale en Europe. Ce premier élargissement a créé de nouvelles craintes en termes de «tourisme social», dès lors que certains pays donnaient accès à des prestations sur

<sup>5</sup> Article 118 : Sans préjudice des autres dispositions du présent traité, et conformément aux objectifs généraux de celui-ci, la Commission a pour mission de promouvoir une collaboration étroite entre les Etats membres dans le domaine social (...). A cet effet, la Commission agit en contact étroit avec les Etats membres, par des études, des avis et par l'organisation de consultations, tant pour les problèmes qui se posent sur le plan national que pour ceux qui intéressent les organisations internationales...



simple critère de résidence et non plus à la suite de versements de cotisations sociales. Les citoyens européens risquaient par exemple de vouloir profiter de la générosité du système danois de protection sociale, dont beaucoup de prestations sont accessibles à tout résident légal. C'est pourquoi la libre circulation est restée réservée aux travailleurs et aux personnes qui sont à leur charge et n'a pas été étendue à tous les citoyens européens.

C'est au cours des années 1980, et notamment lors de l'élargissement de la Communauté à la Grèce (1981) puis à l'Espagne et au Portugal (1986) et lors de la préparation de l'Acte unique (adopté en 1986), qu'il fut explicitement admis que la libre circulation des biens comme des travailleurs dans le marché commun peut et doit s'accommoder du principe de subsidiarité. Ce principe pose que chaque Etat membre reste maître de son système de protection sociale, de sa conception, de son organisation et de son financement. Ce principe de subsidiarité a été inscrit dans le Traité d'Amsterdam et empêche la mise en place de politiques sociales communes.

Cependant, tous les systèmes européens de protection sociale rencontrent des difficultés importantes à partir des années 1970, qui remettent en cause les fondements du modèle social européen et pourraient justifier une intervention plus importante des instances européennes en matière de politiques sociales.

## **II Les remises en cause du modèle social européen<sup>6</sup>**

L'environnement mondial et national des États-providence a considérablement changé au cours des 20 dernières années: globalisation, intégration européenne, transformations de l'économie, multiplication des acteurs concernés, vieillissement, transformations sociales... Ces transformations de l'environnement ont poussé et pousseront plus encore à l'avenir à réformer les systèmes de protection sociale.

### *II.A Une économie mondialisée et transformée*

L'environnement économique s'est considérablement modifié au cours des années récentes. En particulier, les économies d'aujourd'hui sont plus ouvertes qu'il y a trente ou cinquante ans, période au cours de laquelle les États-providence se sont développés.

Du fait de l'internationalisation croissante des échanges et de l'intégration des marchés financiers, la mondialisation se traduit par une circulation aujourd'hui totalement libre des capitaux et presque entièrement libre des biens, voire des services, mais encore limitée pour les individus. L'ouverture des économies accroît la compétition par les coûts - notamment salariaux - pour les entreprises, et la compétition fiscale entre les Etats. Il est difficile d'affirmer que toutes les entreprises d'un pays se trouvent en compétition avec toutes les entreprises du reste du monde, dans la mesure où bien des secteurs restent protégés (notamment les services, et en particulier les services non marchands) et où l'ouverture est le plus souvent limitée à des entités régionales où les coûts et dépenses sociales sont comparables (comme en Europe). Cependant, il est indéniable que la libre circulation des capitaux et de certains biens et services exerce une pression très forte sur les entreprises internationalisées, qui sont souvent les plus grandes. La compétition fiscal-social entre Etats se fait également sentir de

---

<sup>6</sup> Cette partie repose en partie sur l'introduction de *Politiques sociales et mondialisation*, dirigé par Bruno Palier et Louis-Charles Viossat, Paris, éditions Futuribles, 2001.

plus en plus entre pays relativement similaires mais dans lesquels les prélèvements obligatoires n'ont pas le même poids, comme par exemple la France, l'Allemagne ou le Luxembourg, en incitant notamment certaines entreprises et certains segments de la population (employeurs, professions libérales ou cadres) à choisir leur localisation.

D'une façon générale, la compétition accrue entre entreprises et entre États engendre une pression à la stabilisation voire à la réduction des dépenses sociales publiques. Au pire, cette nouvelle situation économique mondiale pourrait engendrer des stratégies de «dumping social» de la part d'entreprises ou d'États qui sacrifieraient tout ou partie de leurs politiques sociales afin de produire à des prix suffisamment bas pour s'imposer face à des produits de coût voire de qualité supérieure. Il reste que peu d'exemples de telles stratégies semblent avoir été choisies par des États en situation de le faire, la plupart des pays connaissant un fort «décollage» économique ayant plutôt choisi de développer leurs politiques sociales que l'inverse. Il en est allé ainsi du Portugal et de l'Espagne, qui, en rejoignant l'Union Européenne, ont multiplié leurs dépenses sociales par deux et n'ont pas profité de leurs moindres coûts sociaux pour asseoir leur avantage compétitif au sein du marché unique, ou de la plupart des nouveaux pays industrialisés qui réalisent peu à peu, et notamment depuis la crise financière de 1997, la nécessité d'accroître le poids des filets sociaux de sécurité et, plus largement, des politiques sociales<sup>7</sup>.

Si la mondialisation ne remet pas en cause le fait de maintenir ou de développer des politiques sociales, il se pourrait en revanche qu'elle remette en cause la capacité des États-nations à décider du type de politique sociale qu'il convient de mettre en œuvre. En effet, l'interdépendance des économies a considérablement érodé la capacité d'action et l'autonomie des États-nations. Les politiques des grandes entreprises sont désormais conçues et mises en œuvre au plan mondial, sans que les pouvoirs politiques nationaux puissent réellement les infléchir (voir les cas de Renault Vilvoorde ou de Moulinex). L'intégration croissante des économies entraîne également une transmission plus rapide et plus synchronisée qu'auparavant des chocs, comme l'illustre la façon dont l'Europe a vite subi les conséquences du ralentissement de l'économie américaine au début des années 2000. Dès lors, chaque gouvernement national prend la situation économique internationale en compte dans ses décisions et anticipe les possibles réactions d'acteurs non nationaux. L'émergence et le renforcement du pouvoir d'acteurs de dimension internationale, les multinationales mais aussi les organisations économiques et financières internationales, semblent, en particulier, éroder de plus en plus la capacité des États de prendre des décisions hétérodoxes dans le domaine de la politique économique. C'est dans ce contexte que la construction européenne prend son importance, puisqu'elle peut permettre de redonner aux pays membres des marges d'action politique et économique face à ces évolutions.

En conséquence notamment de l'ouverture croissante des économies, les politiques macro-économiques ont été bouleversées, passant de politiques centrées principalement sur la demande, fondées sur le paradigme keynésien, à des politiques centrées principalement sur l'offre, fondées sur des approches dites néo-classiques ou monétaristes.

---

<sup>7</sup> Sur la question du «dumping social», voir le numéro spécial du *Journal of European social policy*, Volume 10 n°2 publié en mai 2000, dirigé par Jens Alber et Guy Standing.

## *II.B L'intégration économique européenne et les nouvelles politiques macro-économiques*

Les années 1970 sont marquées par une augmentation des demandes sociales, en partie du fait de la crise économique, tandis que ces mêmes difficultés économiques diminuent les recettes fiscales et de cotisations sociales. Les déficits engendrés par cette évolution en ciseaux des dépenses et des recettes devient un des problèmes centraux pour les gouvernements européens. Si les déficits sociaux apparaissent comme problématiques, c'est aussi parce que les analyses macro-économiques ont changé. Dans un contexte de politique keynésienne, les déficits publics, temporaires, sont un instrument d'action publique visant à relancer la consommation, celle-ci permettant une reprise économique qui elle-même débouche sur une remontée des rentrées fiscales devant permettre de combler rapidement les déficits publics.

Cependant, dans plusieurs pays européens, l'usage keynésien des politiques sociales à la fin des années 1970 s'est soldée par un échec économique profond et traumatisant. Les deux expériences de relance économique fondées sur une augmentation des prestations sociales qui sont tentées en France en 1974/1975 et en 1981/1982 n'obtiennent pas les résultats escomptés. Elles permettent effectivement une relance de la consommation, mais de produits importés, donc ne débouchent ni sur une reprise de l'activité économique nationale, ni sur des rentrées fiscales plus importantes. Résultat: les déficits publics se creusent inexorablement, la balance commerciale devient très déficitaire, les capitaux fuient, les taux de change sont défavorables. Pour y faire face, les dévaluations du franc se succèdent, les taux d'imposition sont augmentés, l'inflation augmente en même temps que le chômage s'accroît. On parle alors de stagflation pour désigner une situation qui mêle stagnation économique, chômage et inflation. L'équation keynésienne se trouve biaisée par l'ouverture plus grande de l'économie française. On peut de même citer le cas du gouvernement travailliste britannique, qui après avoir mené une politique de relance fondée sur la hausse des prestations sociales, est amené en 1979 à devoir emprunter au FMI de quoi rembourser une dette publique devenue insupportable.

La mise en œuvre des recettes (keynésiennes) traditionnelles du passé a donc débouché sur des résultats inattendus, anomalies qui remettent en cause le cadre général de l'action publique. Dès lors de nouvelles politiques macro-économiques deviennent progressivement la norme en Europe, elles sont placées sous le signe de la rigueur budgétaire, de la modération salariale, du monétarisme et de la compétitivité des entreprises. La mise en place du grand marché européen (qui garantit une libre compétition entre toutes les firmes européennes) et les critères du traité de Maastricht puis du pacte de stabilité et de croissance (qui correspondent à une vision cohérente de politique économique: dette et déficit public réduit, inflation limitée, taux de change fixes) sont significatifs de l'adoption collective d'un nouveau modèle de politique économique, différent des politiques keynésiennes. Il s'agit de politiques de l'offre (monétaristes, néo-classiques) qui promeuvent la libre concurrence (dérégulation, flexibilisation) et reposent sur l'orthodoxie budgétaire (dette et déficits réduits, taux d'intérêts bas, taux d'inflation réduits). Alors que ce «tournant néo-libéral» en Europe a commencé dès la fin des années 1970 et s'est effectué tout au long des années 1980 en matière de politiques économiques dans les différents pays européens, les politiques sociales ont longtemps continué de fonctionner sur les logiques du passé (keynésien). Les politiques sociales se sont trouvées en crise du fait de ce décalage avec les logiques (économiques) globales nouvelles.

Dans ce nouveau schéma des politiques économiques, les dépenses de protection sociale et l'Etat ne trouvent plus la même place. Il s'agit d'adapter les systèmes de protection sociale à une politique d'offre et non plus de demande. Selon les nouvelles normes économiques,

L'État-providence doit être mis au service de la compétitivité. Les réformes doivent rendre les systèmes de protection sociale plus favorables à l'emploi, d'une part en réduisant leur coût (notamment les charges sociales qui pèsent sur le travail) et non plus en augmentant les dépenses sociales, et d'autre part en développant des incitations vers le retour à l'emploi.

Si le rôle de l'Etat doit être diminué, ses objectifs économiques sont aussi modifiés. Le plein emploi n'est plus un objectif direct des politiques macro-économiques, il est conçu comme le résultat à venir des enchaînements vertueux déclenchés par les nouvelles politiques: ralentissement de l'augmentation des prix et des salaires, gains de compétitivité et de productivité, hausse des marges des entreprises et de la valeur ajoutée non redistribuée en salaire, investissement, création d'emplois. Dès lors, ce ne sont plus les dépenses publiques, et notamment sociales, mais les investissements privés qui sont censés créer des emplois. Beaucoup d'analyses économiques insistent alors sur le poids exagéré de l'État et des dépenses sociales, leur contribution à l'accroissement du chômage et aux mécanismes de «stagflation»: les dépenses sociales deviennent un coût plus qu'un facteur de croissance économique et de stabilité politique et sociale.

Les remises en cause de l'Etat-providence viennent donc aussi de la transformation des politiques économiques et des modèles qui les fondent. Dans ce contexte nouveau, la réduction des coûts devient une priorité pour la plupart des gouvernements européens. Les nouvelles politiques de l'Etat-providence sont marquées par la volonté de contrôler voire réduire le niveau des dépenses publiques de protection sociale. Les pays anglo-saxons furent les premiers à mettre en œuvre des politiques de retrait de l'État-providence (notamment sous la férule de Margaret Thatcher). En France, on multiplie les plans de redressement des comptes de la Sécurité sociale. L'enjeu devient ici de trouver de nouvelles fonctions économiques pour la protection sociale. Cette nécessaire adaptation des politiques sociales aux nouvelles politiques économiques est d'autant plus nécessaire que le modèle de développement économique lui-même s'est transformé, les pays européens passant tous à des économies post-industrielles.

## *II.C Des économies post-industrielles*

Outre la mondialisation et les changements de paradigme macro-économique, l'environnement économique des politiques sociales est caractérisé par d'autres transformations profondes. Les principaux secteurs d'activité qui se sont développés au cours des deux dernières décennies dans les pays développés se situent dans le domaine des services. Cette modification de la structure productive des économies de l'OCDE, qui va des secteurs agricoles et industriels vers les secteurs des services, a un impact important sur le marché du travail et sur les infrastructures sociales qui y sont associées. Les États-providence occidentaux ont été développés en pleine croissance des activités industrielles, caractérisées par des gains de productivité très importants, et ne correspondent peut-être plus à une structure productive post-industrielle. On peut notamment craindre que le ralentissement de la croissance des gains de productivité résultant de la tertiarisation des économies ne permette plus de financer une augmentation rapide des dépenses sociales, comme cela fut possible des années 1960 au milieu des années 1980.

La limitation de l'augmentation des ressources disponibles pour financer les dépenses sociales est non seulement liée à de moindres gains de productivité, mais plus généralement à une croissance économique qui s'est considérablement ralentie depuis le milieu des années 1970. Si le ralentissement de la croissance limite les recettes, les difficultés économiques et financières qui en sont la cause impliquent en revanche une augmentation des besoins sociaux, liée à l'augmentation du chômage notamment. L'instabilité financière récurrente de l'économie mondiale depuis 25 ans a de forts impacts macro-économiques et sociaux.

Une autre source de transformation est liée aux modifications plus générales des modes de production et de l'organisation du travail. L'organisation du travail semble devoir être désormais plus flexible et les carrières moins uniformes. Dès lors, les systèmes de protection sociale qui avaient été dessinés pour des salariés masculins connaissant une carrière unilinéaire continue de 40 ou 50 années dans la même entreprise ne sont plus adaptés. Qu'en est-il en effet de l'acquisition des droits à la retraite, normalement conditionnée au versement régulier et uniforme de cotisations sociales, pour des salarié-es qui entrent plus tardivement sur le marché du travail du fait de formations plus longues, qui sont censé-es devoir souvent changer de postes, passer d'une entreprise à l'autre au gré des opportunités, supporter plusieurs périodes de chômage, voire devenir leur propre employeur? Le contexte économique n'est donc pas seulement source de difficultés financières pour les États-providence, mais aussi de défis plus profonds, qui remettent en cause leurs structures elles-mêmes et nécessitent de penser les transformations nécessaires à l'adaptation des systèmes de protection sociale à un monde qui change. Ces changements concernent l'économie, mais plus encore la société.

### *II.D Les mutations sociodémographiques*

Si l'économie s'est transformée, les sociétés elles aussi ont bougé en vingt ans, certaines mutations sociales ayant un impact direct sur les États-providence: diversification des modèles familiaux; arrivée massive des femmes sur le marché du travail; vieillissement de la population.

Le vieillissement de la population qu'implique à la fois l'allongement de la durée de vie et la réduction du nombre des naissances est un fait majeur qui pèse sur l'équilibre à venir des systèmes de protection sociale. Au moment où ils ont été créés, seulement un tiers des assurés bénéficiaient effectivement de leur régime de retraite (les autres étant décédés avant de partir en retraite) et ils le faisaient seulement pour quelques années. Aujourd'hui, le «risque vieillesse» est devenu une certitude, presque tous les citoyens étant amenés à vivre en retraite pendant une, deux voire trois décennies. Dans le même temps, du fait de la diminution du nombre des naissances, le nombre de personnes qui travaillent pour financer les régimes de protection sociale va peu à peu diminuer, au point que ni l'augmentation de la productivité, ni un appel massif à l'immigration ne pourraient compenser cette réduction. Ce vieillissement de la population est fort et rapide dans les pays développés. Cette donnée démographique constitue l'enjeu principal des réformes des systèmes de retraites, mais il n'est pas le seul, d'autres enjeux venant structurer le débat sur l'avenir des retraites (viabilité financière à court terme des systèmes actuels, contexte financier international, inégalité entre différents régimes de retraite, objectifs sociaux de la redistribution...).

Les systèmes traditionnels de protection sociale sont également bouleversés par les mutations des structures familiales. Au cours des vingt dernières années, le format unique de la famille où le mari travaille et la femme reste au foyer a été remis en cause, avec la diversification des modèles de foyers, et notamment l'accroissement des foyers monoparentaux. Les systèmes de protection sociale ont le plus souvent été conçus pour protéger «les travailleurs et leurs familles» pour reprendre les termes de l'ordonnance de 1945 créant la Sécurité sociale en France. Ils donnent accès aux protections par le biais des droits sociaux du mari qui travaille et ne sont donc pas à même de fournir une protection adéquate aux femmes/mères seules, ni aux jeunes sans emploi, ni aux chômeurs de longue durée.

Les systèmes de protection sociale traditionnels, fondés sur les assurances sociales et les transferts sociaux, s'avèrent aussi incapables d'accompagner un autre mouvement de la société qui conduit de plus en plus de femmes à vouloir travailler. Pour ce faire, celles-ci devraient se voir reconnaître des droits sociaux en propres, et devraient aussi pouvoir

bénéficiaire de services sociaux (crèche, soins à domicile pour les personnes âgées ou handicapées) qui sont encore peu développés.

### *II.E L'arrivée à maturité des systèmes de protection sociale*

L'évolution des États-providence eux-mêmes change radicalement le contexte dans lequel s'opèrent les transferts et les services sociaux. Du fait du succès de politiques sociales universelles et généreuses, la plupart des citoyens ont droit à une retraite complète et, surtout, ont accès aux soins de santé. L'universalisation progressive de la couverture sociale signifie un accès de tous aux systèmes de soins et donc des dépenses de santé en forte hausse. De même, les personnes qui partent aujourd'hui à la retraite ont tous des durées de cotisations suffisantes pour avoir droit à des prestations à taux plein, impliquant ici aussi un niveau maximum de dépenses sociales. Pour les retraites comme les soins de santé, deux secteurs au cœur des systèmes de protection sociale, les dépenses augmentent à un rythme nettement supérieur à celui des recettes, qui dépendent étroitement de l'évolution de l'activité économique. Cette évolution en ciseaux a conduit à un accroissement de la pression fiscale, lourde de tensions économiques et politiques, et à une augmentation du coût du travail qui semble difficilement compatible avec les évolutions économiques récentes.

### *II.F De nouveaux acteurs*

L'ensemble de ces mutations économiques et sociales implique un dernier élément, politique, du nouveau contexte dans lequel il convient de repenser les politiques sociales: la participation de nouveaux acteurs à la définition et à la mise en œuvre des politiques sociales. Nous avons déjà souligné le rôle croissant pour la définition des politiques sociales des organisations internationales, et notamment des organisations financières internationales, mais aussi des organisations supranationales en charge de réguler les pôles régionaux qui se mettent en place dans le monde, l'Europe en fournissant l'exemple le plus avancé.

A côté de ces nouvelles institutions, les organisations non gouvernementales jouent elles aussi un rôle croissant dans la formulation des demandes sociales, pour expliciter les nouveaux besoins sociaux à prendre en compte, pour forger une opinion publique nationale et/ou européenne, voire mondiale, mais aussi pour gérer des programmes sociaux, notamment d'aide au développement. C'est souvent par le biais des ONG que les «exclus» des systèmes traditionnels de protection sociale parviennent à se faire entendre, qu'il s'agisse des femmes, des minorités ou des populations les plus démunies. Mais ce sont aussi des associations qui représentent d'autres nouveaux acteurs de la protection sociale que sont les propres bénéficiaires des systèmes sociaux, au premier rang desquels se trouvent les associations de retraités.

Enfin, le rapport de forces entre les acteurs traditionnels de la protection sociale (État, employeurs et salariés) évolue. D'une part, les tendances à la privatisation de certaines fonctions de protection sociale renforcent les acteurs du secteur privé et les employeurs, au Nord comme au Sud (assurances, institutions financières notamment). Par ailleurs, les États voient d'un côté leur souveraineté remise en cause par la mondialisation, et de l'autre le rôle de l'État central contesté par une tendance massive à la décentralisation, qui touche souvent les politiques sociales. Enfin, les syndicats de salariés, représentants traditionnels des assurés, se trouvent affaiblis par la baisse du nombre de leurs adhérents comme par leur attachement au modèle salarial classique.

### **III Les nouveaux enjeux**

Dans ce nouveau contexte, il est important aujourd'hui de repenser les politiques sociales et de redéfinir les principes qui permettront d'orienter les réformes à venir. Comme toujours en matière de politique sociale, les principes doivent permettre de combiner efficacité économique et justice sociale. Cette tension qui porte les politiques sociales avait été résolue par l'approche keynésienne qui intégrait les politiques sociales dans les objectifs et moyens d'action des politiques économiques fondées sur la demande. Cette approche a constitué le socle théorique et politique sur lequel les États-providence se sont développés. Mais dans un nouveau monde, où ce sont les politiques économiques orientées vers l'offre qui dominent, il s'agit de voir quelle place et quelle forme on peut donner aux politiques sociales nouvelles.

#### *III.A Contrôler l'augmentation des dépenses publiques*

La première préoccupation de qui veut réformer les politiques sociales à l'heure actuelle est, sans doute, financière. Du fait de la limitation des ressources (liée à une croissance lente et à des gains de productivité ralentis) et de l'augmentation continue des dépenses (du fait des conséquences sociales des crises économiques et financières, de l'arrivée à maturité des systèmes de protection sociale, de l'émergence de nouveaux besoins sociaux), les systèmes de protection sociale des pays développés se retrouvent, en effet, dans des situations de déficits quasiment permanents. Depuis le milieu des années 1970, les dépenses sociales augmentent plus vite que les ressources. Cette crise financière permanente engendre un contexte d'austérité qui structure toute réflexion sur l'avenir des politiques sociales dans la mesure où de nouvelles augmentations importantes des prélèvements obligatoires ne semblent réalistes ni économiquement du fait des problèmes de compétitivité, ni politiquement du fait du rejet d'une pression fiscale trop forte.

Dès lors, la plupart des solutions envisagées portent sur la diminution des dépenses sociales publiques, politiques de repli de l'État-providence qui marquent l'agenda des réformes depuis le milieu des années 1980. Si l'on en a beaucoup parlé, peu de pays développés ont véritablement réduit le niveau de leurs dépenses sociales publiques, dans la mesure où ils ont, en réalité, réussi à augmenter fortement les prélèvements obligatoires et où les projets de réduction drastique des prestations sociales ont souvent fait l'objet de rejets politiques virulents, la France en fournissant évidemment bien des exemples. Du fait de l'approfondissement de la compétition économique internationale, comme des engagements européens, il se pourrait que l'augmentation continue de prélèvements obligatoires, et notamment des cotisations sociales, ait cependant trouvé ses limites. Une solution passe par une compensation de l'abaissement du niveau de protection sociale obligatoire et publique par d'autres mécanismes, reposant sur des acteurs privés, qu'il s'agisse de la famille, des associations ou du marché. Mais se pose alors la question de l'égalité et des solidarités nationales, souvent mises à mal par l'intervention d'acteurs notamment marchands. La solution devrait passer par une évolution des dépenses sociales qui soit parallèle à celle des ressources que peuvent y consacrer les actifs. Les compromis restent ici à trouver.

Au-delà des enjeux purement financiers, où l'alternative se limiterait à trouver plus de ressources ou bien à engager moins de dépenses, les évolutions économiques récentes imposent aussi une restructuration des systèmes de protection sociale de façon à les rendre plus compatibles avec leur nouvel environnement économique, et à favoriser l'augmentation du nombre de personnes actives.

### *III.B Rendre la protection sociale plus favorable à l'emploi*

Dans les pays développés, l'enjeu est sans doute d'abord de reconstruire une protection sociale qui soit plus favorable à l'emploi. Dans les économies européennes de l'après-guerre, la protection sociale, en développant des prestations non directement liées à l'activité économique (retraites, prestations familiales), voire destinées à compenser des pertes de revenus (indemnités journalières en cas de maladie, prestations de chômage) permettait de soutenir la demande dans les périodes de plus faible croissance. Elle a aussi permis la création de nombreux emplois dans le secteur sanitaire et social. Cette capacité de la protection sociale de soutenir le plein emploi, par le maintien de la demande et la création directe d'emplois, était importante dans tous les systèmes de protection sociale, qu'ils soient financés par des cotisations ou par l'impôt. Dans les années 1980 la croissance plus lente combinée à l'ouverture des économies a placé la question du coût du travail au centre des débats. Les dépenses sociales sont alors apparues comme des coûts, pesant sur le travail, plutôt que comme des facteurs de croissance et de plein emploi.

Dans le même temps, face à la montée du chômage, la protection sociale a été utilisée pour retirer des individus du marché du travail: abaissement de l'âge de départ à la retraite (France), aide au maintien (voire au retour) des femmes au foyer (Allemagne), multiplication des systèmes de préretraite (Allemagne et France), nombre croissant de bénéficiaires d'allocation pour handicapés (en Hollande notamment). Il s'agit là d'une évolution paradoxale des politiques sociales: partant d'une situation où elles devaient soutenir le plein emploi, elles ont peu à peu été utilisées pour retirer des individus du marché du travail. De telles politiques de retrait du marché du travail ont conduit à une hausse des dépenses de protection sociale non compensée par de nouvelles ressources.

Dans ces conditions, l'enjeu des réformes en cours et à venir est sans aucun doute de reconstruire une protection sociale tournée vers le travail. Pour beaucoup, les réformes doivent rendre les systèmes de protection sociale plus favorables à l'emploi en réduisant leur coût (notamment les charges sociales qui pèsent sur le travail) et non plus en augmentant les dépenses sociales. De même, les prestations doivent inciter à travailler plutôt que de favoriser le retrait du marché du travail. Dès lors, la recherche d'un système de protection sociale qui soit plus favorable à l'emploi est devenue un trait commun des réformes conduites, relayé d'ailleurs par les analyses menées au sein de l'Union européenne (voir annexe).

Les programmes sociaux doivent aussi être plus favorables à l'emploi en offrant des prestations plus incitatives, qui rendent préférable de travailler plutôt que de recevoir une prestation sociale à ne rien faire. Ces politiques d'activation des dépenses sociales visent à conditionner de plus en plus les allocations chômage à des activités de formation et de recherche active d'emploi, à «rendre le travail payant» par la création de crédit d'impôt destiné aux salariés pauvres (comme la Prime pour l'emploi), à tenter d'augmenter les taux d'emploi (notamment des salariés âgés, par la réduction des préretraites). Il s'agit de passer de la garantie d'un revenu de remplacement hors marché à une stratégie d'incitation visant à favoriser le retour à l'emploi et à ramener les individus sur le marché du travail.

En Europe, beaucoup dénoncent ce retour vers le marché, souvent marqué par des politiques (néolibérales) de workfare. D'autres interprétations prônent cependant une version alternative et positive (d'un point de vue de politique sociale) de ces tendances, marquée par le passage d'une action réparatrice à une action préventive, d'une réorientation des dépenses sociales qui doivent moins se focaliser uniquement sur les hommes âgés (dépenses de retraites) et plus vers des investissements sur le futur: les enfants et les femmes (politiques de lutte contre



la pauvreté des enfants, politiques d'éducation et de formation initiales, politiques visant à rendre compatibles la vie familiale et la vie professionnelle). On parle alors de réorienter les dépenses sociales de la compensation, et de l'indemnisation vers l'investissement social (voir l'approche présentée en III.D).

Si elle doit être favorable à l'emploi, la protection sociale nouvelle doit aussi être adaptée au nouveau type d'emplois qui se développent du fait de la tertiarisation de l'économie, de la plus grande flexibilité des carrières, des difficultés rencontrées par celles et ceux qui sont à côté du marché du travail des salariés (masculins) protégés: jeunes, femmes, travailleurs vieillissants, chômeurs de longue durée... On voit ici que les enjeux d'efficacité économique sont intrinsèquement liés aux enjeux de justice sociale.

### *III.C Répondre aux nouveaux besoins sociaux*

Si les enjeux économiques sont nombreux, leurs dimensions sociales ne doivent pas non plus être négligées. Les difficultés économiques récentes, tout comme les mutations des modes de production, font que de plus en plus de personnes mais aussi de nouveaux groupes se retrouvent en difficultés (jeunes, femmes, personnes non qualifiées...). Ces personnes ne sont pas forcément les mieux protégées par les systèmes existants, qui se sont construits pour soutenir les travailleurs salariés (masculins) ayant un contrat à durée indéterminée, le plus souvent dans les secteurs industriels ou de services classiques. Ces travailleurs salariés protégés eux-mêmes se retrouvent dans une situation plus précaire, du fait des évolutions démographiques comme des mutations économiques qui risquent d'affaiblir leurs protections autrefois bien établies.

L'un des enjeux de la définition des réformes à venir est de savoir qui sont les perdants et qui sont les gagnants. La situation est-elle si désespérée qu'on ne puisse envisager qu'un jeu à somme négative? Tout le monde ne peut-il que perdre dans un contexte économique (globalisation, faible croissance économique) et social (vieillesse démographique) qui n'est plus du tout favorable à la protection sociale? Ou bien doit-on proposer un jeu à somme nulle, les mieux protégés devant consentir quelques sacrifices au profit des moins bien lotis? Et quelles sont surtout les possibilités de définir des scénarios où le jeu est à somme positive? Certains proposent de tirer parti des évolutions démographiques, de profiter de l'allongement de la durée de vie, de l'amélioration de la condition physique des travailleurs autrefois qualifiés de vieillissants pour les maintenir dans l'emploi, pour à la fois profiter de leur expérience et augmenter les ressources de la protection sociale; d'autres proposent aussi de tirer parti de la volonté des femmes de travailler pour créer des services sociaux (crèches, soins à domicile pour les personnes dépendantes), ce qui à la fois a le mérite de créer de nouveaux emplois et de permettre aux femmes de travailler par ailleurs. Ce débat autour des options en matière de protection sociale montre que des solutions existent, que le pessimisme absolu n'est, en aucun cas, de rigueur.

Au-delà des solutions particulières qui peuvent être proposées, les débats sur l'avenir de la protection sociale posent la question générale de savoir comment à la fois respecter les engagements du passé, garantir les droits futurs et couvrir les nouveaux besoins sociaux. Dans ce nouveau contexte, les principes fondateurs de la protection sociale sont rediscutés. Faut-il encore lier la protection sociale au travail, et ainsi réserver les régimes de protection sociale les plus importants aux salariés et à leurs familles, au risque d'exclure un nombre croissant de personnes, notamment ceux qui ont le plus besoin de protection? Faut-il au contraire promouvoir une protection sociale universelle, accessible à tous les citoyens, sans condition de travail, de façon à garantir un minimum à tous? At-on encore les moyens de promouvoir une protection sociale universelle, ou ne faut-il pas cibler l'intervention publique sur ceux qui en ont le plus besoin?

Le débat est donc complexe et profond. Il s'agit moins d'imposer des solutions difficiles et douloureuses que de redéfinir les principes fondamentaux et les façons de faire de la protection sociale. Les choses sont d'autant plus compliquées que, dans un contexte où les acteurs pertinents se sont multipliés, il n'est plus question d'imposer quoi que ce soit: il faut convaincre, négocier, satisfaire un nombre accru d'acteurs aux intérêts souvent divergents. Les conflits sont nombreux, conflits entre organisations internationales (voire au sein même de celles-ci), conflits entre Etats dans les zones régionales (l'approche de la Grande Bretagne n'est pas celle de la France), conflits entre groupes sociaux et acteurs sociaux au plan national (bien illustrés par la division syndicale française ou les intérêts contradictoires de différentes générations par rapport à la question des retraites), concurrence entre acteurs privés (qui des banques ou des assurances emportera le marché des retraites complémentaires?)... L'enjeu est de trouver les termes de nouveaux compromis au profit du plus grand nombre.

### *III.D Pourquoi nous avons besoin d'un nouvel Etat-providence*

C'est sous ce titre que quatre chercheurs ont récemment travaillé à la redéfinition d'une nouvelle architecture pour la protection sociale européenne au 21<sup>ème</sup> siècle: Gøsta Esping-Andersen, Duncan Gallie, John Myles et Anton Hemerijck<sup>8</sup>. Dans la mesure où il s'agit de l'un des travaux les plus importants et cohérents actuellement produits sur ces questions, et dans la mesure où ce travail tente de trouver une définition des politiques sociales nouvelles qui ne soit pas purement une déclinaison des politiques sociales promues par les économistes néoclassiques (néolibéraux) tout en s'inscrivant dans le nouveau contexte économique dominant, il nous semble important d'en résumer ici le contenu.

G Esping-Andersen et ses collègues cherchent à définir les transformations des politiques sociales et d'emploi nécessaires pour accompagner et contribuer à l'émergence en Europe de l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde (objectif que s'est fixé l'Europe au sommet de Lisbonne en mars 2000). Pour ces auteurs, l'heure n'est plus au rafistolage des systèmes issus du passé mais à l'élaboration de nouveaux principes et de nouvelles pistes pour les politiques sociales et les politiques d'emploi. Même si le mot architecture est employé (mais fut abandonné pour le titre de l'ouvrage), il s'agit moins d'élaborer un nouveau plan Beveridge ou Laroque que de mettre en avant de nouveaux principes et lignes générales d'action. Les auteurs sont en effet suffisamment conscients des différences entre les systèmes nationaux de protection sociale et de l'impossibilité de faire table rase du passé pour prétendre promouvoir un nouveau modèle social européen clé en main.

En revanche, l'objectif est de souligner les réorientations nécessaires pour permettre aux citoyens européens de vivre dans les meilleures conditions sociales possibles la transition d'une économie essentiellement industrielle à une économie de service, qui mobilise des emplois de plus en plus qualifiés, mais fait aussi appel aux services à la personne, souvent très peu qualifiés. De nouveaux risques de polarisation sociale apparaissent avec la transformation des économies, et notamment avec le développement d'emplois peu qualifiés et mal rémunérés. Pour faire face à ces nouveaux risques, G Esping-Andersen propose de moins se soucier de l'égalisation des conditions de vie (qui était un des objectifs de l'ancien Etat-providence), que de garantir une égalité des chances tout au long de la vie, et notamment d'éviter à quiconque de rester piégé dans des emplois de mauvaise qualité (les

---

<sup>8</sup> *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, 2002.

MacJobs) ou dans des situations de marginalisation sociale. L'enjeu est d'abandonner une perspective statique pour adopter une perspective dynamique qui pense les problèmes sociaux en terme de cycle de vie. Cette perspective doit permettre de passer d'une stratégie de politiques sociales réparatrices et compensatrices à une stratégie préventive et d'investissement social. Il s'agit donc d'exposer une stratégie cohérente et articulée de restructuration des systèmes européens de protection sociale à partir d'une réflexion sur chacune des phases du cycle de vie: l'enfance, la compatibilité entre vie familiale et vie professionnelle et l'égalité entre les genres, les conditions de la vie active, la retraite, tout en soulignant les interconnexions entre chacune de ces dimensions.

Alors que les systèmes actuels de protection sociale dépensent de plus en plus pour les personnes âgées, G. Esping-Andersen souligne la nécessité **d'investir dans les enfants**. Le livre est dédié aux enfants d'aujourd'hui, source des solidarités de demain. Plutôt que de lutter contre l'exclusion sociale une fois qu'elle est réalisée, plutôt que de devoir re-former une main d'œuvre sur le tard, Esping-Andersen prône une démarche préventive centrée sur l'enfance. Lutter contre la pauvreté des enfants et leur garantir les meilleures conditions de garde et d'éveil doit à la fois permettre de prévenir l'exclusion (la pauvreté sévit le plus chez les adultes issus de milieux pauvres) et préparer une main d'œuvre mieux formée, qualifiée et flexible (les difficultés scolaires peuvent être évitées grâce à une socialisation précoce en crèche). Pour ce faire, l'auteur insiste sur la double nécessité de garantir un revenu minimal à toutes les familles (donc de ne pas abandonner les anciennes politiques distributives, voire de les développer dans le cas de pays où les prestations sont résiduelles) et de favoriser le développement des modes collectifs de prise en charge des enfants qui garantissent une bonne socialisation primaire, une future capacité d'apprentissage qui permettra plus tard de développer les capacités intellectuelles adaptées à une économie de la connaissance et des services.

Le développement des services sociaux de prise en charge des enfants et d'autres personnes dépendantes permet en outre de réaliser des objectifs définis en fonction du deuxième enjeu, celui qui doit permettre de **favoriser l'emploi des femmes et l'égalité entre les femmes et les hommes**. Développer des crèches et d'autres services sociaux permet de créer des emplois pour les femmes et permet aux mères de travailler. Le développement de services sociaux et notamment de crèches apparaît ainsi essentiel aussi bien pour les enfants que pour favoriser l'emploi des femmes et rendre compatibles vie familiale et vie professionnelle. Favoriser le travail des femmes correspond à une volonté des femmes (acquérir une autonomie financière par rapport aux hommes), mais aussi à un double besoin social: réduire les risques de pauvreté des enfants (la pauvreté des enfants est toujours plus faible dans les ménages où les deux parents travaillent) et augmenter les taux généraux d'emploi (pour dégager des ressources pour les retraites). Mais des politiques favorables aux femmes ne peuvent se satisfaire de la seule compatibilité vie professionnelle/vie familiale, elles doivent aussi insister sur l'égalité entre les hommes et les femmes. Il s'agit bien sûr d'égalité de traitement dans la vie professionnelle (ce que cherchent déjà à favoriser les politiques communautaires). Mais il convient aussi de rééquilibrer la répartition des tâches domestiques entre les hommes et les femmes. Esping-Andersen constate que la vie des femmes, et notamment leurs carrières, adoptent des traits de plus en plus masculins. Une véritable politique d'égalité devrait selon lui aussi viser à féminiser les traits de la vie des hommes, en les incitant à plus s'investir auprès des enfants et des tâches familiales notamment.

Il s'agit donc de transformer à la fois la vie familiale et la vie professionnelle. Le quatrième chapitre insiste quant à lui sur la nécessité **d'améliorer la qualité de la vie active** afin de **lutter contre la marginalisation et les exclusions inhérentes à l'économie de la connaissance et des services**. Fondées sur la mobilité et le renouvellement des compétences, ces économies relèguent ceux dont les qualifications ne changent pas, voire se

dégradent au fil de la carrière. Or les travaux peu qualifiés actuels tendent à renforcer la déqualification. Si la formation initiale est essentielle, il convient d'après D. Gallie de transformer et améliorer les emplois de façon à ce que même les emplois très peu qualifiés soient ouverts et l'occasion de renouveler ses compétences, ses capacités d'apprentissage et d'adaptabilité. Les politiques d'activation doivent donc être complétées par des politiques d'amélioration des emplois et des conditions professionnelles.

Il sera dès lors plus aisé de demander aux individus de **travailler plus longtemps** et d'augmenter les taux d'emploi, les deux stratégies principales proposées par John Myles pour résoudre les problèmes des retraites engendrés par le vieillissement démographique. A ces solutions qui passent par les politiques d'emploi, Myles ajoute un principe pour les politiques de retraites proprement dites, le principe de Musgrave, qui veut que si l'on modifie les niveaux de cotisations (payées par les actifs) ou bien les niveaux des pensions des retraités, on ne modifie pas le rapport entre salaire net des actifs et revenu net des retraités, afin de maintenir l'équité intergénérationnelle.

Les auteurs concluent leur réflexion sur la diversité des voies nationales empruntées, tout en rappelant que les institutions européennes sont de plus en plus entrées dans le jeu des réformes, notamment par le biais de la méthode ouverte de coordination, qui vise à proposer des principes communs d'action tout en laissant chaque Etat libre de choisir les voies et moyens d'atteindre les objectifs partagés. Toute réflexion sur l'avenir du modèle social européen doit en effet tenir compte des différences entre les systèmes de protection sociale, ainsi que du nouveau contexte créé par la construction économique européenne. C'est pourquoi nous rappelons en annexe ci-après les tendances actuelles des réformes des différents systèmes de protection sociale européens, ainsi que les modalités récentes d'intervention de l'Union européenne dans ces réformes.

## **ANNEXE: Les évolutions récentes en Europe**

### **IV Les réformes nationales poursuivent les chemins historiques**

Si les difficultés générales rencontrées par les différents systèmes de protection sociale sont similaires, les traductions institutionnelles des problèmes sont souvent liées aux spécificités des différents régimes sociaux et les différents gouvernements nationaux ne se trouvent pas confrontés aux mêmes enjeux. Les configurations institutionnelles jouent un rôle dans la formation des problèmes et dans la recherche de solutions aux difficultés rencontrées.

#### *IV.A Des problèmes différents*

Chaque système de protection sociale ne présente pas les mêmes vulnérabilités face à la globalisation économique et aux mutations sociales. L'impact du nouvel environnement économique (plus ouvert) sur le marché du travail, est différent selon le régime de protection sociale. La vulnérabilité du marché du travail non qualifié à la globalisation, dans le domaine des services, dépend de la nature de ces emplois (privés ou publics) et du mode de financement des dépenses sociales. La comparaison de la situation des différents pays étudiés montre que la vulnérabilité est moins forte dans le cas des pays anglo-saxons où les emplois non qualifiés sont privés et où les dépenses sociales sont faibles (donc ne représentant pas un poids élevé sur le coût du travail), mais cette vulnérabilité est aussi faible dans le cas (scandinave) où ces emplois sont publics et financés par l'impôt, dans la mesure où les choix collectifs (de payer des impôts élevés) ont protégé ces emplois (majoritairement féminins) de la concurrence internationale. La situation la plus défavorable touche les pays où les emplois (de services aux personnes notamment) sont peu développés ou bien principalement privés, et où le financement des dépenses sociales se fait par des cotisations sociales qui grèvent le coût du travail (situation des pays d'Europe continentale).

En matière de politiques sociales aussi, on peut différencier les enjeux en fonction des arrangements institutionnels des différents régimes de protection sociale. En Grande Bretagne, les enjeux principaux ont été doubles: diminuer les coûts du Welfare State (pour réduire les déficits publics et les prélèvements obligatoires); accroître l'efficacité du système (notamment raccourcir les files d'attente dans le service national de santé et diminuer les désincitations au travail engendrées par les prestations sociales). Ces problèmes dérivent des caractéristiques institutionnelles du système britannique: les dépenses sociales sont un problème posé au budget de l'État (car elles sont financées par l'impôt et dépensées par les administrations de l'État central). L'importance des prestations sous conditions de ressources explique aussi le développement de la rhétorique de la culture de la dépendance des bénéficiaires et des désincitations au travail. C'est en effet avec les prestations sous conditions de ressources offertes aux plus pauvres que l'on donne «quelque chose contre rien» à l'inverse des prestations servies à ceux qui ont contribué ou bien des prestations accessibles à tous les citoyens.

Les pays scandinaves, petits pays qui se sont très tôt ouverts à la concurrence économique, ont été particulièrement touchés par les changements de l'environnement économique international. Ils ont connu dans les années 1980-1990 de très fortes hausses du chômage et des taux d'intérêt. Les enjeux pour ces pays ont d'abord été formulés en termes de maintien du plein emploi par la création d'emplois publics, puis de réduction des déficits publics engendrés par la brusque augmentation des dépenses de l'État-providence qu'impliquaient ces politiques.

Dans les systèmes continentaux de protection sociale (Europe du Sud comprise), les deux problèmes principaux touchent d'une part le poids supposé des cotisations sociales sur le coût du travail (censé grever la compétitivité des entreprises et empêcher les embauches), et d'autre part les limites de la couverture sociale restreintes aux assurés sociaux, qui renforcent les processus d'exclusion: dans un système où l'accès aux droits sociaux est fondé sur le travail, l'exclusion du marché du travail se trouve redoublée par une exclusion du système de protection sociale. Ces deux types de problèmes sont induits par les caractéristiques institutionnelles des systèmes continentaux de protection sociale (importance du financement par cotisation sociale, droits sociaux acquis par le travail).

#### IV.B Des réformes différentes

Si les enjeux sont différents, les réponses qui ont été apportées elles aussi varient selon le régime de protection sociale en place. Trois façons de réformer l'État-providence se dégagent en effet, correspondant aux contraintes historiques et institutionnelles créées par les trois régimes de protection sociale. Esping-Andersen soulignait déjà en 1996 que face aux défis posés par la globalisation, différents États-providence répondent différemment<sup>9</sup>. A l'issue d'un travail comparatif de grande ampleur, Paul Pierson<sup>10</sup> souligne ainsi qu'au sein de chaque régime, un type de réforme de la protection sociale prédomine: la «re-marchandisation» (*recommodification*) dans les États-providence libéraux, le contrôle des coûts (*cost-containment*) dans les États-providence sociodémocrates, les reconfigurations (*re-calibration*) devant permettre d'ajuster les programmes sociaux aux nouveaux risques et besoins dans les systèmes continentaux.

Ainsi, en Grande Bretagne, les politiques mises en œuvre pour faire face aux difficultés ont visé à se conformer aux pressions engendrées par l'internationalisation de l'économie en développant le rôle du marché dans la protection sociale (en matière de santé ou de retraite), les politiques de ciblage des prestations pour les plus démunis et les plus méritants, un renforcement des mesures de *workfare* et une flexibilisation croissante du marché du travail. L'ensemble de ces politiques n'a fait que renforcer la dimension libérale et résiduelle du système de protection sociale et l'aspect répressif et de contrôle social des politiques destinées aux pauvres.

Dans les pays scandinaves ont d'abord été mises en place des politiques qui visaient à maintenir le plein emploi avec des politiques actives où l'État intervenait comme employeur de premier ressort: extension des congés sabbatiques (pour formation, garde des enfants ou autres, rémunérés s'ils permettent d'embaucher un chômeur), multiplication des offres de formations, développement des emplois publics. Mais au début des années 1990, face aux coûts et aux déficits publics engendrés par ces politiques sociales de plein emploi, de nouvelles politiques ont été envisagées, visant à privatiser, décentraliser et «débureaucratiser» certains services, notamment en Suède. Ces nouvelles politiques ont accompagné des politiques de réduction des dépenses sociales comme la restriction des critères d'éligibilité pour l'accès aux prestations ou la baisse du niveau des prestations et des services. Après avoir fait subir un ensemble de «coupes égalitaires» à leurs dépenses sociales, ces pays ont cherché à retrouver les fondements de la «société du travail» dans leurs politiques, notamment d'emploi, en misant de plus en plus sur l'activation des dépenses sociales. A la fin des années 1990, les pays nordiques ont retrouvé des niveaux de chômage très bas et des taux d'emploi élevé, tout en respectant pour la plupart une orthodoxie budgétaire. Leur niveau de prélèvement obligatoire est cependant très élevé mais toléré par leurs populations dans la mesure où tout le monde travaille, contribue au financement de l'État-providence et bénéficie de ses prestations généreuses.

<sup>9</sup> Voir G Esping-Andersen, 1996, *Welfare States in Transition, National Adaptations in Global Economies*, Londres, Sage.

<sup>10</sup> Pierson, Paul, ed., 2001, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.

Dans les pays d'Europe continentale, les changements, plus rares, plus tardifs et plus limités qu'ailleurs, restent eux aussi pour la plupart inscrits dans les logiques du système. Tout au long des années 1990, les réformes des retraites, en France comme en Allemagne, ont surtout impliqué un changement du mode de calcul des pensions mais pas un changement de la logique du système. De même, les mesures de maîtrise des dépenses de santé sont restées inscrites dans le cadre des institutions de l'assurance maladie, en France comme en Allemagne. Enfin, l'Allemagne a fait la preuve de la confiance qu'elle place dans sa façon de faire de la protection sociale en créant en 1995 une nouvelle assurance sociale pour les soins de longue durée qui fonctionne selon des modalités proches de celles des autres branches de son système. Le plus souvent, dans ces pays, les politiques mises en œuvre pour faire face aux difficultés n'ont fait que renforcer à terme les difficultés. En effet, dans les systèmes de protection sociale fondés sur les assurances sociales, il a souvent été choisi de réduire l'offre de travail (*Labour shedding*) pour faire face au problème du chômage, en incitant les femmes à rester au foyer, les jeunes à retarder leur entrée sur le marché du travail (en prolongeant leurs études par exemple), et les travailleurs vieillissants à partir en pré-retraite, en invalidité ou en congé de longue maladie. Une telle solution a été massivement utilisée en Allemagne à travers les pré-retraite (financées par le système d'indemnisation du chômage) et les congés de longue maladie, en France à travers les différentes formes de pré-retraites (publiques ou financées par le système d'indemnisation du chômage) ou le passage de l'âge légal de départ à la retraite à 60 ans. Il s'agit également d'une voie qui avait été choisie par les Pays-Bas, à travers l'organisation d'un système d'invalidité ayant permis de facto la prise en charge de nombreux chômeurs. Ces politiques ont induit une réduction de la population active, qui pourtant doit financer des dépenses sociales toujours croissantes, impliquant par là-même une augmentation des cotisations sociales elle-même défavorable à la création d'emplois.

Ainsi, les réformes menées en Europe au cours des vingt dernières années ne semblent pas avoir changé la nature des États-providence. Elles sont perçues comme ayant renforcé la logique propre à chaque système: les États-providence libéraux, à travers la marchandisation de leurs politiques sociales, sont devenus encore plus résiduels et libéraux; les États-providence sociaux-démocrates, grâce à une distribution égalitaire des réductions de prestations (moins 10% pour toutes les prestations) et la redécouverte de l'orientation vers le travail, sont revenus à leur façon traditionnelle de faire de la protection sociale; la plupart des États-providence continentaux restent inchangés, non seulement parce que les quelques mesures qui ont été prises renforcent leurs caractéristiques, mais encore et surtout parce qu'ils semblent incapables de mettre en œuvre des réformes importantes. Les systèmes continentaux de protection sociale sont ceux qui rencontrent les plus graves difficultés dans le nouveau contexte social et économique; ils apparaissent comme les plus inadaptés aux nouveaux enjeux, et les moins capables de s'ajuster, de mettre en place les réformes nécessaires.

Cette conclusion souligne qu'il est difficilement envisageable de vouloir importer telle quelle une politique dans un autre contexte institutionnel. Elle souligne aussi qu'il n'est pas possible de définir une seule solution universelle et globale pour les problèmes rencontrés par les systèmes de protection sociale. Pour autant, une analyse plus globale des réformes menées récemment souligne qu'au-delà des différences, il existe des tendances majeures communes à la plupart des mesures adoptées en Europe. Tout se passe comme si l'agenda des réformes comportait aussi la recherche d'un nouveau socle commun pour la protection sociale, passant par la redéfinition des objectifs sociaux et des fonctions économiques des politiques sociales.

## V. De la démarchandisation à l'activation: à la recherche d'une nouvelle logique fondamentale pour l'Etat-providence.

La comparaison des réformes menées dans les différents pays d'Europe montre un certain nombre de tendances communes qui semblent imposées par le nouveau contexte économique global. Les politiques sociales, autrefois conçues dans un contexte keynésien, connaissent au cours des années 1990-2000 une phase de réajustement au nouveau cadre économique, marqué par la domination des politiques néoclassiques centrées sur l'offre et l'orthodoxie budgétaire. A partir de la fin des années 1970, les nouvelles conditions économiques transforment les mécanismes de la protection sociale et amènent les gouvernements à revoir leur usage des politiques sociales. Deux tendances générales marquent l'ensemble des politiques menées dans les différents pays d'Europe: la volonté de limiter les dépenses sociales publiques, la réorientation des programmes sociaux vers l'emploi.

### *V.A Limiter l'augmentation des dépenses. L'ère du retrenchment.*

Alors que des années 1950 aux années 1970, les politiques de protection sociale étaient orientées par la volonté d'étendre et d'augmenter la couverture sociale, la fin des années 1980 et les années 1990 sont marquées par la volonté de réduire le niveau des dépenses sociales, par des politiques de *retrenchment*. Les travaux récents sur les réformes de la protection sociale soulignent que les nouvelles politiques de l'Etat-providence sont marquées par le *retrenchment*. Les pays anglo-saxons furent les premiers à mettre en œuvre des politiques de retrait de l'État-providence<sup>11</sup> (notamment sous la férule de Margaret Thatcher). Certains travaux comparatifs<sup>12</sup> ont montré que, au-delà des différences institutionnelles et de la diversité des politiques sociales mises en œuvre dans les différents pays d'Europe au cours des quinze dernières années, on pouvait retrouver dans tous les pays les mêmes méthodes qui font reculer l'Etat-providence aujourd'hui en Europe:

- *Restriction des critères d'éligibilité pour l'accès aux prestations.* Cela a particulièrement été le cas pour les chômeurs et les handicapés.
- *Ciblage des prestations.* Cette méthode a été souvent appliquée aux prestations universelles. Elle est souvent approuvée parce qu'elle permet de réduire les dépenses, et parce qu'elle permet théoriquement d'assurer une plus grande redistribution envers ceux qui en ont le plus besoin.
- *Réduction du niveau des prestations.* Il peut s'agir d'un changement des méthodes d'indexation des prestations en espèces, d'un changement du mode de calcul des retraites (durée de cotisation, années de référence), d'un durcissement des critères établissant les degrés d'invalidité.
- *Augmentation (ou apparition) de la charge laissée aux usagers dans de nombreux services.* Il s'agit souvent de la mise en place d'un forfait payé par les usagers, comme un "ticket modérateur" pour les dépenses de médicaments ou un forfait hospitalier.
- *Développement des services et des assurances privées.* Des incitations fiscales ont été mises en place pour encourager les individus à s'assurer sur le marché, pour aller vers une

<sup>11</sup> Cf Paul Pierson, 1994, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and The Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.

<sup>12</sup> GEORGE, Vic, TAYLOR-GOUBY, Peter, (eds.), 1996, *European welfare policy - Squaring the welfare circle*, Londres, Macmillan. Voir notamment le premier chapitre.



protection privée complémentaire ou même totale, en matière de santé ou de retraite notamment.

- *Introduction des méthodes de gestion issues du privé afin de contrôler le volume des dépenses des organismes publics.* Il s'agit notamment de l'attribution de budgets annuels limités et de la délégation de la responsabilité et de l'autonomie financière à des entités comme les écoles ou les hôpitaux.

- *Délestage de missions publiques de protection sociale sur les familles et la société civile.* Cela peut se lire dans la référence croissante faite à la place qu'il faut accorder aux associations et aux solidarités familiales.

- *Réduction ou stabilisation des salaires de la fonction publique,* ce qui permet de grandes économies dans des secteurs où la plupart des coûts sont des coûts salariaux (école, hôpitaux, services sociaux)

- *Mise en place d'agences non-étatiques ou transfert aux entreprises.* Les pays dont les systèmes de protection sociale sont fortement étatisés ont parfois transféré une partie des responsabilités administratives et financières de certains dispositifs de protection sociale à des agences non-étatiques. Dans d'autres cas, le financement et la gestion de certaines prestations sociales (comme la prise en charge des journées non travaillées pour cause de maladie ou les congés maternité) ont été laissés ou transférés à la charge des employeurs.

Si ces politiques avaient pour but premier de diminuer les dépenses sociales<sup>13</sup>, elles ont aussi eu deux conséquences importantes pour les conceptions globales de la protection sociale. Dans la mesure où elles ont souvent réduit la part prise par les dépenses publiques, elles ont conduit à réorganiser la répartition des tâches entre Etat, famille, marché et société civile. Dans la plupart des cas, on assiste ainsi à une privatisation partielle des fonctions de protection sociale. En second lieu, ces politiques de *retrenchment* signifient que l'Etat-providence, d'un point de vue économique, n'apparaît plus comme un facteur de croissance économique, mais comme un coût qu'il convient de diminuer. L'avènement des politiques de *retrenchment* signifie donc la fin des compromis keynésiens et ouvre ainsi la voie à la recherche de nouvelles fonctions économiques pour la protection sociale. La solution qui aurait consisté à démanteler purement et simplement l'Etat-providence, bien que réclamée par les ultra-libéraux, n'est pas à l'ordre du jour, aussi bien du fait des résistances institutionnelles et politiques (présentes aussi bien en Europe qu'en Amérique du Nord) qu'à l'attachement des Européens à leur «modèle social». Ceux-ci semblent plutôt enclin à réformer la protection sociale de façon à ce qu'elle devienne plus favorable à l'emploi, et ainsi à lui redonner une fonction économique positive.

#### *V.B La priorité donnée à l'emploi dans les réformes de la protection sociale<sup>14</sup>.*

Quel que soit le régime de protection sociale, le maintien d'un haut niveau de protection sociale apparaît conditionné à terme par le maintien - ou le retour - à un haut niveau d'emploi. Si certains pays, en particulier les pays du Nord de l'Europe, ont connu un chômage de masse plus tardivement que d'autres, dans les années 1990 ce problème est devenu commun à l'ensemble des pays européens. Dès lors, la réflexion autour d'un système de protection sociale qui soit plus favorable à l'emploi est devenue un trait commun des réformes conduites, relayé d'ailleurs par les analyses menées au sein de l'Union européenne.

---

<sup>13</sup> Ce qu'elles n'ont réussi que partiellement. Après une nouvelle hausse au début des années 1990, liées à la période de récession économique qu'a connue l'Europe, les dépenses sociales ont été stabilisées au cours des années 1990 dans la plupart des pays européens, mais sont souvent reparties à la hausse au début des années 2000.

<sup>14</sup> Cette partie reprend nos travaux menés avec Christine Daniel, publiés dans Daniel, Christine, Palier Bruno (eds), 2001, *La Protection sociale en Europe : le temps des réformes*, Paris: La Documentation Française, chapitre premier.

Progressivement, l'objectif des réformes de la protection sociale a été tout autant d'accroître les taux d'emploi que de diminuer le taux de chômage lui-même, ce changement d'objectif représentant un tournant important pour un certain nombre de pays, comme la France, les Pays-Bas ou l'Allemagne. En effet, dans les pays continentaux, nous avons vu que les premières formes de réponses à la montée du chômage dans les années 1980 ont consisté à écarter un certain nombre de catégories de personnes du marché du travail, afin de diminuer les taux de chômage tout en assurant des revenus de remplacement relativement généreux aux personnes ainsi écartées de l'emploi.

Trois séries principales de réformes ont été engagées dans les différents pays européens afin de rendre effective cette priorité à l'emploi: des réformes du financement de la protection sociale; l'instauration de contreparties plus strictes de formation ou d'activité en échanges de l'octroi des prestations; la promotion de services collectifs destinés à favoriser l'activité féminine.

La première série de réformes a concerné le mode de financement de la protection sociale. En effet, le financement très majoritaire par les cotisations a été jugé pénalisant pour l'emploi et des réformes allant dans le sens à la fois d'une fiscalisation et d'un élargissement des assiettes de financement ont été engagées dans les pays continentaux. Cela a été le cas en France avec notamment l'instauration d'une nouvelle forme de financement de la protection sociale, la contribution sociale généralisée (CSG) en 1991. Plus récemment, face à la montée du chômage allemand surtout à partir du milieu des années 1990, le débat s'est là aussi focalisé sur le poids des charges sociales. Une nouvelle forme d'impôt écologique prélevée sur les activités polluantes et affectée aux dépenses sociales a été créée en 1998.

Le second axe des réformes des politiques sociales européennes a été de mettre en place des contreparties plus strictes en termes d'activités ou de formation, en échange de l'octroi d'un certain nombre de prestations. Cela s'est notamment traduit par le développement de politiques d'activation des prestations d'assurance chômage ou d'assistance. On retrouve ce type de politiques dans tous les régimes de protection sociale

Dans le cas des pays scandinaves, il s'est agi de retrouver l'esprit de «la société du travail». Les politiques d'emploi ont renforcé le principe de la *workline*: tous ceux qui peuvent travailler le doivent. Ainsi au Danemark, les politiques dites d'activation ont joué un rôle central. Elles se sont d'une part traduites par une réforme des politiques d'emploi conduite en 1994: multiplication des formules de congés en faveur des salariés en emploi; restriction des conditions d'indemnisation et renforcement de l'obligation de participation aux dispositifs d'activation en constituent les trois volets. Une réforme des politiques d'assistance a également été mise en œuvre en 1997, qui a insisté, encore plus fortement que pour les allocataires du régime d'assurance-chômage, sur l'obligation de participer à des activités organisées par les municipalités afin de percevoir les allocations d'assistance.

L'activation a aussi pris la forme du développement de formes d'emploi atypiques par rapport à la norme du contrat de travail à temps plein. Dans le cas des Pays-Bas, cet objectif a été atteint, au moins en partie, par plusieurs voies. Le développement du temps partiel, d'abord, a joué un rôle déterminant. Dans un pays caractérisé par la faiblesse des structures collectives de prise en charge des jeunes enfants, c'est en effet cette forme d'emploi qui a permis l'entrée des femmes sur le marché du travail, mettant ainsi en cause le modèle traditionnel du «male breadwinner», où seul l'homme a une activité rémunérée. Ensuite, un certain nombre de restrictions ont été apportées dans les prestations versées à des personnes en âge de travailler. Cela a été particulièrement le cas pour les prestations d'invalidité, mais aussi pour les prestations de chômage.

Au Royaume-Uni, l'activation a pris une forme plus contraignante se rapprochant du *workfare*. En Grande Bretagne avec les gouvernements conservateurs, l'objectif a été de "rendre le travail payant" (*to make work pay*) en réduisant fortement le niveau des prestations sociales de façon à ce que leur niveau soit très inférieur aux plus bas salaires, qui eux sont aidés par des suppléments familiaux (Family Credit créé en 1986) et en les conditionnant de plus en plus à une activité de formation ou de recherche d'emploi (réforme des allocations chômage remplacées par la Job seekers' allowance en 1996, qui peut être interrompue si le «chercheur d'emploi» refuse plusieurs propositions de travail). Depuis 1997, l'arrivée des travaillistes n'a pas profondément modifié cette orientation générale des politiques d'emploi, même si l'accent a aussi été mis sur la nécessité d'améliorer la formation des chercheurs d'emploi, mais continuant, dans le cadre du *New Deal* lancé fin 1997, de soumettre toute aide au suivi effectif des programmes de formation et à la recherche d'emploi.

Dans les pays continentaux, les mesures d'activation sont les plus timides. Dans la plupart des cas, les politiques d'emploi sont marquées par une situation paradoxale voire contradictoire où perdurent les mesures de retrait du marché du travail (pré-retraites notamment) tandis que les gouvernants cherchent à favoriser le retour à l'emploi par des réformes des systèmes d'indemnisation du chômage (accroissant les contreparties de formation ou d'activité), l'augmentation des dépenses de formation, la création d'emplois subventionnés et décident de réformes des retraites entraînant un allongement de la durée de cotisation nécessaire pour avoir le droit à une retraite à taux plein.

Une troisième série de réformes destinée à favoriser l'emploi est partie d'une approche très différente, visant non pas à restreindre l'accès à certaines prestations monétaires, mais au contraire à faciliter l'accès à certaines prestations de service destinées à permettre une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

La stratégie qui cherche à développer la création de services sociaux aux personnes (enfants, personnes âgées, handicapés...) apporte des avantages dans des domaines multiples. En premier lieu, elle est doublement créatrice d'emplois: pour les femmes d'abord qui, grâce à des services de garde d'enfants ou de prise en charge des personnes âgées dépendantes, peuvent travailler plus facilement; pour les personnes qui seront employées dans ces services ensuite. De plus, cette stratégie devient de plus en plus une condition pour maintenir des taux de fécondité élevés dans un pays, car les femmes souhaitent travailler et, en l'absence de services collectifs, renoncent souvent à avoir des enfants comme l'illustre le cas des pays du Sud. Enfin, une telle stratégie apparaît comme l'un des moyens les plus efficaces de lutter contre la pauvreté des enfants. En effet, l'une des meilleures protections contre la pauvreté infantile réside dans le fait que les femmes travaillent, qu'il s'agisse du cas des familles monoparentales ou de femmes vivant en couple. Les taux de pauvreté sont toujours plus bas dans les familles où les parents travaillent.

Au regard de ce troisième axe de réformes, la situation des différents pays européens demeure très contrastée. En effet, les services collectifs déjà très développés dans les pays scandinaves le sont restés, avec des taux d'activité des femmes très développés. En revanche, dans les pays d'Europe du Sud, cette orientation demeure très minoritaire. Le cas de la France apparaît paradoxal. D'un côté en effet, le système, grâce à des aides diversifiées à la garde d'enfants, favorise le maintien sur le marché du travail d'une partie des femmes. Mais de l'autre côté, un certain nombre d'incitations au retrait du marché du travail ont été mises en place en direction des femmes plus modestes et peu qualifiées.

## **VI Le rôle croissant de l'Europe dans l'orientation générale des réformes de la protection sociale<sup>15</sup>**

Les réformes nationales des politiques sociales ne se comprennent pas sans la prise en compte du niveau européen, dont l'intervention est devenue de plus en plus importante au cours des dernières années. C'est pour remédier à un décalage croissant entre les politiques économiques européennes et les politiques sociales nationales que cette intervention européenne s'est développée dans un domaine normalement réservé aux Etats. C'est dorénavant au niveau européen que se construit le contenu du nouveau modèle social proposé pour l'Europe. C'est par une coordination des politiques nationales et une interaction réciproque entre niveau européen et gouvernements nationaux que se construit une nouvelle gouvernance de la protection sociale en Europe, au moyen de la Méthode Ouverte de Coordination (MOC). Inspirée du processus de convergence économique à partir des critères de Maastricht puis du processus de Luxembourg lançant une stratégie européenne pour l'emploi en 1997, la méthode ouverte de coordination vise à pallier l'incapacité de l'Union à imposer un processus de coordination des politiques sociales grâce à une harmonisation législative classique. La méthode ouverte de coordination, qui s'appuie sur la circulation des idées, propose de nouveaux principes d'action pour faire face aux défis communs auxquels les Etats membres sont confrontés, et incarne ou cherche à incarner une politique de protection sociale nouvelle.

### *VI.A Les origines de la méthode ouverte de coordination*

Les raisons qui ont amené les institutions de l'Union européenne à s'occuper de retraite sont d'abord liées aux politiques macro-économiques. Avec le pacte de stabilité et de croissance qui est venu succéder aux critères de Maastricht pour accompagner l'Euro, l'objectif de contrôle voire de réduction des dépenses publiques est affiché très explicitement. Les dépenses publiques qui augmentent le plus vite sont les dépenses de santé et de retraite.

Dans ce contexte, les acteurs économiques des institutions européennes (Direction générale économique et financière; Comité de politique économique) ont pris prétexte du fait qu'ils devaient contrôler que les Etats membres respectaient les termes du pacte de stabilité pour critiquer les gouvernements qui laissaient filer leurs dépenses de santé et de retraite. Alors même qu'aucun traité n'accordait de compétence aux institutions européennes pour définir les orientations en matière de politique sociale, ces acteurs économiques multiplient les rapports soulignant les difficultés démographiques à venir, les risques d'explosion des dépenses de santé et de retraite. Pour y faire face, ils suggèrent de plus en plus explicitement des solutions, «des réformes structurelles», qui sous-entendent une bonne part de privatisation des systèmes de retraite et de santé.

Devant les assauts de ces acteurs économiques (soutenus par les groupes d'intérêts patronaux, les assureurs et les institutions financières qui aimeraient voir s'étendre et s'intégrer au niveau européen le marché de la protection sociale privée), les acteurs sociaux des institutions européennes (Direction générale emploi et affaires sociales notamment) ont commencé à tirer la sonnette d'alarme: l'idée que les politiques sociales ne sont que du ressort national apparaît de plus en plus comme une fiction, et si on laisse les choses en l'état, ce sont les acteurs économiques européens qui vont s'occuper de politiques sociales, ce qui n'est un gage ni de générosité ni de justice sociale...

---

<sup>15</sup> Cette partie reprend un article rédigé avec Christelle Mandin: "L'Europe et les politiques sociales: Vers une harmonisation cognitive des réponses nationales", dans Yves Surel, Christian Lequesne, Presses de Sciences Po, 2004, pp..

Au même moment (entre 1996 et 1997), des dirigeants sociaux-démocrates ou socialistes arrivent au pouvoir dans de nombreux pays européens (Tony Blair, Lionel Jospin, Gerhard Schröder notamment). C'est dans cette conjoncture que le rapport entre l'Europe et la protection sociale commence à s'inverser. Jusque-là, ceux (pays scandinaves, Allemagne, France...) qui voulaient préserver leur propre modèle social pensaient préférable de le garder sous leur autorité sans rien confier du social à l'Union européenne. Les mêmes réalisent alors qu'il vaut mieux confier certaines prérogatives positives aux institutions européennes, avec l'objectif de préserver (mais aussi de réformer) le modèle social européen, plutôt que de voir celui-ci remis en cause par les processus et acteurs de l'intégration économique européenne.

Ainsi un titre emploi est-il intégré dans le Traité d'Amsterdam (adopté en 1997), signifiant que l'objectif de plein emploi fait partie des politiques européennes. De même, Lionel Jospin accepte-t-il en juin de signer ce traité d'Amsterdam à la condition qu'un sommet exceptionnel consacré aux politiques d'emploi soit organisé. Cela sera fait fin 1997, quand sera lancé «le processus de Luxembourg», qui vise à coordonner les politiques d'emploi des pays de l'Union européenne. L'objectif n'est pas d'imposer des politiques particulières mais de définir en commun des orientations partagées, des lignes directrices. Chaque pays cherche à les mettre en œuvre à sa façon, mais doit rapporter tous les ans le contenu des mesures prises et les soumettre à l'évaluation de ses partenaires.

A l'initiative du gouvernement portugais, au printemps 2000, cette démarche, intitulée alors «méthode ouverte de coordination», a été étendue à d'autres domaines sociaux, dont celui des retraites. Désormais, les nouvelles normes qui guident les réformes des systèmes nationaux de retraite sociale tendent donc à être définies en partie au niveau européen.

L'invention de la méthode ouverte de coordination part d'un constat: l'imbrication croissante des politiques européennes et nationales dans les champs monétaire et budgétaire, et dans le domaine de l'emploi, laisse une marge de manœuvre réduite au niveau national dans le domaine des politiques sociales. L'ajustement des politiques sociales s'avère en outre nécessaire, d'une part parce que les domaines traditionnels de la protection sociale comme les retraites et la santé vont avoir besoin de plus de ressources en raison du vieillissement de la population, et d'autre part parce que de nouveaux risques sociaux (pauvreté et exclusion sociale), et de nouveaux besoins (concilier vie familiale et vie professionnelle, prise en charge des personnes âgées dépendantes), ont émergé. Le contexte économique post-UEM et la perspective de l'élargissement expliquent sans doute pourquoi les Etats membres ont donné leur accord à la mise en place d'une telle méthode en 2000.

D'une part, l'unification de l'espace économique et monétaire réduit l'autonomie des Etats membres, d'autre part l'adhésion prochaine des Etats post-communistes qui ont un niveau de protection sociale souvent inférieur, expliquent l'inquiétude des Etats membres quant à une possible «course vers le bas» des systèmes de protection sociale. Or, les gouvernements de centre gauche sont nombreux au cours de la deuxième moitié des années 1990, et cherchent à afficher leur détermination en matière sociale. La méthode ouverte de coordination a de ce fait été présentée comme un «*instrument défensif*» pragmatique pour endiguer «*le possible retrait de nos Etats-providence en raison de la compétition intensive du marché unique européen et d'une économie mondialisée*» (Propos de l'ancien ministre belge Vandenberghe qui a beaucoup contribué au développement de la MOC). La création de la méthode ouverte de coordination s'inscrirait dans une volonté politique de repenser la coopération européenne dans le domaine des politiques sociales, pour qu'elle ne soit pas synonyme de retrait des Etats-providence face aux exigences du marché unique mais conduise plutôt à des pactes sociaux renouvelés et permette progressivement de contribuer à l'élaboration d'une justice sociale «soutenable» en Europe.

L'instauration de la méthode ouverte de coordination découle également de la prise de conscience de l'impossibilité d'imposer une législation classique dans le domaine de la protection sociale. Depuis le traité de Maastricht, le nombre de directives proposées et adoptées a décliné. Cette tendance s'est prolongée après l'adoption du Traité d'Amsterdam, malgré l'introduction du titre sur l'emploi. Le processus de promotion du dialogue social n'a pas été plus fructueux, puisque seulement trois conventions collectives ont abouti à des directives. Le programme d'action sociale 1998-2000 est par conséquent davantage ciblé sur l'adaptation et le développement de directives passées que sur la proposition de nouvelles directives dans le domaine social. Depuis quelques années, les acteurs de la politique sociale européenne ont de ce fait tendance à recourir à des instruments de coordination souple. Certaines références empruntées à l'UEM ont été utilisées pour la méthode ouverte de coordination: l'usage des indicateurs et du *benchmarking*, les normes permettant d'évaluer les performances des Etats membres, et la liberté laissée à chacun de choisir les moyens pour atteindre les objectifs que l'on s'est fixé ensemble. Toutefois, sur le modèle de la stratégie européenne pour l'emploi, ces indicateurs et normes d'action ne sont pas contraignantes.

### *VI.B Vers une convergence lente des réformes*

La méthode ouverte de coordination s'inscrit dans la continuité du processus de coordination des politiques de l'emploi en Europe. Le Sommet de Luxembourg (1997) a en effet donné naissance à une stratégie de l'emploi au niveau communautaire structurée autour de «lignes directrices», développées à partir de quatre priorités: la capacité d'insertion professionnelle, l'esprit d'entreprise, la capacité d'adaptation et l'égalité des chances<sup>16</sup>. Cette stratégie est mise en œuvre par une procédure d'examen réciproque des dispositions prises dans les différents Etats membres. Chaque pays doit transmettre annuellement au Conseil et à la Commission son «plan d'action national pour l'emploi» dans lequel il définit son attitude à l'égard de chacune des lignes directrices, assorti d'un rapport sur les dispositions mises en œuvre. Le Conseil reçoit l'avis du Comité de l'emploi et des représentants du marché du travail sur la façon dont les Etats membres ont transposé les lignes directrices dans leur politique nationale. La Commission établit un rapport annuel sur la situation de l'emploi dans la Communauté et sur les principales mesures prises par les Etats membres pour mettre en œuvre leur politique de l'emploi à la lumière des lignes directrices. Cette méthode, rôdée avec les politiques de l'emploi, tend à se développer dans d'autres domaines.

Dans le champ de la protection sociale, les deux recommandations du Conseil de 1992, la première sur la convergence des objectifs et des politiques de protection sociale parmi les Etats membres (Conseil de l'Union européenne, 1992a), et la deuxième sur la définition de critères communs pour un revenu minimum en Europe (Conseil de l'Union européenne, 1992b), ont sans doute constitué la première étape de la formation d'un processus de coordination des politiques sociales. Les deux recommandations ont en effet permis de reconnaître symboliquement que les Etats membres étaient confrontés à des défis similaires même s'il n'existait pas un modèle unique de réponse à ces problèmes. Par la suite, la Commission a lancé en 1995 un débat sur «l'avenir de la protection sociale», et a présenté en 1997 sa communication «Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union européenne» (COM(97)102). Ces travaux ont préparé la proposition par la Commission en 1999 d'«une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale» (COM(99)347 final), structurée autour de quatre piliers: «rendre le travail plus avantageux et fournir un revenu sûr; garantir des retraites sûres et des régimes de retraite viables; promouvoir l'intégration sociale; et garantir un niveau élevé et durable de protection de la santé.» Cette stratégie s'appuie sur l'échange d'informations et le suivi des politiques nationales. A cette fin, un groupe à haut niveau sur la protection sociale, composé de représentants des Etats membres et de la Commission, a été créé pour réfléchir aux thèmes définis. Il a été officialisé par le Traité de

---

<sup>16</sup> résolution du Conseil de Luxembourg du 15 décembre 1997

Nice en 2001 et est devenu le Comité de la protection sociale (art. 144). Sur le modèle du Comité de l'emploi, il est composé de deux représentants par Etat membre et de deux représentants de la Commission.

A la suite de la communication de 1999, le Sommet de Lisbonne, qui s'est déroulé les 23 et 24 mars 2000, a été soigneusement préparé par la Présidence portugaise, avec la volonté des représentants de ce petit pays, qui incarne le «miracle du développement économique européen» de marquer cette rencontre en donnant une nouvelle impulsion au développement de l'Europe sociale. C'est en effet pendant le Sommet de Lisbonne que le Conseil a proposé une stratégie globale de développement d'une société européenne de la connaissance, fondée sur une croissance économique forte et une meilleure cohésion sociale<sup>17</sup>, dont la mise en œuvre serait facilitée par «l'application d'une nouvelle méthode de coordination qui en favorisant l'échange de bonnes pratiques permettra d'atteindre une meilleure convergence entre les différents objectifs européens» (§ 37 des Conclusions de la Présidence). Cette méthode comprend, comme dans le domaine de l'emploi, l'élaboration de lignes directrices combinées avec des échéances spécifiques, pour atteindre des buts fixés à court, moyen et long terme, ainsi que des indicateurs qualitatifs et quantitatifs. L'objectif est de traduire les lignes directrices en politiques nationales et locales qui prennent en compte les spécificités de chaque pays. Les objectifs sont définis en commun, les moyens pour les atteindre sont laissés à la discrétion des Etats membres, chacun relatant ce qu'il a fait et soumettant ces politiques à l'examen de ses pairs et à la comparaison avec des benchmarks et autres indicateurs de performances.

La méthode ouverte de coordination regroupe différents acteurs: la Commission, les Etats membres, les partenaires sociaux et les représentants de la société civile (§36). La Commission est responsable de la coordination. Elle a en amont un rôle de catalyseur: elle présente les propositions en ce qui concerne les lignes directrices, les indicateurs et les critères d'évaluation, et doit encourager le développement des indicateurs, en coopération avec le Comité de la protection sociale et le Comité de l'emploi. En aval, elle organise l'échange des bonnes pratiques, apporte son aide pour l'élaboration des rapports nationaux, réalise un rapport de synthèse et accompagne le processus de surveillance par les pairs. Le «processus d'apprentissage mutuel» est soumis à un mécanisme de surveillance multilatérale. Le Conseil européen acquiert de ce fait un rôle essentiel, d'une part en définissant les orientations générales des différents secteurs pour organiser le travail des différentes formations du Conseil; et d'autre part en s'assurant de la mise en œuvre au niveau européen et national. Le Comité de politique économique (CPE), le Comité de la protection sociale (CPS) et le Comité de l'emploi (CE) sont chargés de soutenir les travaux du Conseil, d'aider à la préparation des contributions des Etats membres et des partenaires sociaux. L'accent est mis sur l'ouverture du processus aux acteurs de la société civile, pour améliorer la participation démocratique et la transparence. Cependant, l'implication de ces acteurs s'effectue essentiellement au niveau national (propositions et mise en œuvre) et dépend de chaque Etat membre.

Lors du sommet de Lisbonne, la méthode ouverte de coordination a été théorisée et étendue à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, et aux retraites. Elle pourrait également être le moteur de l'eupéanisation d'autres secteurs dans lesquels les compétences européennes sont faibles ou partagées comme la santé, l'éducation, la recherche ou l'immigration...

---

<sup>17</sup> « L'Union s'est fixée un nouvel objectif stratégique pour les dix prochaines années; devenir l'économie fondée sur la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive dans le monde, capable d'une croissance économique forte, avec plus d'emplois de qualité, et une meilleure cohésion sociale» (Conseil Européen, 2000).

On peut pour terminer rappeler les grandes orientations européennes en matière de politiques de retraites. Depuis le sommet de Lisbonne de 2000, les instances européennes, avec l'accord des Etats membres, ont progressivement élaboré une stratégie européenne pour les retraites. Cette stratégie comprend trois volets: le relèvement des taux d'emploi, la réduction de la dette publique, l'adaptation des régimes de pension eux-mêmes.

Le premier volet de la stratégie vise à relever les taux d'emploi. Cette approche est étroitement liée avec la stratégie européenne pour l'emploi. Lors du Conseil de Lisbonne, des objectifs quantifiés ont été définis: parvenir à un taux moyen d'emploi total de 70% en 2010, et un taux de 60% pour les femmes. Lors du Conseil de Stockholm de mars 2001, il a été décidé de fixer un objectif de taux d'emploi pour les salariés âgés de 60 à 64 ans de 50% en 2010 (contre 32% aujourd'hui). Même si on le dit peu en France, notre pays a souscrit comme les autres à l'ensemble de ces engagements.

Le deuxième volet concerne la gestion des finances publiques. Dans tous les pays, les retraites représentent un poste important dans le budget des Etats membres. Au sommet de Barcelone du printemps 2002, les quinze Etats de l'Union européenne se sont engagés à réduire leur dette publique et à contenir les déficits publics afin de dégager des marges de manœuvre budgétaire pour garantir à terme la viabilité financière des retraites. Ils se sont ainsi engagés à utiliser ces marges de manœuvre pour développer et alimenter des fonds de réserve visant à accumuler aujourd'hui des masses financières qui seront utilisées plus tard pour financer les retraites quand la situation démographique sera la plus tendue (vers 2020 ou 2030 suivant les cas).

Le troisième volet correspond à la réforme des systèmes de retraite au sens propre. L'Union européenne a proposé de progressivement déplacer la frontière entre répartition et capitalisation (au profit de cette dernière), de passer de programmes de retraites à prestations définies à des plans à cotisations définies, et en accord avec le premier volet, de reculer l'âge de la retraite. Au conseil de Laeken de décembre 2001, un rapport rédigé conjointement par les acteurs économiques et les acteurs sociaux des instances européennes (comité de protection sociale et comité de politique économique) a fixé onze objectifs communs pour les réformes des retraites (Cf encadré). Les pays membres de l'Union européenne se sont engagés à orienter leur réforme des systèmes de retraite en référence à ces onze objectifs.



Les onze objectifs de la stratégie européenne pour les retraites

1. Prévenir l'exclusion sociale - Veiller à ce que les personnes âgées ne soient pas exposées au risque de pauvreté et puissent jouir d'un niveau de vie décent.
2. Permettre le maintien des niveaux de vie - Donner à tous les individus accès à des dispositifs de retraite appropriés, publics et/ou privés, permettant d'acquérir des droits à pension qui leur donnent les moyens de maintenir leur niveau de vie après le départ en retraite, dans des limites raisonnables.
3. Promouvoir la solidarité - au sein et entre les générations.
4. Relever les niveaux d'emploi - Parvenir à un niveau d'emploi élevé, grâce, si nécessaire, à des réformes globales du marché du travail.
5. Prolonger la vie active - Veiller à ce que toutes les branches importantes de la protection sociale, en particulier les systèmes de retraite, offrent des incitations efficaces à la participation des travailleurs les plus âgés; que les travailleurs ne soient pas encouragés à partir en retraite anticipée et ne soient pas pénalisés parce qu'ils restent sur le marché de l'emploi au-delà de l'âge standard de la retraite; et que les systèmes de retraite facilitent l'option de la retraite progressive.
6. Assurer la viabilité des systèmes de retraite dans une optique de finances publiques saines - Réformer les systèmes de pension par des moyens appropriés en tenant compte de l'objectif global de maintien de la viabilité des finances publiques. Dans le même temps, la viabilité des systèmes de retraite doit s'accompagner de politiques fiscales saines incluant, lorsque c'est nécessaire, une réduction de la dette. Les stratégies adoptées pour atteindre cet objectif peuvent également inclure la mise en place de fonds de réserve spécifiques pour les pensions.
7. Adapter les prestations et les cotisations d'une manière équilibrée - Veiller à ce que les dispositions et les réformes en matière de retraite maintiennent un équilibre équitable entre la population active et les retraités, en n'accablant pas les premiers et en conservant des pensions adéquates pour les derniers.
8. Assurer l'adéquation et la solidité financière des régimes de retraite privés - Veiller, grâce à des cadres réglementaires appropriés et une gestion saine, à ce que les régimes de retraite financés sur des fonds privés et publics puissent offrir des pensions suffisamment efficaces, abordables, transférables et sûres.
9. S'adapter à des schémas d'emploi et de carrière plus flexibles - Veiller à ce que les systèmes de retraite soient compatibles avec les exigences de flexibilité et de sécurité qui sont celles du marché du travail; à ce que, sans mettre en cause la cohérence des systèmes fiscaux des Etats membres, la mobilité professionnelle dans les Etats membres et au-delà des frontières, ainsi que les formes d'emploi atypiques ne soient pas pénalisantes pour les droits à pensions, et que l'emploi non salarié ne soit pas découragé du fait des systèmes de retraite.
10. Répondre aux aspirations vers une plus grande égalité entre les femmes et les hommes - Revoir les dispositions en matière de retraite afin de garantir le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes, en tenant compte des obligations du droit européen.
11. Démontrer la capacité des systèmes de retraite à atteindre les objectifs - rendre les systèmes de retraite plus transparents et adaptables à l'évolution des contextes, de façon que les citoyens puissent continuer à avoir confiance en eux. Développer des informations fiables et simples sur les perspectives à long terme des systèmes de pensions, notamment en ce qui concerne la probable évolution des niveaux des prestations et des taux de cotisation. Promouvoir le plus large consensus possible sur les politiques et réformes des pensions.