
MAURIZIO FERRERA, ANTON HEMERIJCK
ET MARTIN RHODES

LA REFONTE
DES ÉTATS-PROVIDENCE
EUROPÉENS *

C'est une idée communément acceptée que les États-providence d'Europe occidentale sont en train de s'effondrer sous la pression de la concurrence externe, alors que la globalisation de la production et des marchés financiers, combinée aux contraintes politiques de la monnaie unique, a réduit les capacités de l'État à mettre en place les remèdes nécessaires. Les notions d'efficacité et d'égalité, de croissance et de redistribution, de compétitivité et de solidarité sont souvent présentées comme des opposés absolus qui ne peuvent se développer qu'aux dépens les uns des autres. La position que nous voulons présenter ici est plus nuancée, et plus optimiste. 103

Tout d'abord, nous rejetons l'argument selon lequel les États-providence sont au bord de l'effondrement. Bien qu'apparemment « en crise », et soumis partout à des politiques de retranchement, les États-providence ont, en fait, très peu changé au cours des dernières années. Le soutien à l'État-providence demeure élevé parmi le public dans toute l'Europe et les lourdeurs institutionnelles opposent une énorme résistance aux pressions en faveur du changement.

Il faut ensuite corriger l'idée selon laquelle les États nationaux sont de plus en plus impuissants face à l'ensemble des défis auxquels ils sont confrontés. Certes leurs marges de manœuvre sont limitées par des évolutions se produisant hors des frontières nationales, mais cela ne signifie pas nécessairement une perte de contrôle de l'État ou une convergence « néo-libérale ». En effet, pour réformer la réglementation

36. C. Daniel, « La naissance du régime conventionnel d'assurance chômage ou les ambiguïtés du paritarisme », art. cit.

du marché du travail et refondre les États-providence, la plupart des pays européens devront choisir une « troisième voie » entre l'État et le marché, combinant un ajustement aux pressions du marché et la préservation de la protection sociale et du consensus social. La recherche de nouvelles solutions peut être grandement facilitée par des mécanismes supranationaux de coordination et d'évaluation, de même que par des processus d'observation réciproque et d'échange d'expérience.

Nous commencerons par la présentation de l'ordre du jour social de l'Union européenne pour développer ensuite les éléments clés d'une stratégie d'ajustement optimale, susceptible de réconcilier les objectifs de croissance et de solidarité.

L'UNION EUROPÉENNE

104 ET SA POLITIQUE SOCIALE

En l'espace d'une décennie, on est passé d'une attitude prudemment optimiste à une attitude franchement alarmiste à propos de la nature des États-providence et du rôle que devrait jouer l'intégration européenne pour les façonner et les protéger. Au milieu des années quatre-vingt-dix, il était courant de regretter l'absence d'un système fédéral ou quasi fédéral. Pour les partisans d'un système de protection sociale européen intégré, il semblait désormais que les États membres allaient devoir faire face seuls aux forces de la réforme néo-libérale, s'engageant dans une concurrence acharnée en matière de protection sociale et de conditions de travail.

En réalité, ce pessimisme se fondait sur des attentes irréalistes quant à ce que la « dimension sociale » européenne aurait pu produire, et une crainte sans fondement de dumping social au sein du marché unique européen. En fait un nouveau régime supranational, certes à la structure très lâche, a été mis en place. Le résultat est inférieur à ce que les partisans d'une harmonisation accrue et d'un État européen espéraient et appelaient de leurs vœux. Néanmoins, durant les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, on a assisté à la mise en place d'un système politique à plusieurs niveaux, à des progrès en matière de législation et de réforme institutionnelle et à une transition importante d'États-providence souverains à des États-providence semi-souverains. En conséquence, la politique sociale de l'UE présente désormais les caractéristiques suivantes :

- un processus commun de prise de décision au sein du Conseil des ministres, motivé par un mélange complexe d'intérêt national, d'idéologie et de pragmatisme, et encouragé après Maastricht par l'extension

du vote à la majorité qualifiée aux questions de santé, de sécurité, de conditions de travail et d'égalité dans l'emploi ;

- la création d'un réseau politique au-dessus et au-delà de l'État-nation, incluant des représentants nationaux et supranationaux des employeurs et des syndicats (et s'inscrivant institutionnellement dans les nouvelles procédures de dialogue social créées par le protocole social de Maastricht) ;

- une réduction de l'autonomie de la politique sociale des États membres par le biais de réglementations paneuropéennes, en particulier dans les domaines des droits et de la protection du travail, soutenues par la jurisprudence de la Cour européenne de justice ;

- une réduction de l'autonomie de la politique sociale des États membres par le biais des exigences de compatibilité au sein du marché unique (c'est-à-dire la fin de frontières fermées pour la protection sociale), ayant des implications importantes pour les systèmes de retraite et de santé.

105

Bref, les États membres sont désormais soumis à un réseau de réglementations obligatoires découlant de la législation européenne. Ils sont également liés par une architecture institutionnelle s'appuyant sur deux piliers solidement établis – la législation européenne et le dialogue social – auxquels un troisième a récemment été ajouté (l'utilisation de « lois souples » dans le processus de coordination des politiques d'emploi de Luxembourg).

D'un autre côté, beaucoup de choses n'ont pas été réalisées. Au début des années quatre-vingt-dix, on a assisté à une paralysie croissante après le traité de Maastricht et l'affirmation du principe de subsidiarité, nécessitant de nouveaux instruments d'intervention de la part des autorités supranationales. Il faut aussi reconnaître l'importance du changement radical de façon de penser qui s'est produit vers 1993, alors que les politiciens et les législateurs étaient confrontés à la persistance de taux de chômage élevés. Il en résulta un changement de priorité, l'accent étant mis non plus tant sur la protection que sur la promotion de l'emploi (si nécessaire par une révision des normes du marché du travail introduisant plus de flexibilité), et une remise en cause des priorités politiques et des plans visant à lier plus étroitement les fonds structurels aux impératifs de l'emploi.

Alors qu'auparavant la priorité semblait être l'harmonisation des droits sociaux et du travail dans toute l'Europe, elle est désormais ailleurs – dans la tentative de réconcilier les systèmes nationaux de soli-

darité sociale avec la croissance économique, tout en conservant également les principes clés du modèle social européen. Cela exige de nouvelles approches de la protection sociale et de l'emploi à la fois au sein des États membres de l'Union et au niveau supranational.

LES DÉFIS EXTÉRIEURS ET INTÉRIEURS LANCÉS À L'ÉTAT-PROVIDENCE

106 Le maintien des États-providence européens fait face à de nombreux défis. De toutes les forces qui influencent l'avenir de la protection sociale, les défis extérieurs sont sans doute les moins bien compris. Ainsi, le débat sur la mondialisation est souvent présenté sous l'angle d'une dichotomie trompeuse entre convergence et divergence. En fait, dans la mesure où les pressions de l'internationalisation de l'économie affectent les différents États-providence de façon variée, à des degrés divers et à des moments différents, une telle opposition brutale n'est pas très utile. Elle ne permet pas de saisir toute la complexité de la dynamique politique et économique des processus nationaux d'ajustement et offre peu de base pour une analyse réellement comparative ou pour des propositions législatives.

En second lieu, il y a de bonnes raisons de croire que l'impact global de la mondialisation a été exagéré, comme l'ont été ses conséquences potentiellement négatives pour l'emploi et les normes sociales. Différents modèles institutionnels et différentes approches de la politique sociale, de la sécurité sociale et de l'emploi sont tout aussi compatibles avec la compétitivité. Il n'y a pas besoin (ni de preuve) d'une convergence sur les valeurs et les modèles institutionnels libéraux, malgré ce qu'en pensent certains cercles politiques.

Contre les analyses grossières des conséquences de la mondialisation, il faut rappeler que les économies nationales n'ont pas été entièrement absorbées dans un nouvel ordre mondial ni leurs gouvernements privés de toute marge de manœuvre. Des arguments solides soulignant la compatibilité entre des États-providence développés et l'internationalisation économique sont régulièrement avancés. Les États-providence sont apparus parallèlement à l'ouverture croissante des économies et ont facilité les processus d'ajustement socio-économiques que celle-ci rendait nécessaires. La consommation gouvernementale semble jouer un rôle protecteur pour des économies soumises à des chocs extérieurs.

En outre, les États-providence sont à l'origine de pas mal de leurs problèmes. En aidant à améliorer les conditions et l'espérance de vie, ils

ont créé de nouveaux besoins pour lesquels les services sociaux n'étaient pas préparés. La hausse des coûts de santé et des retraites a massivement contribué aux pressions budgétaires et fiscales et celles-ci représentent le problème le plus difficile à traiter pour les politiques d'ajustement des États-providence. D'autres problèmes – la baisse de la demande en travailleurs industriels non ou peu qualifiés – découlent du caractère de plus en plus postindustriel des sociétés développées. Le changement postindustriel est en train de créer un « trilemme tertiaire » qui fait que les objectifs de croissance de l'emploi, d'équité salariale et de contrainte budgétaire apparaissent de plus en plus en conflit les uns avec les autres.

Mais comment ces défis intérieurs se combinent-ils avec les contraintes de la mondialisation et de la concurrence ? Alors que les liens entre les deux phénomènes sont probablement plus limités, complexes et réciproques que ce que l'on laisse communément entendre, ils sont réels et doivent être pris au sérieux. La concurrence commerciale, la globalisation des marchés financiers et les contraintes imposées à la croissance des impôts exercent des pressions potentiellement importantes sur la capacité des gouvernements à maintenir leurs engagements en matière de protection sociale. Comme nous le verrons de façon plus détaillée, tous les États-providence doivent devenir « compétitifs » dans la mesure où les objectifs fiscaux, de solidarité, d'emploi et de productivité représentent des éléments intimement liés de toute approche politique optimale.

107

Mais l'impact de ces pressions ne doit pas être exagéré. Elles ne rendent pas impossibles différentes réponses nationales ou la recherche de solutions équitables. Ainsi, aller de l'avant n'implique pas nécessairement une déréglementation néo-libérale des marchés du travail ou de strictes réductions des programmes sociaux, que ce soit dans le domaine des retraites, de la santé ou de la sécurité sociale. La tâche réelle est de trouver de nouvelles façons de soutenir ces programmes tout en construisant ou reconstruisant des coalitions ou des arrangements intérieurs qui rendent de telles mesures à la fois politiquement « crédibles » et financièrement viables.

Dans la plupart des pays européens, répondre à cet ensemble de défis en termes politiques et législatifs implique un jeu complexe à deux niveaux, se déroulant dans une arène électorale et dans une arène corporatiste. Des solutions de type néo-libéral imposées de façon unilatérale par l'État sont, dans l'ensemble, inappropriées. Une solution différente doit être trouvée et les structures existantes pour procéder à des réformes négociées et déterminées doivent être consolidées. Nous

reviendrons sur ce point plus loin. Au préalable, il est important de comprendre la diversité des États-providence européens et des problèmes auxquels ils sont confrontés.

LES ÉTATS-PROVIDENCE EUROPÉENS ET LEURS PROBLÈMES D'AJUSTEMENT

Chaque « régime » de protection sociale doit faire face à un ensemble différent de problèmes d'ajustement. On peut identifier quatre modèles d'« Europe sociale » : scandinave, anglo-saxon, continental et d'Europe du Sud. Ils varient en matière de couverture et d'éligibilité, de structure des prestations, de mécanismes de financement et d'agencements organisationnels – et ils varient donc également dans les problèmes d'ajustement qu'ils rencontrent et les voies de réforme qui s'ouvrent à eux.

La Scandinavie

Tout au long des années quatre-vingt-dix, les pays du Nord ont fait face à des pressions visant à contenir les coûts élevés, en croissance permanente, de leurs programmes très généreux et à réorganiser leurs marchés du travail, en particulier pour favoriser la création d'emplois dans le secteur privé. Étant donné le très fort soutien populaire en faveur de l'État-providence, le programme de réforme a été dicté par une approche très pragmatique cherchant à résoudre des problèmes concrets. La préoccupation principale a été le contrôle des coûts. Le principe de couverture universelle n'a pas été sérieusement remis en question même si cela a signifié des réductions « universelles » des taux de compensation (par exemple en cas de maladie) ou des montants de base des prestations (par exemple des allocations familiales en Suède). Cependant certains pas significatifs ont été faits dans le sens de la « tradition bismarckienne » des retraites : le lien entre contributions et prestations a été renforcé en Suède et en Finlande. Outre le contrôle des coûts, un autre leitmotiv de la réforme scandinave dans les années quatre-vingt-dix a été de favoriser les prestations « actives » (qui permettent l'insertion dans le marché du travail). Mais des problèmes sérieux demeurent, en particulier en ce qui concerne la croissance des emplois de service dans le secteur privé.

Le Royaume-Uni

L'État-providence du Royaume-Uni est caractérisé par de faibles niveaux de protection, l'introduction massive des mécanismes du mar-

ché, et des prestations ciblées, avec tous les effets négatifs que cela implique. Il est vrai que les dépenses sociales globales du Royaume-Uni sont supérieures à la moyenne de l'UE, dans la mesure où le système national de santé sert les besoins de l'ensemble de la population et que le nombre de prestations offertes (sinon leur montant) est comparativement élevé. Mais la logique institutionnelle de l'État-providence britannique est différente de celle des autres « Europes sociales ». Le taux fixe des prestations du système de Beveridge et leur couverture limitée (basée sur les niveaux de revenu) a permis aux gouvernements conservateurs des années quatre-vingt de rogner graduellement la protection sociale et de favoriser l'augmentation des emplois peu qualifiés et peu payés. Ils ont laissé dépérir les prestations universelles, ont encouragé les classes moyennes à « sortir » du système public et à opter pour des formes d'assurances non étatiques (pour les retraites), et ont accru sensiblement la part des prestations ciblées accordées sous condition de revenus. Des subventions ont également été introduites pour compenser les bas salaires. L'érosion de la couverture universelle a contribué à trouver une solution aux problèmes de coût que connaissent les autres pays européens. Les subventions pour les bas salaires ont encouragé le développement de l'emploi privé – en particulier dans les services. Les problèmes les plus sérieux viennent de la croissance significative de la pauvreté et des inégalités au cours des vingt dernières années.

109

L'Europe continentale

Le syndrome continental trouve ses racines dans la générosité des programmes de garantie des revenus, dans leur nature essentiellement « passive » ou compensatoire et dans leur financement par cotisation. Le financement des généreux systèmes de retraite nécessite des taux élevés de prélèvements sur les salaires des travailleurs dans le contexte d'un système de législation du travail très protecteur. Cela a amené les entreprises à cesser d'offrir des emplois « fordistes » traditionnels, tout en créant des pressions en faveur de la retraite anticipée, une stratégie qui réduit le taux de participation au marché du travail tout en accroissant les charges sociales – sans contribuer à promouvoir l'emploi. Dans ce qui est une manifestation claire du « trilemme » du secteur tertiaire, les minima salariaux élevés ont bloqué l'expansion de l'emploi dans le secteur privé, alors que l'emploi public a été limité par les contraintes fiscales. La réponse a été une nouvelle augmentation des programmes passifs de garantie des revenus (assurance chômage, maladie, handicapés et retraite anticipée), impliquant en retour de nouvelles augmenta-

tions des charges sociales. Ces systèmes ne se sont pas non plus montrés très efficaces pour promouvoir des solutions permettant aux femmes de combiner emploi et responsabilités familiales. Il en résulte une tendance à un « mauvais » équilibre entre faible taux d'emploi (et haut taux de chômage) des femmes et faible taux de fécondité – avec toutes les conséquences fiscales prévisibles.

L'Europe du Sud

110 Les États-providence de l'Europe du Sud souffrent largement des mêmes problèmes que ceux de la famille continentale – en particulier dans le domaine du marché du travail –, mais ils ont également leurs traits spécifiques. En Espagne, au Portugal, en Grèce et (dans une moindre mesure) en Italie, l'État-providence est apparu plus tard qu'en Europe du Nord et a dû faire face à un environnement socio-économique plus difficile. La protection sociale est entrée dans un âge d'« austérité permanente » dans un état de sous-développement institutionnel et financier et avec de sérieux déséquilibres internes. Les systèmes de transferts sociaux combinent des prestations extrêmement généreuses pour certaines catégories professionnelles et des lacunes énormes pour certaines autres. Les « initiés » et les « exclus » – sur le marché du travail et pour l'accès général aux prestations sociales – sont séparés par une profonde ligne de partage en termes de garanties et d'opportunités. L'économie souterraine est très développée, posant de graves problèmes d'efficacité et d'équité. Les services publics sont toujours inégalement distribués et, dans certains cas, insuffisants et/ou inefficaces. Ces pays ont donc été contraints de modifier leur système de couverture sociale, offrant des prestations moins généreuses aux initiés et – dans la mesure où les contraintes budgétaires le permettent – de nouvelles prestations et de nouveaux services aux exclus. La difficulté inhérente à une telle approche est aggravée par une évolution démographique particulièrement négative : les populations d'Europe du Sud (en particulier d'Italie et d'Espagne) connaissent le taux de vieillissement le plus rapide du monde.

LES TRAJECTOIRES D'AJUSTEMENT

Il est clair que faire face à ces problèmes exige des solutions adaptées aux situations de chaque pays. Cependant tous les pays sont confrontés à la même question critique. Alors que la fiscalité est devenue de plus en plus contraignante pour les États-providence, ceux-ci doivent augmenter l'efficacité de leurs programmes sociaux s'ils ne veulent pas renier les

engagements fondamentaux de la politique sociale d'après-guerre. Cela signifie que la viabilité des États-providence développés exige une action sur plusieurs fronts : celui de la santé, des retraites et du marché du travail. Surtout, les États-providence doivent devenir plus favorables à l'emploi – en aidant à promouvoir à la fois la quantité et la qualité des emplois. Une telle approche exige donc une robuste politique macro-économique, une plus grande flexibilité et modération salariale, une politique sociale efficace et favorable à l'emploi, et la « flexicurité » du marché du travail.

Une robuste politique macro-économique

Aujourd'hui inflation modérée et discipline budgétaire sont devenues les éléments clés de toute politique macro-économique viable. La politique monétaire est également devenue plus restrictive dans le contexte de la libéralisation des marchés de capitaux. En premier lieu, une politique macro-économique stable est à l'évidence une condition préalable importante pour une forte croissance économique et des résultats positifs pour l'emploi. De forts déficits publics et un taux d'inflation élevé sont incompatibles à long terme avec les marchés financiers globalisés. De même, des déficits budgétaires structurels faibles permettront d'activer la fonction stabilisatrice de la politique fiscale en période de faible croissance économique.

111

La modération salariale

Le contrôle des salaires est devenu une exigence importante pour un ajustement réussi en terme de maintien de l'emploi. En réduisant les coûts du travail, le contrôle des salaires peut stimuler la compétitivité d'un secteur exposé. Il permet aussi de créer plus d'emplois dans les services, ce que les coûts trop élevés du travail empêchaient auparavant. Un effet secondaire pourrait être la baisse des coûts des programmes sociaux. Enfin, le contrôle des salaires peut permettre aux gouvernements de profiter de l'amélioration des finances publiques pour abaisser les taux d'imposition et de cotisations sociales. En outre, les hausses salariales modérées permettent aux banques centrales de poursuivre une politique monétaire moins restrictive.

Une politique sociale et fiscale efficace et favorable à l'emploi

Le financement et la structure des prestations de l'État-providence devraient permettre de développer l'emploi en bas de l'échelle des revenus sans créer une classe de « salariés pauvres », tout en stimulant des

modèles d'emplois flexibles (par exemple le temps partiel, la cessation progressive d'activité). Une réduction substantielle des contributions sociales pour les travailleurs à bas revenus pourrait résoudre le dilemme créé par des systèmes de sécurité sociale qui, parce qu'ils sont financés par des prélèvements sur la masse salariale, tendent à accroître les coûts du travail pour les emplois faiblement rémunérés au-dessus des niveaux de productivité correspondants si les salaires restent à la baisse. La stratégie continentale de réduction de l'offre de travail (par le biais de la retraite anticipée) est une voie sans issue, dans la mesure où l'accroissement des taux d'inactivité tend à aggraver le fardeau financier imposé à la part active de la population. Enfin, en ce qui concerne les retraites, il y a de bonnes raisons de croire que les pays ayant un système de retraites à trois piliers (comme les Pays-Bas et la Suisse) combinant différents modes de financement (un mélange de prélèvement sur le salaire et de financement privé et public) ont une base de revenu comparative-
112 ment plus solide.

La flexibilité et la « flexicurité » du marché du travail

La concurrence internationale accrue, les progrès technologiques, l'évolution de la demande et le changement des modèles familiaux exigent un degré plus élevé de flexibilité du marché du travail en ce qui concerne la structure de l'emploi, les salaires et le temps de travail. Pour l'État-providence, le défi vise à réconcilier le besoin d'étendre les formes non traditionnelles d'emploi tout en modifiant et éliminant les nouveaux risques sociaux liés à l'emploi atypique. En même temps, il est nécessaire d'abandonner les mesures passives de garantie de revenu et d'adopter des politiques « actives » pour aider les chômeurs à ré-entrer sur le marché du travail. Si elles sont liées à des réformes appropriées de la sécurité sociale et de la fiscalité – comme aux Pays-Bas et au Danemark –, de telles mesures peuvent stimuler l'emploi sans augmenter le nombre de salariés pauvres.

Mais quel est le meilleur moyen d'atteindre les objectifs présentés ci-dessus ? Comment les pays européens peuvent-ils réconcilier croissance économique, création d'emplois et préservation de la justice sociale ? Les expériences nationales suggèrent que l'on doit tenir compte de certains éléments interdépendants fondamentaux.

LES LEÇONS DES EXPÉRIENCES NATIONALES

Nous pensons que les politiques d'ajustement réussies suivent fondamentalement une séquence logique, selon laquelle des problèmes brûlants dans différents secteurs sont traités les uns après les autres. À l'opposé du « modèle Westminster », unitaire et majoritaire, du Royaume-Uni, la plupart des économies européennes sont à un degré ou à un autre des « systèmes négociés ». La politique de réforme dans ces systèmes est plus susceptible d'être limitée par un « pouvoir de veto » et, par conséquent, elle est plus susceptible d'avancer de façon prudente et graduelle.

D'un point de vue plus normatif, on peut souligner que les réformes séquentielles et graduelles risquent moins de mettre en danger la stabilité d'ensemble du système économique et politique. Dans la mesure où les réformes « big bang » peuvent produire de grandes incertitudes et miner la confiance au cours de la période de transition, elles pourraient facilement saper la performance économique, réduire la propension à prendre des risques économiques, et mener à une augmentation des conflits sociaux. Pour des raisons de viabilité politique, et en nous appuyant sur les données empiriques, nous proposons une stratégie de changement politique séquentiel et coordonné, qui permet des bilans transitoires et des ajustements graduels.

113

L'avantage d'une coordination politique transitoire est bien illustré par le plus ou moins grand succès avec lequel certains pays ont réussi à mettre en place une combinaison souple entre leurs politiques salariale, fiscale et monétaire. Dans un cadre de systèmes étroitement combinés de réglementation économique et sociale, une politique de l'emploi réussie doit inclure une série de mesures coordonnées et bien planifiées dans le temps, concernant plusieurs secteurs politiques afin de réduire les possibles retombées négatives d'un secteur à un autre. Ce type de concertation politique – qui a connu un renouveau dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix – diffère de la politique des revenus corporatiste keynésienne des années soixante-dix, dans la mesure où il vise à améliorer les conditions de l'offre plutôt que simplement gérer la demande et la politique de redistribution.

Une telle approche coordonnée dépend à un très fort degré d'une série de conditions institutionnelles préalables. Les acteurs politiques doivent développer une compréhension commune de la dimension du problème et des solutions requises, mais ceci n'est pas donné d'avance.

Ici le rôle des forums publics qui réunissent les partenaires sociaux et les représentants de l'État est essentiel. Dans ces forums, la capacité de lier les problèmes de production (la recherche de « bonnes » solutions) et les problèmes de distribution (le choix de la solution la meilleure pour chaque partie) aide à promouvoir la confiance et les engagements mutuels.

Les acteurs politiques doivent aussi avoir le pouvoir d'appliquer les mesures sur lesquelles ils se mettent d'accord. Les négociations salariales sont un bon exemple. Afin de générer des résultats positifs pour l'emploi, elles doivent remplir une double fonction : empêcher l'inflation salariale et permettre une flexibilité suffisante au niveau micro-économique. Le second objectif exige un haut degré de données factuelles que seuls les partenaires sociaux peuvent fournir, contribuant par là à libérer l'État de sa surcharge de fonctions de réglementation. Afin d'introduire à la fois le contrôle et la flexibilité des salaires, l'accord et l'engagement des partenaires sociaux est essentiel.

Ainsi, en ce qui concerne l'étroite combinaison entre les sphères de la réglementation du marché du travail et de la sécurité sociale, les Hollandais et les Danois ont mis en place une stratégie consciente de déségmentation du marché du travail pour laquelle le terme de « flexicurité » a été inventé. La déségmentation du marché du travail vise un assouplissement négocié de la protection de l'emploi pour le noyau central de la force de travail stable, employé à plein temps, et une plus grande protection pour la force de travail périphérique, précaire, travaillant à temps partiel ou de façon temporaire dans le reste de l'économie.

Comment appliquer de telles solutions coordonnées là où les conditions institutionnelles préalables, comme la présence de fortes organisations patronales et syndicales, n'existent pas ? On compte parmi les pays qui y sont parvenus : l'Italie, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne, qui tous ont mis en place différentes formes de « pacte social ». Cela a permis une série d'innovations dans les domaines de l'emploi, de la sécurité sociale et de la politique fiscale qui contribuent à rendre ces États-providence plus viables et leurs marchés du travail plus favorables à l'emploi. À l'opposé, la France et l'Allemagne ont de plus grandes difficultés à progresser avec leurs réformes respectives de la sécurité sociale, des retraites et du marché du travail, en grande partie parce qu'elles n'ont toujours pas réussi à coordonner leur politique.

La logique des nouveaux pactes sociaux est assez différente des formes traditionnelles de corporatisme social de la Scandinavie ou de l'Autriche. Ils sont moins routiniers, les partenaires sont institutionnel-

lement plus faibles et les coûts de sortie sont moins élevés. La présence de l'État se fait sentir de façon beaucoup plus grande, soit comme force de coercition soit comme fournisseur de stimulants. Cela représente un ciment important pour des accords par ailleurs sans assise institutionnelle solide. L'union économique et monétaire européenne a contribué à la concertation sur les questions de politique macro-économique en « durcissant » l'État – c'est-à-dire en imposant une camisole de force à ses choix politiques lui permettant d'amener plus facilement les autres acteurs à passer des accords.

Ainsi, l'étroite imbrication entre les systèmes de sécurité sociale et d'emploi en Europe exige une action simultanée sur plusieurs fronts. Cela implique, en retour, un long et complexe processus de construction de coalitions, essentiel si les pays sans tradition corporatiste veulent réussir à créer les institutions nécessaires pour une stratégie d'ajustement coordonnée.

115

QUEL RÔLE PEUT JOUER LA POLITIQUE SOCIALE DE L'UNION EUROPÉENNE ?

Quel rôle l'UE peut-elle jouer dans cette période d'innovation et de changement des politiques sociales nationales ? L'Union n'a pas encore acquis de légitimité et de capacité d'intervention au-delà de certaines limites, et celles-ci ont été restreintes plutôt qu'étendues depuis Maastricht. Cela n'est pas nécessairement une tragédie : comme nous l'avons souligné plus haut, les États membres de l'Union demeurent le niveau essentiel où doivent se réaliser l'ajustement et la défense des équilibres entre équité et efficacité de même que les négociations complexes qui les sous-tendent.

Évidemment, un nouveau consensus peut apparaître sur des avancées dans des domaines spécifiques de la politique sociale de l'UE, prenant de nouvelles mesures législatives développées soit par la Commission, soit par le Conseil des ministres, soit encore entre ce dernier et les partenaires sociaux comme cela est permis sous le protocole social de Maastricht. En effet, la Commission et la présidence française du deuxième semestre 2000 vont insister sur le besoin de nouvelles innovations en matière de politique sociale et de l'emploi par le biais d'approches traditionnelles – des programmes d'action sociale et leur mise en place par des directives.

Mais tout aussi important – sinon plus à long terme – serait un nouveau rôle de coordination pour l'UE, qui pourrait influencer les diffé-

rentes politiques discutées plus haut et chercher à mettre en place les synergies et combinaisons politiques les plus efficaces possibles en pratique. En principe cela pourrait se faire de deux façons.

La première serait de permettre des niveaux différenciés de protection sociale, liés aux différents niveaux de coût du travail et de dépenses sociales, s'appuyant sur un accord explicite à propos de niveau au-dessous duquel les dépenses sociales ne devraient pas tomber. Cependant, l'introduction d'un système de protection sociale différenciée devra faire face à deux obstacles prévisibles : les États membres les plus pauvres pourraient rechigner à la création d'une Europe sociale à deux vitesses, et les élites favorables à l'État-providence dans ces pays pourraient craindre qu'une telle différenciation les assimile de façon permanente à un club de seconde classe.

116 D'un autre côté, l'idée d'un accord sur un niveau minimum de protection sociale est bonne et bien plus dans tradition et la pratique de l'UE. Cela pourrait être encouragé par le renforcement et l'encouragement par les autorités supranationales des accords nationaux discutés plus haut, qui s'attaquent aux inégalités existantes dans le protection sociale et étendent la base naturelle du mouvement ouvrier, tout en introduisant de nouvelles formes de travail flexible et une réforme de la sécurité sociale et de la fiscalité.

Tout aussi important sera le développement de nouveaux instruments « souples » d'intervention européenne dans les économies et les marchés du travail des États membres. De tels instruments sont essentiels si l'on veut éviter le genre de blocage politique créé par des instruments plus traditionnels (comme les directives de politique sociale ou de l'emploi).

En fait, presque à la dérobée, au cours des années quatre-vingt-dix, la dynamique de l'intégration européenne a joué un rôle de plus en plus important. Agissant comme un système politique « semi-souverain », l'Union européenne est, semble-t-il, lentement mais sûrement en train de se dessiner un « espace politique » distinct également dans le domaine de la politique sociale.

En ce qui concerne la politique à l'égard des femmes, les années quatre-vingt-dix ont vu une véritable éclosion d'initiatives européennes concernant l'égalité homme-femme. La loi et la politique européennes ont établi de nouvelles normes de traitement égal pour les salaires, la sécurité sociale, les retraites et un large ensemble de programmes européens sont désormais disponibles pour promouvoir l'intégration des femmes dans le marché du travail. Ceux-ci encouragent un lien expli-

cite et délibéré entre la sphère de l'emploi et d'autres sphères sociales et insistent sur la relation entre travail rémunéré et non rémunéré.

Dans le domaine de l'emploi, le tournant a coïncidé avec le lancement du « processus de Luxembourg » en 1997 et le chapitre sur l'emploi introduit dans le nouveau traité signé à Amsterdam. Ce chapitre prévoit la coordination des politiques nationales d'emploi en utilisant une approche de « gestion par objectif », selon laquelle les institutions de l'Union établissent des lignes d'action et suivent leur application à travers une procédure institutionnalisée. Les Plans nationaux d'action à travers lesquels cette politique de l'emploi est appliquée offrent une nouvelle opportunité pour le dialogue entre les partenaires sociaux et leur implication dans l'élaboration de la politique.

Malgré sa « souplesse », ce processus de coordination acquiert de plus en plus d'importance dans l'élaboration de la politique publique au niveau supranational, national et local. Bien qu'il soit centré de façon spécifique sur les questions de l'emploi, ce processus a des implications cruciales dans d'autres domaines de la politique sociale. Il n'est pas surprenant de constater que nombre des plans d'action pour l'emploi mis en place jusqu'ici dans le nouveau cadre institutionnel appellent à un ajustement de différents aspects des structures existantes de la politique sociale.

117

Dans le domaine de la protection sociale, un processus (très) souple de coordination semble être en train de se mettre en place graduellement, en grande partie grâce aux efforts de la Commission et du parlement européens. Ce processus a commencé en 1992 avec deux recommandations sur la « convergence » des objectifs de protection sociale. Il a continué avec l'établissement d'un système périodique de comptes rendus (les rapports sur la protection sociale en Europe) et le lancement d'un « cadre d'initiative » sur l'avenir de la protection sociale et sa « modernisation » (un terme utilisé dans une communication de 1997). Il a finalement culminé dans la récente proposition de la Commission d'une stratégie concertée pour « moderniser la protection sociale ». Cette dernière appelle à la mise en place d'un nouveau processus institutionnalisé pour « échanger les expériences et suivre les évolutions », fondé sur trois éléments : l'établissement d'un groupe d'officiels de haut rang comme « point de focalisation » du processus, l'amélioration du système d'évaluation et un lien formel entre ce nouveau processus et le processus de Luxembourg lui-même.

A un niveau plus général, le dialogue macro-économique instauré à Cologne en 1999 commence à traiter au niveau européen la question des

interdépendances politiques complexes discutée plus haut. Il encourage en particulier les relations entre les représentants des employeurs et des syndicats européens, la commission, les ministres des Finances et de l'Emploi, la Banque centrale européenne, les gouverneurs des banques centrales nationales, en mettant l'accent sur l'interconnexion entre les salaires et les politiques monétaire, budgétaire et fiscale.

Même si elle semble bien timide, cette nouvelle stratégie concertée pourrait devenir un levier prometteur pour surmonter les pièges institutionnels représentés à la fois par la logique de l'asymétrie et la logique de la subsidiarité, qui isolent la politique sociale des autres domaines politiques et relèguent de façon inexorable la protection sociale dans la réserve de la souveraineté nationale.

118 CONCLUSION

Les États-providence européens connaissent un processus de refonte et de redéfinition mais, jusqu'ici, pas de retranchement sur les positions de la pensée unique néo-libérale. Les marges de manœuvre existent pour une réinterprétation de la philosophie et des objectifs des États-providence européens qui permette à la fois d'affronter leurs problèmes les plus sérieux tout en défendant les principes clés du modèle social européen. Cependant, les défis sont réels, tout comme l'est la possibilité de résultats négatifs. Si les sociétés européennes veulent se remettre sur la voie d'une croissance équitable, il leur faudra non seulement réadapter la structure de leurs politiques sociales au nouveau contexte, mais aussi accroître leur adaptabilité en tant que telle, en développant leur capacité d'apprendre de nouvelles approches et en trouvant de nouvelles façons de combiner sécurité et flexibilité, compétitivité et solidarité.

Comme nous l'avons vu, des réformes politiques négociées qui cherchent à réconcilier la compétitivité et la solidarité au niveau national peuvent être sous-tendues et encouragées par les autorités supranationales. Si ce nouveau processus de coordination de la politique sociale peut opérer « au mieux », l'ensemble du processus peut générer un mélange optimal d'« européanisation » et de « nationalisation » des domaines politiques concernés.

R É S U M É

Si les sociétés européennes souhaitent se remettre sur la voie d'une croissance juste, elles doivent non seulement réadapter leurs institutions de protection sociale, mais accroître leur adaptabilité, en trouvant de nouvelles combinaisons entre flexibilité et sécurité. La recherche de nouvelles solutions peut être sérieusement aidée par des mécanismes supranationaux de coordination et d'évaluation, de même que par des processus d'observation et d'apprentissage réciproques.