



HAL
open science

Le modèle social européen et l'Europe sociale

Catherine Mathieu, Henri Sterdyniak

► **To cite this version:**

Catherine Mathieu, Henri Sterdyniak. Le modèle social européen et l'Europe sociale. Revue de l'OFCE, 2008, 104, pp.43-104. 10.3917/reof.104.0043 . hal-01022009

HAL Id: hal-01022009

<https://sciencespo.hal.science/hal-01022009>

Submitted on 10 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LE MODÈLE SOCIAL EUROPÉEN ET L'EUROPE SOCIALE

Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak

OFCE

Un large consensus semble exister en Europe pour estimer qu'il existe un Modèle social européen (MSE), qui doit être défendu et développé. Mais cette notion est ambiguë : est-ce une simple description de l'état actuel des sociétés européennes ? Est-ce une notion normative ? Reste-t-elle compatible avec la mondialisation contemporaine ? Est-ce un projet politique ?

Le MSE est incarné de façon différente dans chaque pays de l'Union. L'article discute la classification d'Esping-Andersen qui distingue quatre modèles : libéral, continental, scandinave et méditerranéen. Les meilleures performances économiques sont obtenues par les pays libéraux et scandinaves ; ces derniers ont en outre les meilleures performances sociales. Les performances économiques des pays du modèle continental sont médiocres. Doivent-ils se résigner à aller vers le modèle libéral ou peuvent-ils évoluer vers le modèle scandinave ? Le MSE est confronté à de nouveaux défis économiques (croissance des dépenses, mondialisation) et sociaux (individualisme). Trois points de vue sur son avenir sont confrontés. Le premier insiste sur l'importance de garantir la cohésion sociale. Le deuxième propose de restaurer les incitations au travail. Le troisième propose d'augmenter le rôle de la protection sociale comme un facteur de production.

Faut-il faire progresser l'Europe sociale ? Il s'agit d'un projet ambigu qui peut viser à moderniser la protection sociale, c'est-à-dire à la réduire ou à mettre en place progressivement des normes sociales élevées communes à tous les États membres. Quel doit être le partage des rôles entre les institutions nationales et les institutions européennes dans l'évolution du (ou des) MSE ? La stratégie actuelle (celle de la Méthode ouverte de coordination) est peu satisfaisante, peu démocratique et peu influente. Est-elle améliorable ?

Mots clés : Politique sociale. Questions européennes. Modèles sociaux. Europe sociale.

* Cet article s'inspire du chapitre : « European Social Model(s) and Social Europe » du rapport EUROFRAME-EFN d'Automne 2007, réalisé pour la DG-ECFIN de la Commission européenne. Les chapitres 1 et 2 s'appuient sur la contribution de Guger, Leoni et Walterskirchen (2007). Le chapitre 4 reprend la contribution de Mathieu, Seguin et Sterdyniak (2007).

catherine.mathieu@ofce.sciences-po.fr
henri.sterdyniak@ofce.sciences-po.fr

Les sociétés européennes sont basées sur un compromis entre le capitalisme, la propriété privée et les forces du marché d'une part, le socialisme, la redistribution et la production publique d'autre part. Une part importante des dépenses des ménages est publique (éducation, santé) ; certains risques sont collectivement assurés (chômage, maladie, vieillesse, famille, pauvreté) ; une part importante des revenus est redistribuée par l'impôt et la protection sociale. Le droit du travail régit les relations au sein de l'entreprise, la détermination des salaires et les procédures de licenciement. Un large consensus semble exister parmi les responsables européens — politiques, syndicalistes ou sociaux — pour estimer qu'il existe un Modèle social européen (MSE), caractéristique des sociétés européennes, et que celui-ci doit être défendu et développé. Mais cette notion est ambiguë (Jepsen et Serrano Pascual, 2005) : est-ce une simple description de l'état actuel des sociétés européennes (qui sont diverses et qui évoluent)? Dans ce cas, le concept n'a pas de contenu précis puisqu'il doit englober des modèles très différents, le Royaume-Uni comme la Suède ou l'Italie. Est-ce une notion normative : une économie de marché compatible avec la cohésion sociale, un niveau minimum d'inégalité, la couverture sociale des besoins fondamentaux? Ce schéma idéal est-il réalisable, reste-t-il compatible avec l'évolution économique contemporaine marquée par la mondialisation? Est-ce un projet politique? Quel est son contenu précis? Quelles sont les forces sociales qui le portent? Est-ce l'objectif obligé de la construction européenne (qui ne fait donc pas débat) ou un projet parmi d'autres?

La première partie de l'article vise à définir précisément le MSE. Celui-ci est incarné de façon différente dans chaque pays de l'UE-15¹. La classification généralement utilisée, celle d'Esping-Andersen (1990) distingue quatre modèles sociaux en Europe : libéral, continental, scandinave et méditerranéen. Cette disparité amène deux types de questions :

- Ces quatre modèles sont-ils des variantes d'un même MSE? Le modèle libéral, poussé dans sa logique, appartient-il bien au MSE?
- Faut-il placer ces quatre modèles sur un même plan ou faut-il les hiérarchiser du point de vue de la cohérence sociale et des performances économiques?

Durant les Trente Glorieuses, le MSE pouvait être considéré comme une réussite sociale et économique; l'Europe rattrapait les États-Unis du point de vue du PIB par tête; le MSE combinait une forte crois-

1. L'article discute essentiellement la protection sociale dans les pays de l'UE-15 en laissant de côté la situation des 12 nouveaux membres.

sance, le plein emploi et un système de protection sociale en constante amélioration. Depuis le milieu des années 1990, les performances de l'Europe ont été médiocres : la croissance économique et celle de la productivité du travail sont plus basses que jadis et plus basses qu'aux États-Unis. Dans les années récentes, le creusement des disparités de croissance en Europe, les bonnes performances des systèmes scandinaves et libéraux, la persistance du chômage de masse dans les grands pays de l'Europe continentale ont conduit à examiner les performances des différents modèles sociaux européens (Sapir, 2005). Selon une thèse largement répandue, le modèle continental serait responsable des mauvaises performances de la zone euro de sorte qu'il faudrait le faire évoluer vers le modèle libéral ou le modèle scandinave. La deuxième partie de l'étude compare les performances économiques et sociales des différents groupes de pays en Europe en mobilisant sur longue période des indicateurs économiques (croissance, chômage) et sociaux (taux de pauvreté, inégalité). La position des pays continentaux apparaît plus favorable, mais reste en deçà de celle des pays scandinaves. Quelles sont les spécificités précises du modèle continental qu'il faudrait corriger? Le modèle scandinave est-il applicable à de grands pays ouverts, hétérogènes, en situation de chômage de masse?

La troisième partie de l'étude discute de l'évolution du MSE en fonction de nouveaux défis économiques et sociaux : le vieillissement de la population, la croissance tendancielle des dépenses de santé, l'évolution des structures familiales, la croissance tendancielle de l'exclusion, la persistance du chômage de masse dans certains pays, le bas niveau de la fécondité dans d'autres. Face à la croissance tendancielle des dépenses, faut-il aller vers un modèle plus libéral en concentrant la protection sociale sur les plus pauvres ou faut-il défendre un modèle social universel, quitte à augmenter les taux de prélèvements? Comment concilier cohésion sociale (et donc faible niveau des inégalités) et incitation au travail? Faut-il tout faire pour augmenter les taux d'emploi ou faut-il utiliser une partie des gains de productivité du travail à réduire le temps de travail? Comment augmenter le taux d'emploi des femmes, des seniors, des exclus, sans creuser les inégalités entre les retraités, les familles?

Cette partie présente trois points de vue sur l'avenir du MSE. Le premier insiste sur l'importance de garantir la cohésion sociale dans les États membres, en réduisant les inégalités de revenu et d'assurer un niveau élevé de protection sociale. L'effet désincitatif de la protection sociale est jugé de second ordre, et il est estimé que les pays riches peuvent l'accepter. Le deuxième exprime l'importance de restaurer les incitations au travail en acceptant dans une première phase une augmentation des inégalités de revenu. Rendre le travail plus rémunérateur augmentera la production, donnera plus de ressources pour le système de sécurité sociale et assurera sa viabilité financière. Le troisième propose

une nouvelle architecture des États-providence en Europe, inspirée par le modèle scandinave, visant à augmenter le rôle de la protection sociale comme un facteur de production.

La quatrième partie présente l'état actuel de l'Europe sociale. Ce terme est lui-aussi ambigu. Il peut désigner l'ensemble des interventions actuelles des Instances européennes en matière sociale, interventions limitées du fait du principe de subsidiarité et des traités, où les questions sociales restent, pour l'essentiel, du domaine national. Mais, il peut désigner aussi un projet politique : augmenter progressivement le niveau de l'intervention européenne de sorte qu'il existe demain une Europe sociale comme il existe une Europe monétaire. Toutefois ce projet peut viser à « moderniser la protection sociale », c'est-à-dire à en réduire le champ et le coût et à la rendre plus compatible avec les normes d'une économie mondiale globalisée ou au contraire à mettre en place progressivement des normes sociales communes à tous les États membres afin d'aboutir en Europe à un niveau de protection sociale élevé.

La dernière partie pose la question du partage des rôles entre les institutions nationales et les institutions européennes dans l'évolution du (ou des) MSE. Le Marché unique rend de plus en plus difficile la coexistence de systèmes de protection sociale nationaux. L'Europe doit ainsi choisir entre cinq stratégies. La stratégie libérale consiste à laisser jouer la concurrence sociale. La stratégie souverainiste vise à laisser chaque pays choisir son système. La stratégie de l'Europe sociale vise à favoriser la convergence sociale par la mise en place progressive d'objectifs sociaux communs contraignants. La stratégie du *big bang* vise à organiser explicitement à terme la fusion des systèmes. La stratégie actuelle (celle de l'Agenda social et de la Méthode ouverte de coordination, MOC) repose sur deux piliers non contraignants : la définition d'objectifs communs et l'échange de bonnes pratiques. Est-elle satisfaisante, coupée qu'elle est des débats nationaux ? Peut-elle devenir plus démocratique et plus influente ?

I. Du modèle aux quatre modèles

Le principe de base du MSE est que la société doit fournir à chacun de ses membres certains biens de base (éducation, santé), qu'elle doit assurer à tous un certain minimum vital, qu'elle doit protéger les individus contre certains risques (maladie, chômage, vieillesse), qu'elle doit effectuer une certaine redistribution en faveur de certaines catégories de la population (familles, handicapés), qu'elle doit fournir à chacun les moyens de gagner sa vie par une activité rémunératrice, dans des conditions de travail satisfaisantes, avec une certaine sécurité de l'emploi. Le droit du travail et le dialogue social régissent les relations au sein de l'entreprise, la détermination des salaires et les procédures

de licenciement. Ce faisant, ce modèle réduit obligatoirement les inégalités de revenus et affaiblit les incitations individuelles au travail, de sorte que la taille du système est un arbitrage délicat entre bien être et égalité d'un côté, incitation de l'autre.

Cet arbitrage doit-il varier au cours du temps? Selon un premier point de vue, la croissance du niveau de vie devrait se traduire par une croissance de la sécurité et une moindre dépendance vis-à-vis du travail; la protection sociale devrait donc gagner en importance au cours du temps; la croissance du loisir, et donc de la non-activité marchande, devrait être une utilisation normale des gains de productivité. La société devrait tolérer de plus en plus d'inactivités socialement rémunérées : handicapés, retraités, femmes élevant des enfants... Cette tendance, à l'œuvre jusqu'au début des années 1980, est aujourd'hui renversée. L'idée dominante devient la valorisation du travail et l'exigence du donnant-donnant, le droit à une prestation devant être limité par des devoirs envers la société. La montée en puissance des idées libérales et la mondialisation poussent à réduire les prélèvements publics. Aussi, inciter chacun à occuper un emploi (le *workfare*) devient une idée force dans la réforme des systèmes sociaux. Le but de la protection sociale doit-il être d'assurer à chacun un niveau de ressource satisfaisant ou de faire que chacun puisse obtenir des ressources satisfaisantes par son travail? La question est d'autant plus délicate que les pays d'Europe continentale continuent à souffrir d'un important chômage de sorte qu'il est vain d'inciter à une forte augmentation de l'offre de travail et injuste de pénaliser ceux qui ne travaillent pas quand la demande de travail n'est pas suffisante.

La protection sociale est née comme une conquête des travailleurs ou une concession du patronat. Elle était donc très liée au mouvement syndical; elle a évolué vers une couverture universelle, plus satisfaisante du point de vue de la cohésion sociale. Les actifs ont pris en charge les inactifs, en même temps que le système leur fournissait des services d'assurance (maladie, famille, chômage, retraite). La solidarité était immergée dans l'assurance sociale. Mais ce système est fragile; il peut se produire un renversement si les actifs ne veulent plus prendre en charge les inactifs et préfèrent le développement de systèmes professionnels.

Jusqu'à la fin des années 1970, il fallait ajouter aux spécificités du MSE la volonté de maintenir le plein emploi par les politiques budgétaires et monétaires; cette ambition s'est affaiblie au début des années 1980 quand les gouvernements européens ont choisi comme objectif immédiat la réduction de l'inflation et la stabilité macroéconomique plutôt que le plein emploi.

Les systèmes nationaux, héritages de l'histoire et fruits des diversités dans l'organisation des rapports sociaux, sont extraordinairement hétérogènes en Europe. Chaque pays gère chacun des risques de façon

différente. Suivant la tradition d'Esping-Andersen (1990), quatre modèles sont généralement distingués :

— Le **modèle scandinave**² (ou nordique ou social-démocrate) assure à tous les citoyens un niveau élevé et uniforme de protection sociale. L'accent est mis sur l'inclusion sociale. L'emploi n'est guère protégé mais les prestations chômage sont élevées et s'accompagnent d'une politique active de réinsertion dans l'emploi. Le taux d'emploi est élevé, en particulier celui des femmes et des seniors. La fiscalité est très forte, individualisée et redistributive. Les inégalités sociales sont faibles. Les services sociaux sont facilement disponibles et de haute qualité. Le système repose sur la coopération des partenaires sociaux. Les syndicats sont fortement impliqués dans l'administration de l'assurance chômage et de la formation. Les prestations publiques sont complétées par des prestations professionnelles, organisées par les partenaires sociaux et couvrant la quasi-totalité de la population. Ce modèle est celui de la Suède, du Danemark et de la Finlande.

— Le **modèle libéral** (ou anglo-saxon) insiste sur la responsabilité individuelle. Les prestations sociales sont faibles, ciblées sur les plus pauvres, en étant généralement soumises à des conditions de ressources. Les autres ménages doivent recourir à des systèmes d'assurances d'entreprise ou privées, favorisés par des dispositions fiscales. L'emploi n'est guère protégé; les salaires sont déterminés au niveau des entreprises; les prestations chômage sont faibles. Le taux d'emploi est fort. La fiscalité est relativement faible. C'est le modèle du Royaume-Uni et de l'Irlande.

— Dans le **modèle d'assurance sociale**, celui de l'Europe continentale, la protection sociale, organisée sur une base professionnelle, vise à garantir le maintien du revenu salarial. Elle est financée par des cotisations employeurs et employés. Les partenaires sociaux jouent un rôle important dans les relations professionnelles et la gestion de la protection sociale. Ce modèle comporte une forte protection de l'emploi et des prestations chômage relativement généreuses. Le taux d'emploi est relativement faible. Le taux de prélèvement obligatoire est élevé. Ce modèle est celui de l'Allemagne, de la France, des Pays-Bas, de la Belgique et de l'Autriche.

— Le **modèle méditerranéen** est marqué par l'importance des prestations vieillesse, la survivance des solidarités familiales (les prestations familiales et d'assistance sont faibles). Les pays conservent de nombreux aspects d'une société paternaliste, en particulier de fortes inégalités entre hommes et femmes. Le taux d'emploi des femmes est très faible et le taux d'emploi global est bas. L'emploi est très protégé, mais les prestations chômage sont faibles. Le taux d'emploi global est faible. C'est le modèle de l'Italie, de l'Espagne, de la Grèce et du Portugal.

2. Ou plus exactement finno-scandinave.

Cette distinction repose cependant sur des approximations grossières et résiste mal à un examen plus approfondi. Certains pays (Pays-Bas et Autriche) sont dans des situations intermédiaires entre modèle continental et modèle scandinave. Les spécificités nationales sont très fortes : par exemple, le système de retraite finlandais ne ressemble en rien au système suédois. La France et l'Allemagne sont des pays continentaux, mais leurs politiques familiales sont très différentes. Le système de santé britannique n'est guère libéral.

La distinction doit être affinée selon les risques : relativement valable pour la retraite, elle est peu pertinente pour les prestations familiales ou santé. Les systèmes ont évolué : les prestations maladie et famille sont devenues universelles dans la quasi-totalité des pays; des dispositifs de revenu minimum ont été introduits dans la plupart des pays du modèle continental.

Globalement, les différences entre les quatre modèles persistent (tableau 1). La part des dépenses publiques de protection sociale est de l'ordre de 33 % dans les pays scandinaves, de 30 % dans les pays continentaux, de 26 % dans les pays méditerranéens, de 23 % dans les pays libéraux. Quelques pays se singularisent : les Pays-Bas sont les seuls à avoir nettement fait baisser la part des dépenses de protection sociale depuis 1990; en sens inverse, le Portugal s'est rapproché des pays continentaux et le Royaume-Uni a enregistré une hausse sensible de ses dépenses sociales.

1. Les dépenses publiques de protection sociale

| En % du PIB | 1980 | 1990 | 1998 | 2006 |
|--|------|---------------------|------|------|
| <i>Modèle continental</i> ⁽¹⁾ | 27,0 | 26,2 | 29,8 | 30,5 |
| Allemagne | 25,6 | 23,5 | 29,7 | 29,7 |
| Autriche | 26,9 | 28,2 | 30,0 | 29,5 |
| Belgique | 30,0 | 28,0 | 28,9 | 29,6 |
| France | 27,3 | 29,3 | 32,0 | 33,2 |
| Pays-Bas | 30,6 | 29,7 | 23,6 | 26,2 |
| <i>Modèle méditerranéen</i> ⁽¹⁾ | — | — | 24,9 | 26,3 |
| Espagne | — | 23,8 ⁽²⁾ | 22,4 | 23,0 |
| Grèce | — | 19,4 | 23,7 | 23,9 |
| Italie | — | 27,0 | 27,3 | 29,0 |
| Portugal | 13,4 | 17,3 | 21,8 | 27,5 |
| <i>Modèle scandinave</i> ⁽¹⁾ | — | — | 35,2 | 33,6 |
| Danemark | 33,9 | 33,5 | 34,8 | 33,2 |
| Finlande | 22,5 | 28,6 | 31,6 | 30,1 |
| Suède | — | 42,5 ⁽³⁾ | 37,6 | 35,9 |
| <i>Modèle libéral</i> ⁽¹⁾ | — | 21,7 | 23,9 | 25,8 |
| Irlande | — | 21,1 | 18,2 | 18,6 |
| Royaume-Uni | 22,6 | 21,7 | 24,3 | 26,4 |

(1) Moyenne pondérée. (2) en 1995. (3) en 1993.
Source : Eurostat.

L'examen des dépenses par risque fait apparaître des divergences à la fois entre modèles et à l'intérieur des modèles (tableau 2) :

- Les pays anglo-saxons dépensent peu en matière de retraite; les pays continentaux beaucoup. La situation est plus contrastée dans les autres modèles. L'Italie dépense beaucoup et l'Espagne très peu. De même, la Suède, dépensière, s'oppose à la Finlande, économe.
- Les pays méditerranéens dépensent très peu en santé; les pays continentaux beaucoup.
- Les fortes dépenses d'invalidité caractérisent le modèle scandinave, mais aussi les Pays-Bas et à un moindre degré le Portugal et le Royaume-Uni. Par contre, la France, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne dépensent peu.
- Les pays scandinaves dépensent beaucoup pour les familles; c'est aussi le cas des pays continentaux (sauf les Pays-Bas). Par contre, les pays méditerranéens sont peu généreux.
- Les pays scandinaves dépensent beaucoup pour le chômage (malgré un bas taux de chômage) ; c'est l'inverse dans les pays méditerranéens.
- Les dépenses contre la pauvreté varient beaucoup à l'intérieur même des modèles.

2. Les dépenses de protection sociale en 2003

| En % du PIB | | | | | | | |
|--|-------------|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | Total | Retraite | Santé | Invalidité | Famille | Chômage | Pauvreté |
| <i>Modèle continental</i> ⁽¹⁾ | 30,2 | 13,0 | 8,7 | 2,4 | 2,9 | 2,5 | 0,9 |
| Allemagne | 30,2 | 13,0 | 8,4 | 2,4 | 3,2 | 2,6 | 0,8 |
| Autriche | 29,5 | 14,2 | 7,3 | 2,5 | 3,2 | 1,8 | 0,5 |
| Belgique | 29,7 | 13,2 | 8,0 | 2,0 | 2,3 | 3,7 | 0,5 |
| France | 30,9 | 13,4 | 9,4 | 1,5 | 2,8 | 2,4 | 1,4 |
| Pays-Bas | 28,1 | 11,3 | 8,8 | 3,1 | 1,4 | 1,7 | 1,7 |
| <i>Modèle méditerranéen</i> ⁽¹⁾ | 23,8 | 12,9 | 6,5 | 1,7 | 1,0 | 1,4 | 0,3 |
| Espagne | 19,7 | 8,5 | 6,0 | 1,5 | 0,6 | 2,6 | 0,3 |
| Grèce | 26,3 | 13,4 | 7,0 | 1,3 | 2,0 | 1,5 | 1,2 |
| Italie | 26,4 | 16,3 | 6,8 | 1,7 | 1,1 | 0,5 | 0,1 |
| Portugal | 24,3 | 11,2 | 7,0 | 2,8 | 1,6 | 1,3 | 0,4 |
| <i>Modèle scandinave</i> ⁽¹⁾ | 31,1 | 12,0 | 7,6 | 4,3 | 3,4 | 2,5 | 1,2 |
| Danemark | 30,9 | 11,5 | 6,3 | 4,2 | 4,1 | 3,0 | 1,8 |
| Finlande | 26,9 | 10,0 | 6,8 | 3,6 | 3,1 | 2,7 | 0,9 |
| Suède | 33,5 | 13,4 | 8,8 | 4,8 | 3,2 | 2,0 | 1,1 |
| <i>Modèle libéral</i> ⁽¹⁾ | 25,9 | 11,3 | 7,6 | 2,4 | 1,9 | 0,5 | 1,6 |
| Irlande | 16,5 | 3,8 | 4,2 | 0,8 | 2,6 | 1,4 | 0,9 |
| Royaume-Uni | 26,7 | 12,0 | 7,9 | 2,5 | 1,8 | 0,4 | 1,7 |
| UE-15 | 28,3 | 12,9 | 8,0 | 2,2 | 2,3 | 1,9 | 1,0 |

(1) Moyenne pondérée.
Source : Eurostat.

De 1992 à 2003 (tableaux 2 et 3), la hausse des dépenses de protection sociale (1,7 point de PIB) s'explique essentiellement par la hausse des dépenses de vieillesse (1,1 point), de santé (0,5 point), et de famille (0,3 point), donc de dépenses structurelles tandis que le poids des dépenses de chômage diminue (0,5 point).

- La hausse des dépenses de vieillesse est générale, particulièrement forte au Portugal, pays en rattrapage. Y échappent les Pays-Bas et certains pays en forte croissance (Espagne, Irlande).
- La hausse des dépenses de santé est forte en France, à un degré moindre au Royaume-Uni et dans des pays en rattrapage (Grèce, Portugal).
- Les pays scandinaves et les Pays-Bas ont nettement réduit leurs dépenses d'invalidité.
- L'Allemagne et l'Italie ont augmenté leurs dépenses de famille alors que les pays scandinaves réduisaient leur effort.
- Les dépenses de chômage baissent comme le chômage dans les pays scandinaves, les Pays-Bas, l'Espagne et le Royaume-Uni.
- Les dépenses contre la pauvreté chutent en Suède, mais augmentent nettement en France, Pays-Bas et Grèce.

Au total, certains éléments de convergence apparaissent au niveau des risques, bien que les singularités nationales demeurent.

3. Les dépenses de protection sociale en 1992

En % du PIB

| | Total | Retraite | Santé | Invalidité | Famille | Chômage | Pauvreté |
|---------------------------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| <i>Modèle continental</i> (1) | 27,4 | 11,5 | 8,2 | 2,1 | 2,3 | 2,6 | 0,9 |
| Allemagne | 26,6 | 11,0 | 8,5 | 1,7 | 2,2 | 2,6 | 0,7 |
| Autriche | 27,0 | 12,9 | 7,5 | 1,8 | 2,9 | 1,4 | 0,5 |
| Belgique | 26,5 | 11,0 | 7,4 | 1,8 | 2,3 | 3,4 | 0,6 |
| France | 27,8 | 12,0 | 7,9 | 1,7 | 2,7 | 2,5 | 1,1 |
| Pays-Bas | 30,3 | 11,3 | 8,9 | 4,9 | 1,5 | 2,6 | 1,1 |
| <i>Modèle méditerranéen</i> (1) | 23,0 | 12,0 | 6,4 | 1,7 | 0,7 | 2,0 | 0,1 |
| Espagne | 21,8 | 8,9 | 6,4 | 1,6 | 0,4 | 4,3 | 0,2 |
| Grèce | 20,3 | 10,8 | 5,3 | 1,2 | 1,7 | 0,9 | 0,7 |
| Italie | 25,1 | 15,1 | 6,6 | 1,7 | 0,8 | 0,7 | 0,0 |
| Portugal | 16,5 | 6,7 | 5,6 | 2,4 | 1,0 | 0,7 | 0,1 |
| <i>Modèle scandinave</i> (1) | 34,3 | 12,0 | 7,3 | 3,9 | 4,1 | 4,5 | 1,9 |
| Danemark | 29,5 | 10,4 | 5,8 | 2,9 | 3,5 | 4,9 | 2,0 |
| Finlande | 32,6 | 10,5 | 7,6 | 4,9 | 4,2 | 4,3 | 1,1 |
| Suède | 37,7 | 13,8 | 8,6 | 4,0 | 4,5 | 4,3 | 2,4 |
| <i>Modèle libéral</i> (1) | 26,1 | 11,0 | 6,6 | 2,4 | 2,3 | 2,0 | 1,7 |
| Irlande | 19,4 | 5,5 | 6,6 | 0,9 | 2,2 | 3,2 | 1,0 |
| Royaume-Uni | 26,7 | 11,5 | 6,6 | 2,5 | 2,3 | 1,9 | 1,8 |
| UE-15 | 26,6 | 11,8 | 7,5 | 2,1 | 2,0 | 2,4 | 0,9 |

(1) Moyenne pondérée.
Source : Eurostat.

1. Les difficultés des comparaisons internationales

Les différences d'organisation des systèmes de protection sociale rendent difficiles les comparaisons internationales :

- Dans certains pays, les prestations invalidité sont très importantes et jouent le rôle de prestations chômage ou de préretraite.
- Les familles peuvent être aidées par des prestations sociales ou fiscales.
- La garde d'enfant peut être aidée par des prestations sociales ou des services collectifs (crèche, école maternelle).
- Dans certains pays (Royaume-Uni), les salariés peuvent renoncer à l'assurance publique si leurs employeurs leur assurent une prestation égale ou supérieure.

4. Régulation des marchés des biens et du travail

| | Régulation des marchés des biens ⁽²⁾ | | Législation de protection de l'emploi ⁽²⁾ | | | Taux de remplacement net des prestations chômage, en % |
|--|---|------------|--|------------|------------|--|
| | 1998 | 2003 | 1990 | 1998 | 2003 | 2004 |
| <i>Modèle continental</i> ⁽¹⁾ | 2,0 | 1,4 | 2,9 | 2,6 | 2,6 | 73 |
| Allemagne | 1,8 | 1,3 | 3,2 | 2,6 | 2,5 | 75 |
| Autriche | 1,8 | 1,3 | 2,2 | 2,4 | 2,2 | 73 |
| Belgique | 1,9 | 1,4 | 3,2 | 2,5 | 2,5 | 66 |
| France | 2,4 | 1,6 | 2,7 | 2,8 | 2,9 | 71 |
| Pays-Bas | 1,8 | 1,4 | 2,7 | 2,3 | 2,3 | 79 |
| <i>Modèle méditerranéen</i> ⁽¹⁾ | 2,4 | 1,7 | 3,7 | 3,1 | 2,8 | 29 |
| Espagne | 2,1 | 1,5 | 3,8 | 3,0 | 3,1 | 52 |
| Grèce | 2,7 | 1,7 | 3,6 | 3,5 | 2,9 | 33 |
| Italie | 2,7 | 1,8 | 3,6 | 3,1 | 2,4 | 6 |
| Portugal | 2,2 | 1,7 | 4,1 | 3,7 | 3,5 | 72 |
| <i>Modèle scandinave</i> ⁽¹⁾ | 1,8 | 1,2 | 2,9 | 2,3 | 2,2 | 76 |
| Danemark | 1,4 | 1,1 | 2,3 | 1,8 | 1,8 | 77 |
| Finlande | 2,1 | 1,3 | 2,3 | 2,2 | 2,1 | 75 |
| Suède | 1,8 | 1,1 | 3,5 | 2,6 | 2,6 | 77 |
| <i>Modèle libéral</i> ⁽¹⁾ | 1,1 | 0,9 | 0,6 | 1,1 | 1,1 | 66 |
| Irlande | 1,4 | 1,0 | 0,9 | 1,2 | 1,3 | 71 |
| Royaume-Uni | 1,1 | 0,9 | 0,6 | 1,1 | 1,1 | 66 |
| États-Unis | 1,3 | 1,0 | 0,2 | 0,7 | 0,7 | 29 |

(1) Moyenne pondérée (2) Indice construit par l'OCDE allant de 0 à 4.
Source : OCDE.

5. Taux maximal d'imposition en 2006

En %

| | Impôt sur le revenu | Impôt sur les sociétés |
|--|---------------------|------------------------|
| <i>Modèle continental</i> ⁽¹⁾ | 47,0 | 36,3 |
| Allemagne | 44,3 | 39,3 |
| Autriche | 50 | 25 |
| Belgique | 50 | 35,5 |
| France | 48,1 | 34,4 |
| Pays-Bas | 52 | 31,5 |
| <i>Modèle méditerranéen</i> ⁽¹⁾ | 43,4 | 35,1 |
| Espagne | 45 | 35 |
| Grèce | 40 | 32 |
| Italie | 43 | 37,25 |
| Portugal | 42 | 22,5 |
| <i>Modèle scandinave</i> ⁽¹⁾ | 57,3 | 27,5 |
| Danemark | 59,8 | 28 |
| Finlande | 56,75 | 26 |
| Suède | 56,5 | 28 |
| <i>Modèle libéral</i> ⁽¹⁾ | 40,2 | 28,6 |
| Irlande | 42 | 12,5 |
| Royaume-Uni | 40 | 30 |

(1) Moyenne pondérée.

Source : Commission européenne.

Les modèles diffèrent aussi par leur degré de régulation des marchés. De 1998 à 2003, la régulation sur les marchés des biens a diminué dans tous les pays de sorte que la hiérarchie est demeurée inchangée : les pays libéraux sont les moins régulateurs, puis viennent les scandinaves, les continentaux et enfin les méditerranéens (tableau 4). La même hiérarchie se retrouve dans la législation de l'emploi, avec cependant une convergence beaucoup moins nette. Enfin, l'indemnisation du chômage est peu généreuse dans les pays méditerranéens, puis dans les pays libéraux alors qu'elle l'est dans les pays continentaux et scandinaves.

Les modèles sociaux diffèrent aussi en termes de structure de la fiscalité (tableau 5). La fiscalité directe est faible dans les pays libéraux, élevée dans les pays continentaux, un peu moins élevée dans les pays méditerranéens, où la fiscalité indirecte est plus importante. L'imposition des ménages est plus élevée dans les pays scandinaves, alors que la fiscalité des entreprises y est relativement faible.

Une autre typologie (tableau 6) distingue dans les systèmes de protection sociale les systèmes d'assurances sociales (les prestations dépendent des cotisations versées, mais une certaine redistribution est présente), les systèmes universels (tous les résidents en bénéficient) et les systèmes d'assistance (réservés aux plus pauvres, sous condition de revenu). Par ailleurs, les systèmes publics se doublent de systèmes

professionnels (qui sont plus ou moins obligatoires, plus ou moins dépendants de décisions publiques) et de systèmes d'assurances privées (qui bénéficient souvent d'avantages fiscaux). Chaque pays se singularise alors par des choix spécifiques faits pour chacun des risques.

6. Typologie des prestations sociales

| | Retraites dépendance invalidité | Famille-logement | Maladie | Chômage-Exclusion |
|-----------------------------|--|---|------------------------------|---------------------|
| Assistance | Minimum vieillesse | Prestations sous conditions de ressources | Couverture médicale gratuite | Revenu minimum |
| Système universel | Pension forfaitaire, allocation handicapés | Prestations universelles | Système public universel | — |
| Assurances sociales | Régimes par répartition | Prise en compte fiscale | Assurance maladie | Prestations chômage |
| Assurances professionnelles | Fonds d'entreprises | — | Mutuelles | |
| Assurances privées | Fonds individuels | — | Assurances privées | — |

Par nature, le modèle libéral privilégie les systèmes d'assistance doublés d'assurances privées. Ceci pose la question du niveau des prestations d'assurance et du caractère obligatoire des assurances privées. Les classes moyennes sont perdantes dans ce dispositif, car elles ne sont pas couvertes par l'assistance et doivent payer des niveaux relativement élevés d'impôts et de primes d'assurance. Ce système ne favorise pas la cohésion sociale. Le modèle continental privilégie les systèmes d'assurances sociales, mais ceux-ci se doublent maintenant de systèmes d'assistance et de systèmes universels (famille, maladie, pauvreté). Enfin, le modèle scandinave repose sur des systèmes universels généreux, qui s'accompagnent souvent de systèmes professionnels pour la retraite. Le contrôle social et les politiques d'activation des prestations (aide à la formation, à la requalification, emplois publics spécifiques) permettent d'éviter que cette générosité n'induisse une certaine désincitation au travail. Le modèle continental et le modèle scandinave nécessitent l'acceptation d'un haut niveau d'imposition (qui est plus facile dans une société homogène, comme celle des pays scandinaves).

La disparité de ces modèles pose problème pour définir le MSE. En sens inverse, celui-ci doit avoir un contenu précis, si son évocation ne relève pas d'un leurre. Le débat sur le contenu du MSE doit donc s'ouvrir, même s'il est politique et conflictuel.

2. Les performances des modèles sociaux européens

2.1. Les performances économiques

Les performances économiques européennes se sont détériorées depuis le début des années 1990, tant comparées aux performances passées qu'à celles des États-Unis. La croissance a été médiocre relativement aux espoirs suscités par la construction européenne. La plupart des auteurs attribuent cette contre-performance économique de l'Europe au niveau élevé des impôts et des dépenses publiques, et au degré de réglementation. Certains mettent en cause l'inadéquation des politiques macroéconomiques. D'autres enfin mettent en cause le manque d'investissement dans le futur (éducation, recherche, innovation).

Sur longue période (1970-2006), les différences de croissance entre les modèles sociaux en Europe sont extrêmement faibles : les meilleurs résultats ont été obtenus par les pays qui partaient d'un bas niveau de PIB par habitant (Irlande, Espagne, Portugal), plutôt que par des pays appartenant à un modèle particulier. Au cours de la période 1970-1990, les pays méditerranéens avaient obtenu la plus forte croissance, suivis des pays continentaux, puis des pays scandinaves, le Royaume-Uni fermant la marche. La situation s'est modifiée depuis 1990 (tableaux 7 et 8). Dans les 15 dernières années, la croissance du PIB comme celle du PIB par habitant a été forte dans les pays libéraux, puis dans les pays scandinaves et relativement faible dans les pays continentaux et méditerranéens. S'agit-il d'un effet de l'inadéquation de ces modèles avec la mondialisation ou d'une panne temporaire ?

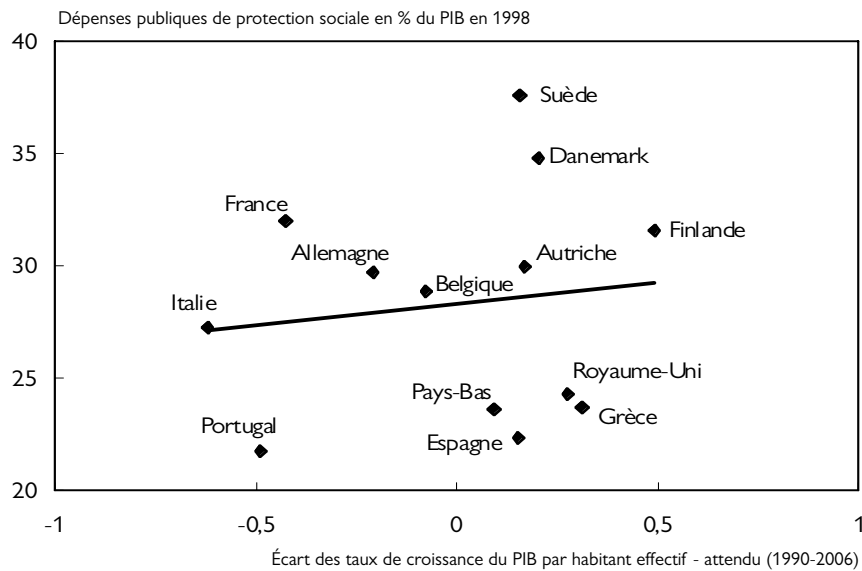
Il n'est pas surprenant que les pays en rattrapage obtiennent une croissance supérieure à la moyenne. Pour corriger cet effet, nous avons effectué une régression de la croissance du PIB sur le niveau du PIB par habitant et calculé le taux de croissance qui pourrait être attendu pour chaque pays compte tenu de son niveau initial de PIB par habitant en PPA. La différence entre les taux de croissance effectif et attendu fournit un indicateur de la performance économique. Selon cet indicateur, les performances économiques depuis 1970 ont été particulièrement élevées en Irlande et Finlande ; relativement faibles en France, Grèce et Danemark (tableau 8). Depuis 1990, les pays libéraux et scandinaves surperforment les pays continentaux (mais l'Autriche obtient de bons résultats, la France et l'Allemagne étant à la traîne) ; les pays méditerranéens ont des performances contrastées (mauvaises pour l'Italie et le Portugal ; bonnes pour la Grèce et l'Espagne).

7. Taux de croissance annuelle du PIB (en volume)

| | 1970/2006 | 1970/1990 | 1990/2006 |
|-----------------------------|------------|------------|------------|
| <i>Modèle continental</i> | 2,3 | 2,7 | 1,9 |
| Allemagne | 2,2 | 2,6 | 1,7 |
| Autriche | 2,6 | 3,0 | 2,3 |
| Belgique | 2,4 | 2,7 | 2,0 |
| France | 2,4 | 3,0 | 1,8 |
| Pays-Bas | 2,5 | 2,5 | 2,5 |
| <i>Modèle méditerranéen</i> | 2,6 | 3,1 | 2,0 |
| Espagne | 3,1 | 3,2 | 3,0 |
| Grèce | 2,8 | 2,3 | 3,1 |
| Italie | 2,3 | 3,1 | 1,3 |
| Portugal | 3,1 | 4,0 | 2,1 |
| <i>Modèle scandinave</i> | 2,3 | 2,5 | 2,3 |
| Danemark | 2,2 | 2,2 | 2,2 |
| Finlande | 3,0 | 3,5 | 2,4 |
| Suède | 2,1 | 2,1 | 2,2 |
| <i>Modèle libéral</i> | 2,5 | 2,3 | 2,8 |
| Irlande | 5,3 | 4,1 | 6,7 |
| Royaume-Uni | 2,3 | 2,2 | 2,5 |
| UE-15 | 2,4 | 2,8 | 2,0 |
| États-Unis | 3,1 | 3,2 | 3,0 |

Source : Eurostat.

1. Performance économique et dépenses publiques de protection sociale



Sources : Eurostat, estimations des auteurs.

8. Performances économiques

| | PIB par habitant (taux de croissance par an) | | PIB par habitant (taux de croissance par an) effectif moins attendu * | |
|-----------------------------|---|------------|---|-----------|
| | 1970/2006 | 1990/2006 | 1970/2006 | 1990/2006 |
| <i>Modèle continental</i> | 1,8 | 1,4 | -0,1 | -0,2 |
| Allemagne | 1,8 | 1,3 | 0,0 | -0,2 |
| Autriche | 2,3 | 1,8 | 0,2 | 0,2 |
| Belgique | 2,1 | 1,6 | 0,1 | -0,1 |
| France | 1,8 | 1,3 | -0,2 | -0,4 |
| Pays-Bas | 1,8 | 1,8 | -0,1 | 0,1 |
| <i>Modèle méditerranéen</i> | 2,3 | 1,6 | 0,0 | -0,3 |
| Espagne | 2,4 | 2,2 | 0,0 | 0,2 |
| Grèce | 2,2 | 2,5 | -0,2 | 0,3 |
| Italie | 2,2 | 1,1 | 0,1 | -0,6 |
| Portugal | 2,6 | 1,7 | 0,0 | -0,5 |
| <i>Modèle scandinave</i> | 1,9 | 1,9 | 0,0 | 0,2 |
| Danemark | 1,7 | 1,9 | -0,2 | 0,2 |
| Finlande | 2,5 | 2,2 | 0,3 | 0,5 |
| Suède | 1,8 | 1,8 | 0,0 | 0,2 |
| <i>Modèle libéral</i> | 2,2 | 2,3 | 0,1 | 0,4 |
| Irlande | 4,1 | 5,1 | 1,6 | 3,0 |
| Royaume-Uni | 2,1 | 2,1 | 0,0 | 0,3 |
| UE-15 | 2,0 | 1,6 | -0,1 | -0,2 |
| États-Unis | 2,0 | 1,8 | 0,4 | 0,4 |

* Le taux de croissance attendu dépend du niveau initial du PIB par habitant, selon les régressions estimées pour 13 pays de l'UE (UE-15 sauf Luxembourg et Irlande).

$$(1) \quad \begin{matrix} \Delta Y = 3,3103 - 0,5256 * Y_n \\ \overline{R^2} = 0,66 \\ 1970/2006 \end{matrix} \quad \begin{matrix} (13,3) \\ (5,0) \end{matrix}$$

$$(2) \quad \begin{matrix} \Delta Y = 2,9994 - 0,0799 * Y_n \\ \overline{R^2} = 0,22 \\ 1990/2006 \end{matrix} \quad \begin{matrix} (5,1) \\ (2,1) \end{matrix}$$

Y PIB par habitant en 1000 PPA.

Sources : Eurostat, estimation des auteurs.

Le graphique 1 montre que les pays avec de fortes dépenses sociales ont plutôt de meilleures performances économiques. Bien que les pays scandinaves affichent le plus fort niveau d'intervention de l'État, c'est-à-dire des impôts élevés et de fortes dépenses publiques de protection sociale, ils ont réalisé de très bonnes performances au cours des quinze dernières années.

Le taux d'emploi est étroitement lié à la performance économique. Il est particulièrement élevé dans les pays nordiques, suivis par les pays anglo-saxons (tableau 9). Les services publics (en particulier les services de garde d'enfants et de soins) expliquent en grande partie le taux d'emploi élevé en Scandinavie puisqu'ils permettent aux femmes de travailler tout en créant des emplois. De même, la marchandisation des services domestiques (faibles salaires, emplois de service) explique le taux

d'emploi élevé dans les pays anglo-saxons. Le classement en termes de taux de chômage est normalement l'inverse de celui en termes de taux d'emploi, même s'il y a des anomalies dues à l'activité féminine : la Suède et la France semblent avoir un trop grand nombre de chômeurs, l'Italie et l'Irlande trop peu. En taux d'emploi en équivalent temps-plein, il existe un écart d'environ 12,5 % (16 %) entre les pays continentaux (les pays méditerranéens) et les pays scandinaves.

Paradoxalement, les taux d'emploi des hommes sont relativement faibles dans les pays scandinaves et libéraux en raison de l'importance des dispositifs d'invalidité (tableau 10). Par contre, les taux d'emploi des femmes sont très élevés dans les pays scandinaves, tandis que c'est l'inverse pour les pays méditerranéens, le Royaume-Uni et les pays d'Europe continentale étant dans une position intermédiaire. Enfin l'emploi des personnes âgées est élevé dans les pays scandinaves et libéraux, faible dans les pays continentaux et très faible dans les pays méditerranéens (et aussi en Belgique et Autriche). Les pays méditerranéens sont caractérisés par un choix de société paternaliste où l'emploi est concentré sur les hommes adultes. Ce choix n'est pas viable à long terme compte tenu de leur faible taux de fécondité et de leurs perspec-

9. Indicateurs économiques

En %

| | PIB par tête | | Taux d'emploi 2005 | | Taux de chômage |
|-----------------------------|--------------|-------|--------------------|------------------------|-----------------|
| | 1991 | 2006 | | Équivalent temps plein | 2006 |
| <i>Modèle continental</i> | 108,0 | 103,6 | 65,3 | 60,2 | 8,1 |
| Allemagne | 109,7 | 102,1 | 65,4 | 60,4 | 8,4 |
| Autriche | 114,6 | 114,0 | 68,6 | 63,7 | 4,8 |
| Belgique | 109,5 | 109,5 | 61,1 | 57,1 | 8,2 |
| France | 104,9 | 99,1 | 63,1 | 59,7 | 9,4 |
| Pays-Bas | 107,1 | 116,4 | 73,2 | 60,9 | 3,9 |
| <i>Modèle méditerranéen</i> | 90,9 | 88,9 | 60,4 | 58,4 | 7,7 |
| Espagne | 79,4 | 90,5 | 63,3 | 60,9 | 8,6 |
| Grèce | 67,5 | 78,9 | 60,1 | 59,2 | 8,9 |
| Italie | 106,0 | 92,2 | 57,6 | 55,5 | 6,8 |
| Portugal | 69,1 | 65,3 | 67,5 | 65,6 | 7,7 |
| <i>Modèle scandinave</i> | 105,8 | 108,9 | 72,4 | 67,7 | 6,3 |
| Danemark | 107,4 | 113,8 | 75,9 | 69,4 | 3,9 |
| Finlande | 98,3 | 104,8 | 68,4 | 65,3 | 7,7 |
| Suède | 108,9 | 107,6 | 72,5 | 68,0 | 7,0 |
| <i>Modèle libéral</i> | 93,1 | 110,1 | 71,4 | 65,3 | 5,2 |
| Irlande | 77,3 | 129,7 | 67,6 | 64,6 | 4,4 |
| Royaume-Uni | 94,3 | 108,6 | 71,7 | 65,4 | 5,3 |
| États-Unis | 132,1 | 136,8 | 71,5 | 67,0 | 5,0 |

Sources : Eurostat, OCDE.

tives démographiques. Le faible taux d'emploi des travailleurs âgés peut aussi être considéré comme un choix social (comme en Autriche) ou comme l'effet pernicieux de la persistance de dispositifs mis en place en période de taux de chômage élevé.

10. Taux d'activité (2005)

| En % | Taux d'activité | | | Temps partiel En % |
|-----------------------------|--------------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|
| | Homme 25-54 ans | Femme 25-54 ans | Ensemble 55-64 ans | |
| <i>Modèle continental</i> | 93,3 | 79,4 | 46,6 | 19,9 |
| Allemagne | 93,6 | 79,1 | 52,1 | 21,8 |
| Autriche | 92,8 | 79,9 | 33,0 | 16,2 |
| Belgique | 91,8 | 76,8 | 33,5 | 18,1 |
| France | 93,8 | 80,7 | 43,6 | 13,6 |
| Pays-Bas | 91,4 | 77,8 | 47,0 | 35,7 |
| <i>Modèle méditerranéen</i> | 92,8 | 67,5 | 39,6 | 12,5 |
| Espagne | 92,4 | 69,0 | 45,9 | 11,4 |
| Grèce | 94,7 | 68,1 | 43,1 | 6,1 |
| Italie | 91,7 | 64,6 | 32,6 | 14,7 |
| Portugal | 92,5 | 81,8 | 53,8 | 9,8 |
| <i>Modèle scandinave</i> | 91,5 | 85,5 | 65,8 | 14,2 |
| Danemark | 91,1 | 84,1 | 62,9 | 18,0 |
| Finlande | 90,3 | 85,2 | 56,4 | 11,2 |
| Suède | 92,4 | 86,5 | 72,8 | 13,5 |
| <i>Modèle libéral</i> | 91,0 | 76,9 | 58,0 | 23,2 |
| Irlande | 92,2 | 69,6 | 53,2 | 18,6 |
| Royaume-Uni | 90,9 | 77,5 | 58,4 | 23,6 |
| États-Unis | 90,5 | 75,3 | 62,9 | 12,8 |

Source : OCDE.

La théorie contemporaine de la croissance insiste sur le rôle crucial de l'accumulation de capital humain et de l'innovation. Les investissements en R&D, dans les NTIC et dans l'éducation sont déterminants pour le développement économique. La capacité à augmenter le capital humain et la connaissance est donc un test crucial pour tout modèle social. Les dépenses de R&D sont particulièrement élevées dans les pays scandinaves et particulièrement basses dans les pays méditerranéens, mais elles sont aussi étonnamment faibles en Irlande. Les pays méditerranéens ont pris du retard en ce qui concerne leur utilisation des NTIC (tableau 11). De même, les pays scandinaves atteignent un haut niveau d'éducation tandis que les pays méditerranéens sont à la traîne. Les recherches récentes ont mis en lumière l'importance des premières années de vie pour le développement cognitif. Dans cette optique, la part du PIB qui va à la garde et l'éducation pré-primaire des enfants est considérablement plus élevée dans les pays scandinaves et en France que dans les autres européens.

Les indicateurs sur les conditions de travail mettent eux-aussi en évidence les différences entre les modèles sociaux européens. Les pays scandinaves apparaissent capables non seulement de créer plus d'emplois, mais aussi des emplois plus satisfaisants (tableau 12). Alors que dans les pays méditerranéens, seulement 67 % des salariés ont le sentiment d'apprendre de nouvelles choses au travail, ce taux monte à 90 % dans les pays scandinaves, les pays anglo-saxons et continentaux se situant entre ces extrêmes, les Pays-Bas étant proches des pays scandinaves. Il existe une forte corrélation entre la réponse à cette question et à la question sur la formation : 48 % des salariés ont bénéficié d'une formation dans les pays scandinaves contre 17 % dans les pays méditerranéens. La réponse à la question sur la capacité des travailleurs à appliquer leurs propres idées au travail donne une hiérarchie similaire, bien que moins prononcée. La part des travailleurs qui pensent qu'ils seront en mesure de mener à bien les tâches liées à leur emploi actuel à un stade ultérieur de la vie donne également des indications sur la qualité de l'emploi : elle est de 69 % dans les pays scandinaves, 63 % dans les pays anglo-saxons et les pays continentaux, 55 % dans les pays méditerranéens.

11. Facteurs de croissance

| | Dépenses en R&D | Dépenses en NTIC | Niveau d'éducation atteint par les jeunes ⁽¹⁾ | Dépenses publiques pour la garde et l'éducation pré-primaire |
|-----------------------------|---------------------|---------------------|--|--|
| | 2005 En % du PIB | 2005 En % du PIB | 2005 En % | En % du PIB |
| <i>Modèle continental</i> | 2,3 | 3,3 | 77,3 | 0,7 |
| Allemagne | 2,5 | 3,1 | 71,5 | 0,4 |
| Autriche | 2,4 | 3,0 | 85,9 | 0,6 |
| Belgique | 1,8 | 2,9 | 81,8 | 0,8 |
| France | 2,1 | 3,4 | 82,6 | 1,2 |
| Pays-Bas | 1,8 | 3,9 | 75,6 | 0,5 |
| <i>Modèle méditerranéen</i> | 1,0 | 1,8 | 69,1 | 0,5 |
| Espagne | 1,1 | 1,7 | 61,8 | 0,5 |
| Grèce | 0,6 | 1,2 | 84,1 | 0,4 |
| Italie | 1,1 | 1,9 | 73,6 | 0,6 |
| Portugal | 0,8 | 2,2 | 49,0 | 0,8 |
| <i>Modèle scandinave</i> | 3,4 | 3,9 | 83,5 | 1,3 |
| Danemark | 2,4 | 3,4 | 77,1 | 1,6 |
| Finlande | 3,5 | 3,7 | 83,4 | 1,4 |
| Suède | 3,9 | 4,4 | 87,5 | 1,3 |
| <i>Liberal Europe</i> | 1,7 | 4,0 | 78,8 | 0,6 |
| Irlande | 1,3 | 2,0 | 85,8 | 0,2 |
| Royaume-Uni | 1,7 | 4,2 | 78,2 | 0,6 |
| UE-15 | 1,9 | 3,1 | 74,6 | 0,7 |
| États-Unis | 2,7 | 4,0 | — | — |

(1) Pourcentage de la population de 20 à 24 ans ayant validé son éducation secondaire supérieure.
Sources : Eurostat, OCDE, *Family and Education Database*.

12. Indicateurs des conditions de travail

En %

| | À bénéficié d'une formation dans les 12 derniers mois | Apprend de nouvelles choses | À la possibilité d'appliquer ses propres idées dans son travail | Sera capable de faire le même travail à 60 ans |
|-----------------------------|--|-----------------------------------|--|---|
| <i>Modèle continental</i> | 28,0 | 71,7 | 58,7 | 63,0 |
| Allemagne | 25,3 | 66,1 | 49,8 | 73,6 |
| Autriche | 37,5 | 76,8 | 60,2 | 59,9 |
| Belgique | 40,5 | 74,4 | 64,1 | 52,3 |
| France | 24,4 | 72,3 | 64,5 | 48,6 |
| Pays-Bas | 31,6 | 83,6 | 70,8 | 72,1 |
| <i>Modèle méditerranéen</i> | 17,1 | 66,8 | 58,1 | 55,0 |
| Espagne | 18,9 | 60,0 | 57,3 | 53,5 |
| Grèce | 13,1 | 61,9 | 56,8 | 40,5 |
| Italie | 16,9 | 71,9 | 58,4 | 59,9 |
| Portugal | 15,1 | 69,1 | 62,1 | 45,7 |
| <i>Modèle scandinave</i> | 46,3 | 88,4 | 70,5 | 69,2 |
| Danemark | 36,3 | 86,4 | 72,0 | 68,8 |
| Finlande | 52,6 | 90,0 | 64,3 | 65,2 |
| Suède | 51,0 | 89,3 | 73,1 | 69,7 |
| <i>Modèle libéral</i> | 38,5 | 69,2 | 59,7 | 62,7 |
| Irlande | 37,3 | 76,9 | 68,1 | 53,2 |
| Royaume-Uni | 38,6 | 68,6 | 59,0 | 63,5 |
| UE-15 | 27,4 | 70,5 | 59,2 | 60,8 |

Source : Fourth European Working Conditions Survey (2005).

2.2. Indicateurs de performances sociales

Comme l'a rappelé l'Agenda de Lisbonne, la société ne doit pas seulement se donner comme objectif d'atteindre de hautes performances économiques; elle doit viser à de hautes performances sociales et environnementales. Le tableau 13 fournit plusieurs indicateurs :

- 1. Le sentiment d'avoir une vie satisfaisante** est le plus grand dans les pays scandinaves (et aux Pays-Bas) ; il est particulièrement faible dans les pays méditerranéens (ainsi qu'en France).
- 2. L'amélioration de la situation** est particulièrement ressentie dans les pays scandinaves, ainsi qu'en Irlande et en Espagne. Par contre, les autres pays méditerranéens et les pays continentaux (sauf les Pays-Bas) sont plus pessimistes.
- 3. Les inégalités de revenu** sont faibles dans les pays scandinaves et particulièrement fortes dans les pays méditerranéens et les pays libéraux.

4. **Le taux de pauvreté** est significativement plus élevé dans les pays méditerranéens et libéraux, significativement plus bas dans les pays scandinaves.
5. **L'espérance de vie** est plus faible dans les pays libéraux que dans les autres pays (sauf au Danemark).
6. **La mortalité infantile**, autre indicateur de l'efficacité du système de santé, est nettement plus élevée dans les pays libéraux.
7. **Le taux de fécondité** est très bas dans les pays méditerranéens (ainsi qu'en Allemagne et Autriche). Il est plus élevé dans les pays scandinaves et libéraux (ainsi qu'en France). De ce point de vue, le modèle continental n'est pas homogène.
8. **Le nombre d'heures travaillées** montre que le haut niveau de PIB par tête dans les pays libéraux est largement dû au nombre élevé d'heures travaillées. Les pays méditerranéens ont aussi un nombre important d'heures travaillées. Les pays continentaux travaillent peu.
9. Au contraire, **la productivité horaire** du travail est relativement forte dans les pays continentaux. Elle est très basse dans les pays méditerranéens.
10. **Le taux de prisonniers** est très élevé aux États-Unis et relativement fort au Royaume-Uni. Il est très bas dans les pays scandinaves.
11. **La confiance dans les gens** est plus répandue dans les pays scandinaves (et aux Pays-Bas) que dans les autres pays (et particulièrement en France, Grèce, Portugal). Ceci montre que le modèle scandinave est basé sur des pratiques sociales enracinées dans les mentalités et qu'il est difficile à étendre d'autres pays où ces pratiques ne sont pas traditionnelles (Algan et Cahuc, 2006).

Globalement se dégage une très nette hiérarchie des performances sociales : les pays scandinaves sont en tête, devant les pays continentaux, les pays méditerranéens et les pays libéraux étant très en arrière ⁴.

4. Il faut cependant noter que, dans la dernière décennie, les performances des pays scandinaves se sont détériorées. Le rapport entre le revenu des 20 % les plus riches et des 20 % les plus pauvres est passé de 3,0 à 3,4. Dans les pays libéraux, il passait de 5,0 à 5,5. Au contraire, il baissait de 4,5 à 4,0 dans les pays continentaux et de 6 à 5,6 dans les pays méditerranéens.

LE MODÈLE SOCIAL EUROPÉEN ET L'EUROPE SOCIALE ■

13. Indicateurs sociaux

| | Vie satisfaisante | Amélioration de sa situation | Inégalité de revenu : D80/D20 | Taux de pauvreté | Espérance de vie | Taux de mortalité infantile (pour 1 000) |
|-----------------------------|-------------------|------------------------------|-------------------------------|------------------|------------------|--|
| | 2007 | 2007 | 2005 | 2005 | 2004 | 2004 |
| <i>Modèle continental</i> | 72 | 2 | 4,0 | 13 | 79,1 | 4,1 |
| Allemagne | 72 | - 6 | 4,1 | 13 | 78,9 | 4,1 |
| Autriche | 69 | 9 | 3,8 | 12 | 79,2 | 4,5 |
| Belgique | 78 | 19 | 4,1 | 15 | 79,1 | 4,3 |
| France | 64 | 1 | 4,0 | 13 | 79,6 | 3,9 |
| Pays-Bas | 94 | 33 | 4,0 | 11 | 78,5 | 4,1 |
| <i>Modèle méditerranéen</i> | 55 | 7 | 5,6 | 19 | 79,6 | 3,9 |
| Espagne | 76 | 32 | 5,4 | 20 | 79,7 | 3,5 |
| Grèce | 34 | - 10 | 5,8 | 20 | 78,3 | 4,1 |
| Italie | 49 | - 3 | 5,6 | 19 | 80,2 | 4,1 |
| Portugal | 24 | - 16 | 6,9 | 20 | 77,5 | 4,0 |
| <i>Modèle scandinave</i> | 93 | 48 | 3,4 | 11 | 79,2 | 3,5 |
| Danemark | 94 | 51 | 3,5 | 12 | 77,3 | 4,4 |
| Finlande | 88 | 36 | 3,6 | 12 | 78,7 | 3,3 |
| Suède | 94 | 52 | 3,3 | 9 | 80,3 | 3,1 |
| <i>Modèle libéral</i> | 78 | 25 | 5,5 | 19 | 78,5 | 5,1 |
| Irlande | 82 | 58 | 5,0 | 20 | 77,9 | 4,9 |
| Royaume-Uni | 78 | 23 | 5,5 | 19 | 78,5 | 5,1 |
| UE-15 | 70 | 10 | 4,7 | 16 | 79,2 | 4,1 |
| États-Unis | - | - | - | - | 77,5 | 6,9 |

| | Taux de fécondité | Heures travaillées par an | Productivité par heure | Taux de prisonniers (sur 100,000) | Confiance dans les gens |
|-----------------------------|-------------------|---------------------------|------------------------|-----------------------------------|-------------------------|
| | 2005 | 2004 | 2005 | 2005 | |
| <i>Modèle continental</i> | 1,59 | 1 443 | 98,3 | 97 | 0,31 |
| Allemagne | 1,34 | 1 443 | 94,1 | 97 | 0,33 |
| Autriche | 1,40 | 1 550 | 85,1 | 108 | 0,31 |
| Belgique | 1,64 | 1 522 | 110,7 | 90 | 0,29 |
| France | 1,94 | 1 441 | 101,5 | 88 | 0,21 |
| Pays-Bas | 1,71 | 1 357 | 105,7 | 127 | 0,59 |
| <i>Modèle méditerranéen</i> | 1,33 | 1 695 | 75,0 | 115 | 0,30 |
| Espagne | 1,35 | 1 799 | 76,7 | 143 | 0,35 |
| Grèce | 1,33 | 1 925 | 70,8 | 90 | 0,20 |
| Italie | 1,31 | 1 585 | 77,4 | 97 | 0,32 |
| Portugal | 1,40 | 1 694 | 50,3 | 123 | 0,10 |
| <i>Modèle scandinave</i> | 1,79 | 1 586 | 85,9 | 77 | 0,63 |
| Danemark | 1,80 | 1 454 | 87,8 | 77 | 0,64 |
| Finlande | 1,80 | 1 736 | 81,5 | 75 | 0,57 |
| Suède | 1,77 | 1 585 | 87,3 | 78 | 0,64 |
| <i>Modèle libéral</i> | 1,79 | 1 667 | 86,7 | 139 | 0,29 |
| Irlande | 1,86 | 1 642 | 104,1 | 85 | 0,35 |
| Royaume-Uni | 1,78 | 1 669 | 85,2 | 143 | 0,29 |
| UE-15 | 1,58 | 1 565 | - | 109 | 0,32 |
| États-Unis | 2,09 | 1 824 | 100 | 738 | 0,36 |

Source : EIRO ; OCDE ; UNDP.

2.3. Modèles sociaux et compétitivité

Quels facteurs peuvent expliquer les différences de performances en termes de croissance et d'emploi des modèles sociaux européens? Comme le montre le graphique 2, les taux d'emploi élevés ne peuvent être associés à de faibles taux d'imposition, au contraire.

Les deux modèles extrêmes, le modèle anglo-saxon libéral et le modèle scandinave, ont obtenu les meilleures performances économiques. Ces réussites ne permettent ni de blâmer, ni d'encenser l'État-providence. Les moins bonnes performances sont obtenues par les modèles continental et méditerranéen, qui ont produit une croissance faible et un chômage élevé.

Les pays libéraux ont obtenu, au cours de la dernière décennie, des performances légèrement meilleures que celles des pays scandinaves et nettement meilleures que celles des pays d'Europe continentale. Toutefois, leurs performances sociales sont mauvaises.

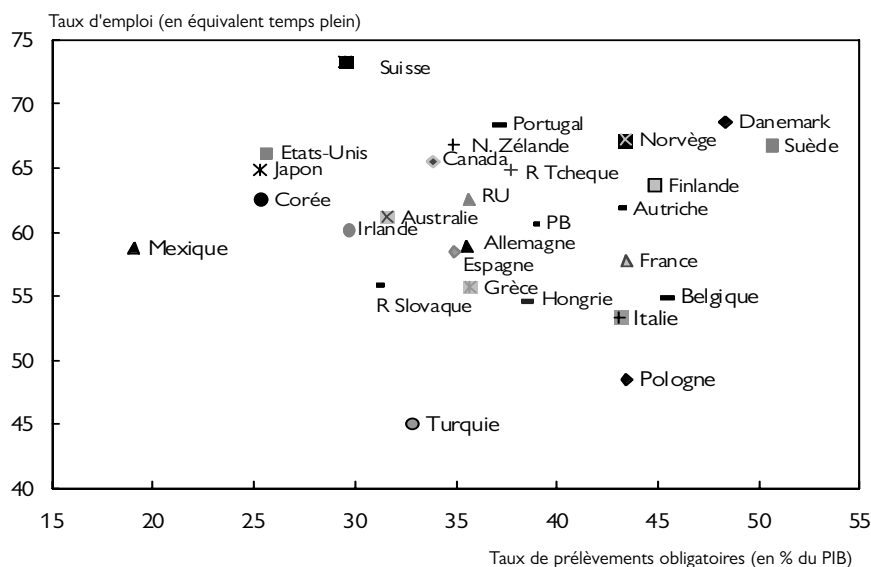
Les pays scandinaves et l'Autriche, qui ont les impôts et les dépenses sociales publiques les plus forts, ont obtenu de bonnes performances économiques au cours des dernières décennies. Attribuer à l'État-providence la responsabilité de la faible croissance et de la faible compétitivité de l'UE n'est donc pas fondé. L'obligation d'un arbitrage entre la compétitivité économique et la justice sociale (ou entre l'efficacité et la redistribution) est contestable. Les économistes sont enclins à voir la charge financière des transferts et des services sociaux, mais à oublier les coûts individuels et sociaux de l'exclusion et des inégalités sociales, en particulier en termes de sécurité publique, de santé et de productivité du travail. La cohésion sociale, l'éducation, la santé et des relations sociales coopératives sont des ressources productives. La protection sociale peut être un atout en fournissant des services d'éducation, de formation, de santé, de garde d'enfants, en facilitant la mobilité de la main-d'œuvre, et en permettant de déconnecter les coûts salariaux et le niveau de vie de la main-d'œuvre non qualifiée. Les pays européens ne se sont pas condamnés à converger vers le modèle libéral (Fitoussi, 2000).

Deux modèles sont parvenus à un faible chômage. Le modèle libéral se caractérise par une faible protection des salariés tant syndicale que légale, de faibles niveaux d'imposition avec pour contrepartie de faibles dépenses d'allocation chômage ou de politique du marché du travail; la flexibilité a permis d'éviter l'apparition du chômage de masse mais pas l'accroissement des inégalités.

Le modèle social-démocrate se caractérise par des taux d'imposition et donc des dépenses obligatoires élevées. Ces pays sont fortement égalitaires; le poids des syndicats est important; la lutte contre le chômage passe par la cohésion, le partage du travail et un certain

consensus entre les partenaires sociaux, la durée du travail y est souvent faible et les négociations centralisées et coordonnées. Par ailleurs, leur petite taille et la contrainte liée à leur degré d'ouverture favorisent un consensus entre les partenaires sociaux sur la nécessité d'une stratégie favorisant la compétitivité des entreprises : fortes dépenses d'éducation, de R&D, adaptation de l'appareil productif, flexibilité des salariés tant interne qu'externe (voir aussi EEAG, 2007).

2. Taux d'emploi et taux de prélèvements obligatoires (en 2003)



Source : OCDE.

Les pays scandinaves ont réussi à réformer leurs institutions de façon à être compétitifs dans l'économie mondiale (après plusieurs années de contre-performances). Ils ont rendu leurs économies plus flexibles, tout en assurant une forte sécurité aux travailleurs par des prestations élevées. Mais surtout, ils ont réussi à mettre en œuvre une stratégie de l'excellence dans l'éducation, la formation permanente, la requalification, l'innovation et la diffusion de la technologie. La croissance ainsi obtenue leur a permis de réduire les déficits et la dette. La même capacité d'adaptation n'a pas été obtenue dans les grands pays d'Europe continentale.

Trois éléments de succès peuvent donc être trouvés à partir de l'expérience des pays scandinaves : la gestion de la main-d'œuvre employée ou en chômage qui couple une certaine flexibilité, des indemnités importantes, des efforts de requalification ; le rôle des partenaires sociaux face à des chocs touchant une entreprise, un secteur ou toute l'économie ; l'importance de l'innovation économique et de l'éducation.

Les pays du modèle continental ont échoué en raison de leur incapacité à concevoir un modèle capable de s'adapter à la mondialisation, ne pouvant choisir entre un modèle libéral, source d'inégalités, que leurs peuples ne souhaitent pas, et un modèle scandinave qui est difficile à mettre en œuvre dans de grands pays, en chômage de masse, hétérogènes, ouverts et sans tradition de cogestion entre partenaires sociaux. Une politique de recherche de compétitivité par la cohésion sociale et l'innovation est plus facile à mettre en œuvre dans des petits pays que dans des pays de taille moyenne.

Les milieux dirigeants n'ont pas essayé de protéger le modèle social européen mais ont saisi l'occasion de la mondialisation et du marché unique pour essayer d'imposer des réformes structurelles en Europe continentale, en particulier des réductions de dépenses publiques, de dépenses sociales et la flexibilisation du marché du travail. En conséquence, sans stratégie macroéconomique, sociale et productive cohérente, les pays continentaux apparaissent comme les perdants de la construction européenne et de la mondialisation, quand les pays scandinaves et libéraux réussissent mieux.

À des degrés variés et selon des modalités spécifiques, les pays de réussite valorisent le travail, que ce soit pour des raisons libérales (chacun doit contribuer à ses besoins) ou social-démocrates (chacun doit apporter sa contribution à la société). En sens inverse, l'axe du modèle social continental est que la société doit fournir un revenu décent à tous ceux qui ne peuvent se l'assurer par leurs propres moyens. L'essor actuel des thèses du *workfare* (au détriment de celle du *welfare*) repose la question du lien entre travail et protection sociale. Le but de la protection sociale doit-il être d'assurer à chacun un niveau de ressources satisfaisant ou de faire en sorte que chacun puisse obtenir des ressources satisfaisantes par son travail?

Au niveau de l'UE, la situation n'est pas facile à gérer. Le modèle continental représente 50 % du PIB de l'UE-15, le modèle méditerranéen 24 %, mais ces deux modèles sont en crise. Le modèle libéral inégalitaire représente 20 % et le modèle scandinave seulement 6 %. Les pays de réussite ne sont pas disposés à changer de modèle; la convergence vers le modèle scandinave ou le modèle libéral est un choix qui devrait être fait au niveau de l'UE, mais qui ne peut guère l'être en raison des disparités nationales. Comment, dès lors, impulser un changement dans les modèles en crise?

3. L'avenir des MSE

3.1. Contraintes financières et nouveaux défis

Les modèles sociaux européens sont confrontés à cinq défis : soutenabilité financière, mondialisation, crise du modèle continental, faiblesse du taux de fécondité et changements sociaux.

1) Comment garantir la soutenabilité financière du système? La montée des besoins en matière de santé, de retraites, de dépendance, de lutte contre l'exclusion est difficile à enrayer. Elle a des causes structurelles :

- Le vieillissement de la population induit une hausse des dépenses de retraites, de santé et de dépendance.
- La hausse tendancielle des dépenses de santé s'explique en partie par le vieillissement de la population, mais aussi par le progrès technique, qui, s'il permet de prolonger la durée de vie, ne génère généralement pas d'économies de dépenses.
- La baisse de la fécondité (et donc du nombre de jeunes) réduit le besoin de prestations familiales (d'autant qu'il y a de moins en moins de familles nombreuses) et de dépenses d'éducation, mais les jeunes doivent être mieux formés et de nombreux pays (Allemagne, Italie, Espagne, etc.) prennent conscience de la nécessité de mesures d'incitation à la fécondité et à la famille.
- La croissance de l'activité des femmes augmente le nombre de familles bi-actives qui échappent à la pauvreté, mais elle nécessite un important soutien à la garde des enfants. L'évolution des mœurs augmente le nombre de familles monoparentales qu'il faut aider.
- L'amélioration de la situation de l'emploi permet la baisse des prestations chômage et solidarité mais elle peut nécessiter des mesures coûteuses d'aide au retour à l'emploi (formation, réduction de cotisations sociales, ...).

Face à cette montée des besoins, quatre stratégies globales sont concevables :

- La première consiste à réduire progressivement le montant des prestations, par exemple, en ne les indexant plus que sur les prix, en diminuant les taux de remboursement des actes médicaux. Elle a le défaut d'aboutir à une dégradation incontrôlée de l'État-providence. Peut-on justifier une baisse continue de la situation relative des familles, des retraités ou des plus pauvres? La fiabilité de l'État-providence serait détruite, sans que son remplacement ne soit socialement maîtrisé.

— La deuxième consiste à maintenir l'État-providence en stabilisant les taux de remboursement et de remplacement comme les ratios entre prestations et salaires. Cette stratégie conservatrice maintiendrait la cohésion sociale en Europe. Pour ne pas être trop coûteuse, elle nécessiterait cependant une gestion rigoureuse des dépenses. En ce qui concerne la santé, l'État, les professions médicales et les usagers devraient procéder à un contrôle social des dépenses remboursées. En ce qui concerne la retraite, l'âge de départ pourrait augmenter de manière à maintenir le ratio « durée de pension/durée de carrière ». Cette stratégie nécessiterait sans doute une certaine hausse des cotisations, qui serait à la charge des actifs (pour la retraite et le chômage), de l'ensemble des ménages (pour la maladie, la famille et l'assistance), mais la compétitivité des entreprises ne serait pas affectée et l'harmonisation fiscale en Europe devrait permettre aux pays de continuer à pouvoir taxer leurs résidents.

— La troisième consiste à partager la protection sociale en deux secteurs : l'un (prestations d'assistance, famille, chômage) resterait public et *grosso modo* à son niveau actuel ; l'autre (retraite, santé) serait transféré aux assurances privées (individuelles ou professionnelles), ce qui permettrait de faire baisser le niveau des prélèvements obligatoires. Mais l'assurance santé privée risque de pratiquer la sélection des risques et de refuser de rembourser certains soins ; les jeunes et les pauvres pourraient être incapables ou insouciants de s'assurer ; l'assurance devrait donc être étroitement encadrée, obligatoire et tenue de rembourser un certain panier de soins ; il est à craindre que son coût soit plus élevé que celui de l'assurance publique ; le passage de l'un à l'autre augmenterait les inégalités sociales (puisque chacun paierait selon ses risques et non selon son revenu). À long terme, les fonds de pension pourraient être moins coûteux que les fonds publics si le taux de rentabilité des fonds investis (net des frais) est nettement supérieur au taux de croissance du PIB augmenté de l'allongement de la durée de retraite. Mais la phase transitoire serait coûteuse pour les générations intermédiaires qui devraient continuer à payer pour la génération précédente tout en accumulant des actifs financiers pour leur propre retraite. Là aussi, l'assurance devrait être obligatoire et socialement contrôlée.

— La quatrième consisterait à concentrer la protection sociale vers les plus démunis (comme dans le modèle anglo-saxon) en renvoyant la majeure partie de la population vers l'assurance privée. Un schéma à deux vitesses pose cependant problème : les riches et les travailleurs des grandes entreprises seraient bien couverts, mais les travailleurs des petites entreprises, les précaires et les exclus devraient compter sur la solidarité nationale. Les couches moyennes seraient perdantes (qui devraient payer pour elles-mêmes et pour les plus pauvres) et la pérennité du système ne serait pas assurée : « les prestations pour les pauvres risquent de devenir de pauvres prestations ». Le risque est de voir le système se dégrader en perdant le soutien d'une partie importante de la population.

La solution qui semble faire consensus aujourd'hui et qui permet, réellement ou fictivement, d'échapper au choix entre ces quatre stratégies est celle d'une augmentation massive de l'emploi (des seniors, des femmes dans les pays du Sud) qui fournirait un double dividende en matière de prestations vieillesse, chômage et exclusion et permettrait de dégager des marges de manœuvre en matière de santé et de dépendance. Cette stratégie pose cependant certains problèmes : il s'agit souvent de faire venir des personnes non qualifiées sur le marché du travail, dans une situation où l'offre de travail non qualifié dépasse déjà la demande, au risque d'augmenter le chômage et de baisser le salaire de cette catégorie de travailleurs. Impulser la demande d'emploi non qualifié a un coût en termes de subvention (par exemple, de baisse de cotisations sociales) dont il faut tenir compte. Peut-on mettre en œuvre cette stratégie en augmentant les incitations à l'emploi? Ceci suppose de creuser l'écart entre les revenus d'assistance et les revenus du travail, ce qui serait obtenu en diminuant les revenus d'assistance, donc en paupérisant ceux qui ne peuvent trouver d'emploi. Ainsi, pour inciter les seniors à travailler jusqu'à 65 ans, il est souvent préconisé de rendre actuariellement neutre le choix du moment du départ à la retraite. Par exemple, au lieu de toucher une retraite de 750 euros à 60 ans, le salarié aurait le choix entre toucher 900 euros à 65 ans ou 600 euros à 60 ans. Ceci augmenterait le nombre de retraités pauvres (ceux qui seraient obligés de partir tôt à la retraite) et creuserait l'écart de revenus entre salariés selon qu'ils peuvent ou non travailler jusqu'à 65 ans, donc entre les cadres et les travailleurs manuels. Un problème similaire se pose pour les handicapés ou pour les femmes seules avec enfants. Faut-il réduire les avantages dont bénéficient les femmes seules sans emploi avec enfants ou les familles mono-actives, alors que ce sont déjà les ménages les plus pauvres? Aussi, de façon générale, l'incitation au travail devrait se faire en accroissant les revenus de ceux qui travaillent, par exemple en offrant les possibilités de gardes d'enfants gratuites, plutôt qu'en réduisant le revenu de ceux qui ne travaillent pas; mais ceci diminue la rentabilité financière de cette stratégie.

2) Le MSE peut-il survivre dans un monde globalisé? La réponse ne peut être positive que si la protection sociale apparaît comme un facteur de productivité et de compétitivité et non comme un handicap. La cohésion sociale, permise par la réduction des inégalités de revenus comme par la gratuité de l'enseignement et de la santé, devrait augmenter la productivité globale de l'économie, en évitant de laisser des couches importantes de la population à l'écart (et à la charge) de la société. La stabilité de l'emploi peut favoriser l'investissement des entreprises dans les salariés et des salariés dans l'entreprise. Toutefois, la protection sociale, mise en œuvre dans un cadre national, est obligatoirement mise en cause par la mondialisation et même par la construction européenne. La mondialisation tend à disloquer le salariat et les sociétés nationales, ce qui rend plus difficiles les solidarités,

salariales comme nationales, sur lesquels le MSE est bâti. Les inégalités de revenu se creusent; les riches ne veulent plus payer pour les pauvres, les cadres et les salariés protégés pour les chômeurs ; les entreprises refusent de s'installer dans les pays à système social trop généreux. L'ouverture des frontières fait que les riches, les cadres et les entreprises peuvent plus facilement éviter de supporter la charge de la protection sociale. Enfin, le Marché unique met directement en concurrence tous les pays de l'UE, de sorte que la tentation du moins-disant social et fiscal devient de plus en plus forte. L'absence de coordination fiscale en Europe limite les possibilités de redistribution nationale. Ainsi tous les pays ont dû renoncer progressivement à taxer le capital des ménages. L'Europe doit-elle être un rempart du MSE ou le cheval de Troie de sa dislocation? Comment gérer une Europe hétérogène où les choix sociaux diffèrent selon les pays, tant en raison de leur situation économique que de leur histoire? L'Europe ne pourra échapper à un choix entre le modèle libéral, la préservation des modèles nationaux par des règles de coordination fiscales et sociales ou la création progressive d'un modèle européen.

3) Le MSE continental est mis en accusation : il serait trop coûteux, trop protecteur, détruirait les incitations à l'emploi et empêcherait la flexibilité et l'innovation. Le modèle continental doit-il se résigner à son étiolement par la dégradation progressive mais continue des prestations relativement aux salaires? Il faut repenser le modèle continental, mais sa réforme ne va pas de soi. Si le modèle anglo-saxon (le plein emploi par la contrainte économique et la flexibilité) fait figure d'épouvantail, le modèle scandinave (le plein emploi citoyen) est difficilement applicable à de grands pays, ouverts, hétérogènes, qui partent d'une situation de chômage de masse. Renoncer à la protection des salariés risque de détruire un des atouts du MSE : l'attachement des salariés à leur entreprise, l'intérêt des entreprises à former leurs salariés. Faut-il renoncer à l'objectif d'égalité de revenus, à celui de lutte contre la pauvreté pour augmenter les incitations à travailler? Le risque est grand d'accentuer la fracture sociale et de recréer une couche de pauvres qui n'auront guère d'espoir de voir leurs enfants sortir de la pauvreté. Peut-on se donner cet objectif?

4) Faut-il accepter la baisse de la fécondité, quitte à faire venir des travailleurs immigrés, ou faut-il tout faire pour retrouver un taux de fécondité satisfaisant, en aidant les mères au foyer et/ou celles qui travaillent? Faut-il lutter contre la pauvreté des enfants en aidant les mères qui ne travaillent pas (les plus pauvres) ou en incitant les mères à travailler (ce qui est le meilleur rempart contre la précarité) ? Faut-il concentrer la politique familiale sur les plus pauvres (pour éviter la pauvreté des enfants) ou aider toutes les familles (pour favoriser la fécondité) ? Faut-il des prestations en nature (aide à la garde) ou en espèces? L'expérience des pays scandinaves et de la France montre qu'il

est possible d'augmenter à la fois le taux d'emploi et le taux de fécondité des femmes par une politique familiale généreuse et le développement de systèmes de garde d'enfants collectivement financés.

5) Les systèmes de protection sociale doivent évoluer pour tenir compte des changements dans les mœurs et les familles (égalité des genres, instabilité des couples). Mais faut-il supprimer les dispositifs favorisant les femmes (comme les pensions de réversion), bien que celles-ci aient toujours des salaires et des taux d'emploi inférieurs à ceux des hommes? Faut-il individualiser les prestations sociales et la fiscalité, ce qui peut accroître l'incitation au travail des femmes, mais rend moins précise la redistribution (Sterdyniak, 2004) ? Compte tenu de la situation actuelle de la fécondité en Europe, il n'est pas envisageable d'entreprendre une réforme de la fiscalité et des prestations qui serait préjudiciable aux familles avec enfants.

3.2. Trois points de vue sur un nouveau MSE

Le Modèle social européen est au cœur du fonctionnement des économies et des sociétés européennes. Les modèles sociaux sont divers dans l'UE, mais l'intégration européenne demande une certaine coordination et convergence. Nous présentons ici trois points de vue. Le premier (le nôtre) souligne l'importance de garantir la cohésion sociale dans les États membres, en réduisant les inégalités des revenus et en assurant un niveau élevé de protection sociale, en particulier pour les personnes qui ne peuvent travailler, en raison de leur âge, de leur handicap, de leur situation familiale ou de la situation économique. L'effet désincitatif de la protection sociale est jugé de second ordre; il est estimé que les pays riches peuvent l'accepter; il est compensé par l'effet favorable de la protection sociale sur la productivité du travail en élevant l'éducation, la santé et l'insertion sociale de chacun. Le deuxième (écrit par Ruud de Mooij, du CPB) insiste sur l'importance de restaurer les incitations au travail, quitte à accepter une augmentation des inégalités de revenus. Rendre le travail plus rémunérateur augmentera l'offre de travail et donc la production, ce qui donnera plus de ressources pour le système de Sécurité sociale, en assurant sa viabilité financière. La troisième (écrit par Alois Guger, Thomas Leoni et Ewald Walterskirchen, de WIFO) propose une nouvelle architecture de l'État-providence en Europe, inspiré par le modèle scandinave, dans le but d'augmenter le rôle de la protection sociale comme un facteur de production.

3.2.1. Protéger et développer le Modèle social européen⁵

Maintenir et développer le MSE s'inscrit dans le cadre de la construction européenne et est aussi important que le marché intérieur. Le MSE devrait avoir un contenu précis, qui doit donc être décidé politiquement. Le point délicat est qu'il n'y a pas d'unanimité entre les États membres, de sorte que les européens risquent d'avoir le choix entre une Europe à plusieurs vitesses avec un cœur de pays acceptant un certain modèle social et une certaine harmonisation fiscale et une Europe molle, limitée au marché intérieur, sans stratégie politique et sociale autre que le libéralisme.

Le MSE devrait comprendre :

- En matière de retraites, un revenu minimum pour les personnes âgées et un taux de remplacement satisfaisant pour les salariés de salaire moyen.
- Une législation du départ à la retraite garantissant que les travailleurs seniors, que les entreprises ne veulent plus employer, ne tombent pas dans la pauvreté. Ceci suppose que les mesures de suppression des dispositifs d'invalidité et de retraites anticipées ne soient pas mis en place avant que le plein emploi ne soit assuré et que des incitations (financières et sociales) ne garantissent que les entreprises conserveront ou même embaucheront des travailleurs seniors. Ceci suppose aussi que les dispositifs de choix du départ à la retraite (en particulier les décotes et les surcotes) tiennent compte des disparités face à la retraite des travailleurs manuels et intellectuels.
- Une assurance maladie pour tous, que ce soit par le biais d'une assurance universelle ou par un système d'assurance professionnelle complétée par une assurance maladie gratuite pour les plus pauvres. La maîtrise des dépenses de santé doit s'effectuer selon des critères médicaux ou par le contrôle des revenus des professionnels de la santé, et non par des mécanismes de marché.
- Un revenu minimum.
- Des allocations chômage en assurant un taux de remplacement satisfaisant pour les salariés de salaire moyen.
- Des prestations familiales en assurant un niveau de vie minimal pour les enfants, soit au-dessus du seuil de pauvreté et un niveau de vie satisfaisant pour les familles de tous niveaux de revenus par rapport aux célibataires.
- Des infrastructures de garde d'enfants, largement disponibles et à bas prix, favorisant l'emploi des femmes.
- Des dispositifs scolaires et para-scolaires favorisant l'éducation de tous, et en particulier des enfants des familles défavorisées.
- Un certain degré de réglementation du marché des produits afin d'assurer l'universalité des services publics.
- Une législation de protection de l'emploi pour veiller à ce que les entreprises investissent dans leurs employés et que les travailleurs investissent dans leur entreprise.

5. Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak (OFCE).

— Un système fiscal équitable visant la réduction des inégalités de revenus.

Une ambitieuse politique sociale et économique a besoin d'être financée. Cela exige de laisser aux États membres la possibilité de décider de l'imposition des personnes physiques et des entreprises, donc d'appliquer une stratégie de coordination de la fiscalité en Europe.

L'évolution des systèmes européens doit se faire sous l'impulsion d'une Méthode Ouverte de Coordination démocratisée, avec une plus grande implication des partenaires sociaux nationaux. Des normes sociales minimales, augmentant avec le développement économique du pays, devraient soutenir la convergence.

Une politique macroéconomique active est nécessaire pour retrouver le plein emploi, qui est une condition préalable à l'efficacité des stratégies d'incitations au travail pour les travailleurs âgés, les handicapés et les chômeurs. Cela requiert une forte demande (en particulier grâce à un taux de change approprié), des mesures coordonnées pour résoudre les déséquilibres entre les pays (pour éviter des stratégies non coopératives). Le Pacte de stabilité devra être réexaminé afin de permettre aux gouvernements d'emprunter pour investir afin de soutenir la croissance.

L'Europe doit favoriser un modèle spécifique d'entreprise européenne, soucieuse d'emploi, d'emploi régional et de croissance soutenable. Ceci suppose que les États membres maintiennent un niveau relativement élevé de la fiscalité des entreprises pour orienter les choix des entreprises : bâtir des infrastructures homogènes sur le territoire, subventionner les firmes localisant leurs activités dans des zones en difficulté, soutenir les secteurs économiques en difficulté et subventionner la R&D.

Trois questions sont plus difficiles à traiter :

- Une croissance vigoureuse est nécessaire à court terme pour résorber le chômage, mais, à long terme, elle accentuerait les déséquilibres écologiques et accélérerait l'épuisement des ressources naturelles. Il faudra donc réorienter totalement la production et la consommation, mais ceci aura un coût en termes de croissance et de pouvoir d'achat que les peuples devront accepter.
- L'Europe doit-elle ouvrir plus largement ses frontières à l'immigration pour compenser le ralentissement démographique? Cela signifierait le maintien de certains emplois non qualifiés et les inégalités sociales (comme dans le cas des États-Unis et des pays anglo-saxons). Ou l'Europe devrait-elle avant tout viser à maintenir le plein emploi, à élever les niveaux de compétences et faciliter la réduction des emplois non qualifiés?
- Faut-il tout faire pour inciter à l'emploi les seniors, les handicapés, les femmes avec des enfants en bas âge? Oui, bien sûr, car un emploi marchand valorise et intègre dans la société. Mais cette politique risque de passer par la réduction du niveau de vie des personnes des catégories ciblées qui ne réussissent pas à retourner à l'emploi. Mais, tout emploi valorise-t-il? Ne faut-il pas utiliser une partie des

gains de productivité pour réduire le temps de travail et diminuer l'importance du travail marchand? Tout activité marchande est-elle socialement utile (la publicité, la mode, la création et la commercialisation de nouveaux produits financiers, la spéculation sur les marchés) ?

3.2.2. Schéma d'un État-providence efficace ⁶

Le terme État-providence est utilisé comme un attrape-tout pour un ensemble des institutions publiques qui sont liées aux revenus et aux dépenses des individus durant leur cycle de vie. Il désigne des dispositifs de retraite, d'invalidité et d'assurance chômage, des dépenses médicales et parfois même des dépenses d'éducation. Cet encadré structure le débat autour de trois fonctions de l'État-providence, à savoir la *Redistribution*, le *Risque* et l'assurance et la *Réallocation sur le cycle de vie*. Pour chacune de ces trois R de l'État-Providence, nous montrerons les arbitrages-clés et explorerons les possibilités de les améliorer grâce à des réformes visant à augmenter l'efficacité de l'État-providence.

R1 : La Redistribution entre individus

Les personnes diffèrent par leurs talents ou capacités. L'État-providence a pour objectif de réduire les inégalités par le biais de la redistribution. Cela crée, cependant, des distorsions sur le marché du travail, comme une moindre offre de travail, un moindre désir de formation et une hausse du chômage. Cet arbitrage entre équité et efficacité s'applique à des dispositifs comme la progressivité du système de prélèvements et de prestations, les prestations en nature, les subventions et la réduction des inégalités de salaires.

Le revenu universel n'est pas la meilleure forme de redistribution. Il est coûteux et oblige à augmenter les taux marginaux d'imposition, ce qui entraîne de grandes distorsions de l'offre de travail. Cibler le soutien sur les familles à faible revenu est plus efficace. Cela augmente toutefois des distorsions en créant une trappe à pauvreté. Concevoir un système de redistribution optimale exige donc un examen attentif des risques de réduction de l'offre de travail (participation, nombre d'heures travaillées, effort de formation et de promotion).

Les subventions au travail ont l'avantage d'augmenter le gain à l'emploi, sans diminuer les revenus des bénéficiaires de prestations. Elles conduisent à une baisse du taux de chômage, surtout si elles sont bien ciblées sur les travailleurs peu qualifiés. Toutefois, les subventions diminuant graduellement avec le salaire, elles risquent d'introduire des distorsions quant à l'intensité de l'offre de travail.

Les subventions au travail peuvent être ciblées sur les femmes dont l'élasticité de l'offre de travail est plus importante que des hommes-

6. Ruud de Mooij (CPB).

pères de famille. Des subventions à la dépense de garde des enfants permettent de réduire les distorsions dans l'offre de travail. De même, un système individualisé d'impôt sur le revenu augmente l'incitation des femmes à travailler, relativement à un système fondé sur la famille.

La redistribution peut également être obtenue par la réduction des écarts de salaires, en raison sous l'influence des revendications syndicales. Cependant, ceci augmente le chômage parmi les travailleurs peu qualifiés. Abaisser le salaire minimum ou augmenter les écarts de salaires peut réduire le chômage des non-qualifiés, mais en augmentant les inégalités. La société peut soit tolérer une plus grande inégalité des salaires, quitte à la corriger par la fiscalité, soit offrir un allègement fiscal aux employeurs qui embauchent des travailleurs peu qualifiés.

Comme les réformes dans le système de redistribution ont des coûts sociaux, d'autres instruments doivent être envisagés pour échapper à l'inévitable arbitrage entre redistribution et inégalité. Par exemple, il est possible de favoriser le retour à l'emploi des personnes exclues en combinant la carotte des incitations financières (subvention à l'entreprise ou au travailleur) avec le bâton de l'obligation d'accepter des emplois ou des formations.

R2 : Risque et assurance

Les risques d'invalidité ou de chômage sont pris en charge par l'assurance sociale. Dans la conception de ce contrat d'assurance sociale, la société doit viser à réduire les répercussions néfastes sur le marché du travail causées par l'aléa moral. Un système moins généreux d'assurance sociale, par une baisse du niveau des prestations de chômage et d'invalidité, des allocations de chômage de plus courte durée, ou l'instauration de comptes épargne individuels, peut réduire les taux de chômage et accroître la participation au marché du travail en combattant l'aléa moral. Il offre cependant moins d'assurance. Il faut arbitrer entre les avantages de l'assurance et le risque de l'aléa moral. Il peut être approprié de recourir à l'épargne plutôt qu'à l'assurance dans le cas de petits risques et de grands aléas moraux, comme pour de petites périodes de chômage ou d'arrêt maladie. Pour de plus grands risques cependant, l'assurance est généralement plus efficace que l'épargne. Pour un niveau donné d'assurance, le principal défi est de réduire au minimum l'aléa moral. Le gouvernement doit mettre en place des exigences rigoureuses de recherche d'emploi et d'acceptation de formation et d'emploi pour accélérer la sortie de l'assurance sociale.

L'assurance doit être complétée par des politiques actives du marché du travail. Pourtant, alors que des mesures sévères telles que des sanctions et l'obligation de reprendre un emploi augmentent sensiblement les sorties de l'assurance, les travaux empiriques fournissent des résultats mitigés sur l'efficacité des formes plus souples de politique du marché du travail. Des effets d'enfermement et de réduction des activités de recherche rendent certains types de politiques du marché du travail (emplois publics, formation) contre-productives en matière de chance de retrouver un emploi dans le secteur marchand. Cependant, les politiques actives du marché du travail peuvent être vues

comme une exigence sociale, plutôt que comme un moyen d'accroître l'emploi dans le secteur marchand. En outre, certaines politiques, telles que l'aide à la recherche d'emploi et les subventions pour l'emploi pour les chômeurs de longue durée, semblent avoir des effets positifs.

La protection de l'emploi et la taxation des licenciements peuvent être efficaces pour réduire l'aléa moral dans les flux d'entrée dans l'assurance chômage. Par ailleurs, elles encouragent l'engagement dans l'emploi et l'investissement dans les formations utiles à l'entreprise. Toutefois, la protection de l'emploi a un coût social en augmentant la durée du chômage et en entravant l'innovation. Elle dégrade la position sur le marché du travail des jeunes, des femmes et des immigrés. Des incitations financières, comme une modulation du taux de cotisation à l'assurance chômage, sont plus efficaces que des procédures administratives afin de diminuer le nombre excessif de départs ou de licenciements de travailleurs.

R3 : Réallocation sur le cycle de vie

Les États-providence européens sont fortement impliqués dans la réaffectation des revenus sur le cycle de vie. Selon les estimations, entre 60 et 80 % des transferts de l'État-providence concernent la redistribution des revenus individuels sur le cycle de vie, plutôt que de la redistribution entre riches et pauvres. Ce rôle peut être justifié par les imperfections du marché des capitaux, l'impatience et les distorsions liées à la redistribution. Ce lissage collectif via l'État-providence pourrait être remplacé par des dispositifs d'épargne individuelle obligatoires ou subventionnés. Même si ces dispositifs sont susceptibles de réduire la charge fiscale globale, ils peuvent apporter d'autres distorsions. Ainsi, le gouvernement fait face à un dilemme.

Des équipements collectifs pour la garde des enfants sont importants pour obtenir des taux de participation des femmes élevés et des taux de fécondité satisfaisants. La participation féminine bénéficie d'une hausse de la flexibilité du marché du travail et de facilités de garde d'enfants. Les subventions pour le congé parental peuvent favoriser la fécondité, mais au détriment de la participation au marché du travail en termes d'heures travaillées.

Certaines distorsions dans les décisions de retraite ont récemment été supprimées en Europe. En effet, les systèmes ont été réformés pour être plus actuariellement neutres relativement à l'âge de départ à la retraite. Cependant, la rigidité du marché du travail rend problématique la participation des personnes âgées. En effet, la combinaison de contrats à salaire rigide avec les augmentations de salaires à l'ancienneté et la protection de l'emploi nuit à la mobilité des travailleurs âgés et augmente les durées de chômage. La flexibilisation du marché du travail devrait accroître l'emploi, améliorer l'efficacité allocative et permettre une plus grande flexibilité des choix de retraite. Il demande, cependant, la destruction des contrats implicites salariaux actuels.

3.2.3. Une nouvelle architecture de l'État-providence⁷

Les sociétés européennes font face à de nombreux défis qui vont s'intensifier dans les années à venir et appellent à des réformes institutionnelles dans les systèmes de protection sociale : La société connaît un processus d'individualisation croissante, qui se manifeste en particulier par une préférence de plus en plus nette des femmes pour l'indépendance personnelle et une carrière à plein temps. De nouvelles structures familiales, plus souples, apparaissent, ce qui signifie une baisse du nombre d'enfants vivant avec leurs deux parents et un nombre croissant de familles monoparentales. Cette évolution entraîne de nouvelles formes d'insécurité et des risques croissants de pauvreté.

En ce qui concerne le marché du travail, la mondialisation, les transformations technologiques et les changements économiques structurels en cours provoquent une évolution de la production vers une économie de services à forte intensité de connaissances, créant de nouveaux risques sur le marché du travail. Alors que le nombre d'emplois ouvriers faiblement ou moyennement qualifiés, décevantement rémunérés et de pérennité assurée, est en déclin rapide, le dualisme du marché du travail s'accroît entre des emplois de professionnels hautement qualifiés et bien rémunérés et des emplois précaires pour les personnes à faible capital humain, confrontées en permanence à de bas salaires ou au chômage. En même temps, la pression pour accroître les disparités salariales ne cesse d'augmenter (Reich, 1991).

Pour éviter qu'un nombre croissant de personnes n'aient que de sombres perspectives de vie dans la précarité, nos sociétés doivent mettre en place un système éducatif efficace qui ne laisse personne sur le bord de la route et favorise l'apprentissage tout au long de la vie, doivent offrir de grandes possibilités de mobilité sur le marché du travail, mais doivent aussi mettre en place un système de Sécurité sociale comportant d'un filet de sécurité pour les personnes à faible revenu, mais aussi des dispositifs de soutien et d'incitation à l'activité c'est-à-dire une politique active du marché du travail. Dans les économies à forte intensité de connaissances, les chances de réussite des individus dépendent de leurs capacités d'apprentissage et de leur accumulation de capital humain. Aussi, l'impact de l'héritage en capital humain deviendra-t-il de la plus haute importance, « en particulier en ce qui concerne le développement cognitif et le niveau d'instruction », comme Esping-Andersen (2002, p. 3), l'a fait remarquer. Et il poursuit : « ... nous ne pouvons pas nous permettre de ne pas être égalitaristes dans les économies avancées du XXI^e siècle... l'égalité des chances devient une condition *sine qua non* d'efficacité... Le capital humain est la ressource la plus importante que nous devons mobiliser pour assurer une économie du savoir dynamique et compétitive. Nous sommes confrontés à d'énormes déséquilibres démographiques avec la venue à l'âge de travailler de cohortes peu nombreuses. Pour soutenir les personnes âgées, nous devons maximiser la productivité des jeunes. »

7. Alois Guger, Thomas Leoni et Ewald Walterskirchen (WIFO).

Alors que les États-providence d'après-guerre visaient principalement l'égalisation des conditions de vie en soutenant par des garanties de maintien du revenu, les perdants du jeu du marché, le défi maintenant est de donner aux personnes les moyens d'être convenablement formés pour satisfaire leurs besoins de protection sociale à l'intérieur du marché. Ainsi, la politique sociale doit devenir une ressource productive, c'est-à-dire un instrument de la politique de l'offre pour permettre aux personnes d'être en mesure de réussir sur le marché.

La Stratégie de Lisbonne se fonde sur trois objectifs ambitieux : faire de l'Europe une zone de prospérité économique, avec un haut niveau de protection sociale et de responsabilité en matière d'environnement. Si l'on considère que ces trois objectifs sont liés, et que la construction européenne doit viser à une unification progressive des sociétés européennes, la construction européenne devrait viser à faire converger les modèles sociaux européens. Accroître l'efficacité économique en Europe, en facilitant les changements et en effectuant des investissements importants pour l'avenir devrait être accompagnée d'une politique sociale déterminée. Le modèle continental manque de souplesse, le modèle libéral est trop coûteux en termes de cohésion sociale et d'inégalités, l'Europe devrait aller vers le modèle scandinave, sachant que la tâche sera difficile parce que les institutions et les traditions qui ont permis la réussite de ce modèle n'existent pas, ou pas dans la même mesure, dans les autres pays.

Le système scandinave est universel et généreux, mais les prestations sociales sont en partie subordonnées aux efforts de l'individu. Les transferts deviennent conditionnels à certaines obligations, les taux de remplacement sont plus faibles que par le passé en vue de fournir des incitations plus fortes au travail, mais restent élevés. Les pays scandinaves se sont révélés les plus performants en combinant un fort niveau d'égalité et de faibles taux de pauvreté avec des niveaux élevés d'emploi et une forte croissance économique (partie II). Ils sont les mieux préparés à affronter les nouveaux défis économiques et sociaux de demain.

Les éléments clés de l'architecture d'un nouvel État-providence nous semblent être :

Une stratégie d'investissement social centrée sur les enfants et favorables aux femmes, comme Esping-Andersen (2002) l'a proposé. Cette stratégie peut être considérée comme l'épine dorsale d'une réforme qui prend en compte les nécessités d'une société hautement flexible, basée sur la connaissance, avec des taux élevés d'activité d'hommes et de femmes économiquement indépendants. Alors que les États-Providence d'après-guerre fournissaient un haut degré de sécurité du revenu et une protection importante au sein de la famille traditionnelle, les jeunes familles d'aujourd'hui ont des perspectives de vie moins stables, tant du point de vue économique que familial. En même temps, les conditions préalables à une bonne qualité de vie et de carrière professionnelle sont en augmentation constante. Les chances dans la vie dépendent de plus en plus de l'investissement en capital humain offert par les deux parents et la société dans la petite enfance. De bonnes

capacités cognitives développées dans la petite enfance sont des nécessités absolues pour atteindre un haut niveau d'éducation et augmenter ses connaissances tout au long de sa carrière.

Pour des raisons démographiques, ainsi que du fait des exigences en capacités cognitives d'une « économie du savoir », nous ne pouvons nous permettre de laisser aucun enfant à la traîne. En conséquence, la réforme doit **réduire les inégalités d'héritage social et d'améliorer le potentiel cognitif de chaque enfant**, indépendamment de son origine sociale. Aussi, les politiques visant à améliorer la disponibilité de gardes d'enfants de haute qualité à prix abordable dans la petite enfance, ainsi que les politiques visant à réduire la pauvreté chez les enfants et à améliorer leurs conditions d'existence sont des investissements sociaux essentiels.

L'État-providence de demain devra **fournir plus de services sociaux** pour répondre aux exigences de sociétés de services, de plus en plus individualistes. Parallèlement à une augmentation de la flexibilité du temps de travail et des possibilités d'emploi à temps partiel, **la disponibilité d'établissements de soins et de garde, de haute qualité et à des prix abordables, pour les enfants, les personnes âgées ou handicapées** est aussi une condition importante pour les parents et en particulier pour les femmes, pour trouver leur équilibre vie-travail en combinant les obligations familiales avec les choix individuels de carrière. Le vieillissement démographique impose à la fois d'accroître les taux de fécondité et les taux d'emploi des femmes. L'amélioration du revenu relatif des familles avec enfants devrait aussi contribuer à rapprocher les taux de fécondité d'un niveau satisfaisant.

D'importants investissements en capital humain sont nécessaires pour accroître le niveau de d'instruction chez les jeunes cohortes et pour institutionnaliser la formation tout au long de la vie afin d'améliorer les capacités de reconversion, réduisant ainsi l'un des obstacles à la participation au marché du travail des travailleurs âgés.

Une stratégie de flexsécurité c'est-à-dire de flexibilité contrôlée et équilibrée sur le marché du travail est rendue nécessaire par l'accroissement de la concurrence sur les marchés des biens et du travail tant en raison de la mondialisation que des rapides changements technologiques et structurels. Pour réduire les risques de pauvreté, de hauts niveaux de protection sociale sont nécessaires. La flexsécurité des pays nordiques, et en particulier du Danemark, constitue un exemple de bonnes pratiques en associant la déréglementation sur le marché du travail avec une politique active du marché du travail, une protection généreuse des revenus en cas de chômage de pair avec de fortes incitations à reprendre un emploi rapidement.

Le gouvernement et les institutions publiques ont à jouer **un rôle actif dans la promotion de la compétition, l'innovation, l'efficacité et les changements structurels**. La politique technologique et l'impulsion pour l'adoption de nouvelles technologies favorisent la croissance et le bien-être social. Ceci est en contradiction avec l'approche selon laquelle les gouvernements doivent se contenter de déréglementer les marchés et attendre que l'innovation et le rebond de croissance suivent automatiquement.

4. Quel avenir pour l'Europe sociale?

Le terme d'« Europe sociale » a plusieurs sens. Il peut désigner l'ensemble des interventions actuelles des instances européennes, dans le domaine de la protection sociale et de la législation du travail, en complément (ou parfois en substitut) aux interventions des institutions nationales. Ces interventions sont étroitement encadrées par les textes communautaires, qui affirment que chaque pays est responsable de sa protection sociale. En même temps, la logique de la construction européenne, l'interdépendance croissante des économies, l'interpénétration des questions économiques, sociales et monétaires, font que les instances européennes tendent à accroître le champ de cette Europe sociale et essaient de piloter « la modernisation » des systèmes nationaux de protection sociale.

Mais par Europe sociale, on peut aussi entendre un projet politique consistant à augmenter explicitement les pouvoirs des instances européennes en matière sociale : le but serait de créer une Europe sociale, comme il y a une Europe économique ou une Europe monétaire. Celle-ci tendrait progressivement à l'uniformisation des systèmes sociaux européens. Ceci nécessiterait un transfert de souveraineté qui ne va pas de soi puisque le poids des partenaires sociaux nationaux serait réduit, que rien ne garantirait le contenu de cette Europe sociale, qui pourrait tendre vers un système libéral ou un système social-démocrate. L'Europe sociale peut entraîner un recul important de la démocratie sociale en Europe; en même temps, reconnaître explicitement qu'il existe une Europe sociale et qu'elle doit être gérée de façon ouverte et démocratique peut être un progrès par rapport à une situation de convergence contrainte.

Enfin, l'Europe sociale peut désigner aussi le projet politique visant à approfondir le MSE, en uniformisant vers le haut les niveaux de protection sociale, de redistribution et de droit du travail. Ceci pourrait se faire en introduisant progressivement des normes sociales qui s'imposeraient aux États membres, ces normes tenant compte de leur degré de développement économique, de façon à mettre progressivement en place un niveau de protection sociale, élevé et similaire dans tous les pays européens. Mais il n'y a pas consensus en Europe sur le contenu même de cette Europe sociale.

4.1. Convergence ou respect des spécificités nationales?

Les contraintes financières, les évolutions sociales et économiques, internes et mondiales, rendent nécessaires des réformes des systèmes de protection sociale dans tous les pays européens, qui, compte tenu de problèmes similaires, pourraient mettre en œuvre une stratégie de

convergence. Jusqu'à présent, toutefois, il n'y a guère eu de réformes communes en Europe, même si certaines convergences apparaissent. Par exemple, les réformes de financement (comme la création de l'IRAP en Italie ou de la CSG en France, la hausse de la TVA en Allemagne) sont restées nationales; seules la Suède et l'Italie ont adopté des systèmes de comptes notionnels pour leur système de retraite. De plus l'élargissement rend plus compliquées toutes les tentatives de convergence. Ce qui était difficilement concevable à 15 devient quasiment irréaliste à 27 (Vaughan-Whitehead, 2005). La convergence a trois justifications fortes : favoriser l'intégration économique, faire naître une citoyenneté européenne et empêcher la concurrence sociale vers le bas.

La diversité des systèmes est difficile à vivre pour les entreprises européennes. Elles doivent gérer une multitude de régimes, ce qui a un coût administratif important. La diversité n'est guère soutenable si l'intégration européenne se développe. Se poseront continuellement des questions du genre : à quelle législation est soumis un travailleur espagnol employé en Pologne par une entreprise française? Qui paie les prestations famille et santé à sa famille? Mais la fusion totale des systèmes, qui seule faciliterait la tâche des entreprises européennes, est difficile à imaginer. On pourrait certes mettre en place un 28^e régime auquel pourraient souscrire les entreprises qui ont des implantations dans plusieurs États Membres mais, en la matière, donner des possibilités de choix est dangereux. Un système qui ne regrouperait que les salariés bien payés et en bonne santé des grandes entreprises européennes serait obligatoirement très avantageux, s'il pouvait s'abstraire de la charge des travailleurs plus pauvres et des exclus.

La concurrence entre pays continentaux, anglo-saxons et de l'Est pourrait conduire à la lente agonie du modèle continental caractérisé par une forte redistribution entre des populations hétérogènes. Les entreprises refuseront de s'installer dans les pays qui taxent trop les salariés bien rémunérés; les jeunes préféreront s'installer dans des pays où les taux d'imposition fiscal-socials sont les plus faibles. Seuls pourront survivre des systèmes qui acceptent une forte inégalité (comme le système anglo-saxon) ou qui bénéficient à une population relativement homogène (comme les systèmes scandinaves). Les pays continentaux pourraient être contraints de s'aligner sur le modèle anglo-saxon, après une phase pénible de déséquilibres (comme les pays européens ont été contraints de renoncer à la taxation du capital des ménages). L'Europe peut donc se donner comme objectif d'éviter la concurrence vers le bas. Mais celle-ci ne s'est guère encore manifestée (tableau 1) de sorte que le danger reste théorique. Le risque est limité puisque la protection sociale est à la fois une charge et un avantage pour les actifs. Dans un pays à haut niveau de protection sociale, un salarié bénéficie de prestations maladie, retraite, chômage et famille en échange de ses cotisations; le système n'est donc pas en moyenne une

charge pour lui. Ne représentent une charge pour les actifs que les prestations d'assistance, mais celles-ci sont généralement payées par l'impôt. Toutefois, un système trop redistributif peut faire peser une charge importante sur les salariés les mieux rémunérés; la rentabilité du système de retraite par répartition peut être inférieure à celle du système par capitalisation. La concurrence sociale oblige donc à une grande vigilance : les systèmes de protection sociale sont condamnés à être efficaces et à ne pas être trop redistributifs.

Le débat sur la directive « services » (dite directive Bolkestein) a montré l'insécurité juridique qui découle des contradictions entre les règles du Marché unique et le caractère national des principes du droit du travail et de la protection sociale. Autoriser les sociétés de services à n'être soumises qu'au « principe du pays d'origine » et réduire les possibilités de contrôle du personnel détaché par les autorités du pays où elles travaillent aurait permis à certaines entreprises de choisir leur lieu d'implantation en fonction de considérations purement socialo-fiscales et de pratiquer du *dumping social* vis-à-vis des entreprises des pays les plus exigeants en matière sociale. Ceci aurait élargi de façon importante le champ des biens concurrentiels. De plus, la notion de services n'étant pas définie de manière précise, les services publics (santé, logement social) étaient menacés de devoir se plier aux règles de la concurrence (et en particulier de celle de non-subsidations publiques).

Enfin, la construction européenne suppose une européanisation progressive de la vie sociale et politique qui serait favorisée par une convergence des systèmes de protection sociale. Il s'agit « d'établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens ». L'intérêt des peuples pour la construction européenne serait renforcé si celle-ci avait des conséquences concrètes au niveau de leur protection sociale. La Commission européenne, soucieuse de faire remonter le maximum de décisions au niveau européen, cherche de plus en plus à intervenir sur les questions sociales, sans que cette intervention ne soit constitutionnelle, démocratique et encadrée. La Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) intervient déjà en matière sociale et une harmonisation pilotée, par exemple par le Parlement européen, serait préférable à une harmonisation dictée par la CJCE, où le poids des exigences du Marché intérieur l'emporterait sur les soucis de protection sociale. Une protection sociale similaire favoriserait des réactions similaires des économies européennes en cas de chocs, donc favoriserait la coopération des politiques économiques. À plus long terme, il semble difficile que les pays choisissent des stratégies profondément différentes en matière sociale, les uns préférant par exemple l'allongement de la durée d'activité et les autres l'augmentation des cotisations sociales.

Une certaine convergence semble nécessaire, mais vers quel modèle? Est-elle envisageable si les modèles nationaux sont profon-

dément ancrés dans des pratiques et des institutions sociales différentes? On ne peut uniformiser les systèmes sociaux de Bruxelles, en oubliant les spécificités, les débats et les traditions nationales. L'eupéanisation de la protection sociale se ferait au détriment de l'intervention des partenaires sociaux nationaux, ce qui affaiblirait les soutiens de la protection sociale. Dans la plupart des pays, le système de protection sociale est lié au mouvement syndical, qu'il soit géré par le patronat et les syndicats (modèle bismarkien), soit que les syndicats l'aient imposé au niveau politique (modèle scandinave). Ou confier sa gestion à des instances européennes, sans courir le risque de briser ce lien? Cette stratégie ne va-t-elle pas aboutir à une uniformisation vers le bas au nom de la compétitivité plutôt qu'à la défense et au développement d'un MSE renouvelé?

Tout système de protection sociale repose sur la solidarité; or celle-ci reste aujourd'hui nationale. Les pays à faible taux de chômage ne sont guère disposés à payer pour les pays à taux de chômage élevés, puisqu'ils pensent que ceux-ci en sont responsables, n'ayant pas fait les efforts nécessaires. Dans 20 ans, les Français ou les Anglais ne seront sans doute guère disposés à payer des cotisations retraites pour les Italiens ou les Allemands, qui n'auront pas eu suffisamment d'enfants.

Selon Boeri (2004) et Lejour (2007), le traité de Maastricht répartit les compétences entre les États membres et l'UE selon le principe de subsidiarité. La centralisation des décisions au niveau européen doit être justifiée par des effets d'échelle ou des externalités. Ceux-ci n'existent pas en matière de protection sociale ou de réglementation du marché du travail. Boeri (2004) refuse l'harmonisation fiscale au nom du respect des préférences nationales définies démocratiquement et de l'avantage d'efficacité de la décentralisation. Il faut laisser jouer la compétition entre les systèmes nationaux. On ne peut imposer un unique modèle social européen car les modèles doivent tenir compte des réseaux institutionnels spécifiques à chaque pays. Le risque d'une course « au moins-disant social » est faible. Aucun dispositif de protection sociale n'a été démantelé dans l'UE. Cependant, il peut être raisonnable de coordonner les dispositifs de revenu minimum pour éviter le « nomadisme social ». Selon Lejour (2007), l'harmonisation des normes sociales serait coûteuse pour les nouveaux États membres; elle ne correspondrait pas à leur niveau de développement économique; les préférences pour la protection sociale sont différentes entre les pays riches et les pays pauvres. Les différences de normes sociales ne sont pas nuisibles; elles contribuent au développement économique des nouveaux États membres, car ceux-ci sont en mesure d'attirer plus de capitaux et de renforcer leur compétitivité grâce à des normes sociales plus basses. Les consommateurs d'Europe de l'Ouest en bénéficieront aussi grâce à l'accroissement des échanges commerciaux et de la spécialisation. Une évolution progressive conduira à la convergence des

politiques sociales. Imposer immédiatement des normes sociales élevées aux nouveaux États membres les empêcherait d'atteindre la croissance nécessaire pour rattraper les anciens pays membres.

Ces points de vue supposent toutefois que l'intégration économique ne progresse pas en Europe; ils renoncent à tout nouveau progrès de la citoyenneté en Europe. Par ailleurs, on peut avoir un doute sur le sens de la *compétition* entre systèmes dans une situation de libre circulation. Les pays les plus redistributifs pourront-ils supporter la *compétition* de pays moins redistributifs, sachant que les riches les fuiront tandis que les pauvres s'y installeront? La compétition aboutit-elle obligatoirement à un système satisfaisant?

4.2. L'Europe sociale en action

À l'heure actuelle, l'Europe intervient de trois façons dans le domaine social : la législation (ou *hard law*) ; les interventions financières; les processus de coordination (ou *soft law*).

4.2.1. La législation

Le *hard law* constitue l'ensemble des décisions communautaires qui ont force de loi. Au départ, les traités permettaient aux instances européennes d'intervenir dans quelques domaines précis : la libre circulation des travailleurs, la coordination des régimes de Sécurité sociale, la santé et la sécurité au travail, l'égalité hommes-femmes et de façon plus générale la lutte contre les discriminations. Les deux premiers domaines sont justifiés par les nécessités du Marché unique; le troisième peut l'être par le refus de voir la compétition économique se faire au détriment de la santé des travailleurs; le quatrième ne l'est que par le souci de créer une société européenne partageant des valeurs communes.

L'Acte unique européen, entré en vigueur en 1987, met l'accent sur la nécessité de la cohésion économique et sociale. Il permet le vote à la majorité qualifiée sur certains sujets, comme la protection du travailleur sur son lieu de travail. La protection sociale n'est l'objet que de la formulation de vœux généraux. La négociation collective est promue et encouragée. Mais le projet de réalisation d'un marché intérieur ne s'est pas accompagné de perspectives d'harmonisation des systèmes de protection sociale.

La « Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs » a été adoptée par une déclaration commune des chefs d'État (hors Royaume-Uni) en décembre 1989. Elle n'est pas contraignante et ne renforce pas les compétences communautaires en matière sociale; elle

pose seulement une série de principes sur l'équilibre entre l'« économique » et le « social » au sein de la politique communautaire.

Le projet de Traité constitutionnel affirme les principes de l'Union : « une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social [...]. Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociale ». Il institutionnalise les rencontres tripartites annuelles pour la croissance et l'emploi. Il intègre la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne où figurent certes les droits sociaux, mais sous des spécifications peu contraignantes : les travailleurs ont le droit de travailler et de chercher un emploi (mais pas celui d'en avoir un) ; les droits sont reconnus *selon les législations nationales* ; aucun niveau minimal de prestation n'est prévu.

La plupart des interventions communautaires en matière sociale restent soumises à un vote à l'unanimité (Sécurité sociale, protection sociale des travailleurs, protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, représentation et défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de la Communauté). Elles sont fortement encadrées par les traités européens, notamment par les principes de subsidiarité et de proportionnalité (art. 5). Certains éléments, comme les rémunérations, le droit d'association, le droit de grève et le droit de lock-out, sont explicitement exclus du champ communautaire : il n'y a pas la possibilité, par exemple, de fixer un salaire minimum européen.

Au total, l'intervention de l'Europe en matière sociale concerne surtout la politique de l'emploi, plutôt que la protection sociale. L'Europe essaie de promouvoir le dialogue social et d'établir des droits communs à tous les travailleurs européens (santé, sécurité, non-discrimination). Par contre, elle n'a aucun pouvoir en matière d'organisation de la protection sociale (retraite, assurance maladie ou chômage, famille).

Elle se heurte à une difficulté grandissante : le refus des pays libéraux et des nouveaux membres de se laisser imposer une législation contraignante. Ainsi la directive sur le temps de travail a été vidée de son contenu par l'existence d'une clause d'*opt-out* : le travailleur peut renoncer à la limitation de sa durée de travail à 48 heures.

Par ailleurs, la Commission et la CJCE interviennent de façon détournée dans le champ social par leurs prérogatives sur la coordination des politiques économiques (solde budgétaire, niveau des dépenses publiques), la concurrence, la libre circulation ou la liberté d'établissement.

L'action des instances communautaires sur la protection sociale par la voie législative est arrivée à ses limites. Il n'y a pas d'unanimité entre

la Commission et les États pour que de grands pas soient faits dans cette direction. La diversité des modèles sociaux et la règle de l'unanimité amènent à la paralysie.

4.2.2. *Les interventions financières*

Les interventions financières en matière sociale sont extrêmement limitées. Le Fonds Social Européen cofinance des projets nationaux de politiques actives du marché du travail, mais dispose de très peu de ressources (0,1 % du PIB européen). Les interventions financières en matière sociale sont limitées par l'absence de solidarité européenne, par le refus de donner à l'Europe des ressources propres, ainsi que par la difficulté d'organiser des transferts entre pays de niveaux de revenus et d'institutions différents. Par exemple, certains ont proposé la prise en compte collective des dépenses de prestations chômage, ce qui organiserait des transferts contra-cycliques. Mais ceci supposerait que chaque pays accepte de perdre la responsabilité de son système d'assurance-chômage; que l'on verse plus aux chômeurs des pays les plus riches; que les pays en plein emploi acceptent de payer pour des pays en chômage de masse.

2. Le fonds d'ajustement à la mondialisation

La Commission a décidé en mars 2006 de créer un « fonds d'ajustement à la mondialisation ». Ce fonds pourrait constituer un élément intéressant de l'évolution de l'Europe sociale. La création de ce fonds reconnaît qu'il existe des victimes de la mondialisation. Reste à les identifier et à compenser leurs pertes de revenu et de possibilités d'emploi. En fait, le fonds sera réservé aux victimes directes de la mondialisation, aux travailleurs d'une entreprise ou d'un secteur directement frappés par des licenciements de masse en raison de la concurrence des pays à bas salaires. Le fonds est censé aider à leur reconversion (formation, requalification, aide à la mobilité). Il ne facilitera pas le maintien des emplois ou la création de nouveaux emplois, alors que souvent c'est tout un bassin d'emploi qui est concerné et que les possibilités d'emplois sont limitées. Avec ce fonds, certaines dépenses sociales sont directement prises en charge par l'UE; c'est une tentative de faire augmenter le budget européen et l'influence communautaire. Reste que l'ajustement à la mondialisation consiste à se résigner à la perte de secteurs industriels et d'un certain savoir-faire et à inciter des travailleurs industriels qualifiés à occuper des emplois de services non qualifiés et mal rémunérés. Le plafond de dépenses prévu est actuellement très bas (500 millions d'euros par an, soit 0,2 % des dépenses d'indemnisation chômage des états-membres), et quelques millions d'euros par État membre ne vont pas améliorer la situation de l'emploi industriel. Aucune ressource importante n'est prévue. Si la mondialisation fait globalement des victimes (les travailleurs de l'industrie) et des gagnants (les cadres mondialisés, les capitalistes), le fonds n'organise pas des transferts à la hauteur des enjeux.

4.2.3. Les processus de coordination

Les processus de coordination (ou *soft law*) comprennent la mise en place d'objectifs communautaires (GOPE, Stratégies de Lisbonne, Agenda social) et la Méthode ouverte de coordination (MOC). En matière sociale, ils permettent à la Communauté d'intervenir dans des champs où elle n'a pas de compétence selon les traités. Depuis 2000, les pays et la Commission se concertent selon la MOC (dont l'archétype est la Stratégie Européenne pour l'Emploi, SEE). L'objectif est d'impulser des réformes convergentes des modèles sociaux nationaux en partageant les expériences nationales et les « meilleures pratiques ».

À intervalles réguliers, le Comité de la protection sociale, la Commission et le Conseil interviennent pour donner des orientations sur l'évolution de la « protection sociale dans l'Union européenne », bien que cet objet n'existe pas et que la légitimité des instances européennes pour intervenir dans le domaine de la protection sociale soit faible. Depuis dix ans, les textes les plus marquants ont été :

— ***Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union européenne (1997)***

Selon la Commission, il faut moderniser les systèmes de protection sociale (SPS) en Europe. Le MSE doit être maintenu et consolidé car la flexibilité accrue de la vie économique demande que le SPS fournisse une forte sécurité. Mais le vieillissement va entraîner des coûts importants. La solution préconisée est de « rendre la protection sociale plus favorable à l'emploi » : augmenter le gain à la reprise d'emploi, diminuer la part des prestations sous conditions de ressources (au risque d'augmenter les inégalités), transformer l'indemnisation du chômage en soutien actif à la formation, réduire les charges portant sur le travail (mais quelles nouvelles ressources?), augmenter les incitations au report de l'âge de départ à la retraite, offrir des contrats d'intégration aux exclus titulaires d'allocation de revenu minimum. Il faut assurer la viabilité des régimes publics de retraite, réguler les régimes complémentaires, mettre sur pied des dispositifs de prise en charge des personnes dépendantes. Le rapport propose d'introduire des mécanismes de marché dans l'assurance-maladie tout en mettant en garde contre les risques d'anti-sélection. Il se prononce pour l'individualisation des droits sociaux tout en reconnaissant les risques de paupérisation de certaines femmes.

— ***Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale (1999)***

Le rapport reconnaît que chaque État a la responsabilité de sa protection sociale. Toutefois, il affirme que l'interdépendance des économies européennes fait que la modernisation des SPS est une question d'intérêt commun. Il s'appuie sur les GOPE et la Stratégie européenne pour l'Emploi pour réclamer : 1) des réformes des systèmes de retraites et de santé qui en réduisent le coût pour les

finances publiques; 2) une réforme de l'imposition et des prestations sociales pour inciter les chômeurs et les seniors à travailler; 3) la réduction de la charge sociale (par baisse des dépenses, hausse de l'impôt sur la consommation, taxes environnementales). La soutenabilité de la protection sociale doit être recherchée par la hausse du taux d'emploi. Quatre grands objectifs sont définis : rendre le travail plus avantageux; garantir les retraites; promouvoir l'intégration sociale et l'égalité entre les sexes; garantir un niveau élevé de protection de la santé. Les contradictions entre ces objectifs pas résolus; par exemple, entre un niveau élevé de protection de la santé et la baisse des charges sociales.

— *La Stratégie de Lisbonne (mars 2000).*

Le Conseil européen en lançant la Stratégie de Lisbonne (« devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ») demande à la politique sociale de s'adapter aux changements contemporains extérieurs (mondialisation) mais aussi intérieurs (vieillesse, économie de la connaissance). C'est la hausse des taux d'emploi qui doit permettre le financement de la Sécurité sociale (l'objectif étant de passer de 61 à 70 %). L'objectif de modernisation de la protection sociale est réaffirmé; il doit être atteint grâce aux travaux du CPS et à la MOC. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est promue comme axe prioritaire, le CPS étant chargé d'établir des indicateurs pertinents.

Ce volet social est développé dans « **l'Agenda pour la politique sociale** » qui prône une politique sociale renforcée et considérée comme un facteur productif. « Ce sont les performances économiques, et donc l'action par les politiques économiques, qui permettent de préserver et améliorer le MSE ». Cet agenda vise à faire interagir politiques économiques, sociales et de l'emploi et à mobiliser tous les acteurs dans le sens de l'objectif stratégique de Lisbonne : les politiques budgétaires doivent rester saines; la modération salariale doit être poursuivie; les marchés des biens, des services, des capitaux doivent être réformés; les politiques fiscales doivent être coordonnées. L'agenda ne cherche pas à harmoniser les politiques sociales, mais à établir des objectifs communs et à favoriser la coordination dans le cadre du marché intérieur et de la monnaie unique. La protection sociale continue de relever des États membres, mais une coopération au niveau européen doit permettre de relever les défis de la modernisation. En matière de protection sociale, les préconisations sont limitées; les quatre objectifs sont simplement rappelés; la promotion de l'inclusion sociale est l'objectif prioritaire, mais sans proposition concrète.

Le rapport du Groupe de haut niveau sur l'avenir de la politique sociale dans une Union européenne élargie (2004) reprend l'objectif de

moderniser la protection sociale en rendant le travail rémunérateur par des réformes de la sécurité sociale et de la fiscalité. Mais il ne montre pas que ceci est possible sans augmenter les inégalités de revenu. Il propose d'élargir la base de financement, mais sans proposition précise de nouvelles ressources. Il recommande une politique globale pour concilier les vies professionnelle et familiale, mais ne plaide pas en faveur d'une politique nataliste. Il propose de demander à chaque pays d'instaurer un revenu minimum pour les enfants, exprimé en proportion du revenu médian. Il estime que le pacte actuel entre les générations est centré sur les personnes âgées et propose de le recentrer sur les jeunes. Mais faut-il opposer ainsi ces deux objectifs? Peut-on réduire le niveau de vie des retraités? Ne faudrait-il pas demander aux actifs aussi de contribuer à une meilleure insertion des jeunes?

L'Agenda social 2005 est relativement modeste (12 pages). Il reprend l'objectif de moderniser le MSE selon deux axes majeurs : (1) l'emploi; (2) l'égalité des chances et l'inclusion. La politique sociale, au lieu d'être autonome, avec ses exigences propres, risque de devenir un instrument de la politique de l'emploi. La nouveauté est que l'Agenda insiste sur une approche intergénérationnelle qui conduit à mettre l'accent sur les besoins des jeunes et des familles. La Commission s'engage à ouvrir un débat sur les dispositifs nationaux de revenu minimum.

La protection sociale, au sens strict, peine à apparaître au niveau communautaire. En raison des divergences de point de vue entre nations, il n'y a guère de débats sur les objectifs de base de la protection sociale, sur les modèles sociaux à proprement parler. La question de la convergence des modèles sociaux mérite pourtant d'être posée face à l'intégration économique européenne. Souvent, la politique sociale n'est pas considérée en soi, avec ses objectifs propres de la protection sociale mais comme une politique de l'emploi. Les GOPE réclament une réduction du montant des dépenses publiques. Or les dépenses de la protection sociale représentent des postes budgétaires importants qui risquent d'être victimes de cet arbitrage. L'UEM, la mondialisation et le vieillissement démographique placent les politiques sociales des pays européens devant des défis communs; une stratégie commune serait nécessaire. Elle suppose de délicats arbitrages entre les préoccupations sociales et les contraintes économiques. Ces arbitrages sont par essence politiques. Les pays partent de situations très différentes et peuvent choisir des arbitrages différents. Face à cette diversité, il n'existe pas d'instances qui pourraient définir des stratégies de convergence, pas de processus démocratique qui pourrait soutenir ces stratégies et pas de forces sociales qui pourraient les porter. Les processus de concertation visent à remédier à ses insuffisances, mais, limités à des débats entre les technocraties européennes et nationales, ils ne sont guère à la hauteur de l'enjeu.

4.3. La Méthode ouverte de coordination (MOC)

La stratégie mise en œuvre actuellement par la Commission est celle de la *modernisation des systèmes de protection sociale*, par une stratégie commune des États membres, sous la houlette de la Commission selon la Méthode ouverte de coordination. Au Sommet de Lisbonne (mars 2000), la MOC est définie comme un processus qui vise à :

- Définir des lignes directrices pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs fixés par les États membres ;
- Établir des indicateurs quantitatifs et qualitatifs de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques ;
- Traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures qui tiennent compte des diversités nationales ;
- Procéder périodiquement à un suivi, une évaluation et un examen par les pairs, ce qui permettra à chacun d'en tirer des enseignements.

La MOC essaie d'obtenir une certaine convergence dans le domaine de la protection sociale par une procédure de coordination non contraignante, fondée sur l'échange d'informations et le dialogue entre les États membres. Dans des cas de systèmes institutionnels complexes et interdépendants, il est impossible d'adopter des règles contraignantes et uniformes pour infléchir les politiques nationales. Les caractéristiques des systèmes nationaux de protection sociale génèrent des trajectoires de type « dépendance du sentier », c'est-à-dire de maintien sur une trajectoire historiquement déterminée (Erhel et Palier, 2005). Les réformes menées en Europe au cours des vingt dernières années n'ont pas changé la nature des États-providence. Il est difficilement envisageable de vouloir importer telle quelle une politique dans un autre contexte institutionnel. 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, il existe des tendances majeures communes à la plupart des mesures adoptées en Europe. La MOC peut ainsi apparaître comme 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, tout en respectant des différenciations jugées irréductibles.

Concrètement, la MOC réunit les États membres et la Commission. Dans chaque domaine sont annoncés des objectifs généraux communs, sont élaborés des plans d'action et rapports nationaux qui fixent la politique que les États membres prévoient de mener pour atteindre les objectifs communs ; ces plans et stratégies sont évalués dans des rapports conjoints de la Commission et du Conseil. Ces rapports sont

présentés et adoptés lors des Conseils européens. Le Comité de protection sociale fait le lien entre la Commission et le Conseil. Le tout est donc l'occasion d'un intense processus bureaucratique.

La MOC a été lancée dans trois domaines : la lutte pour l'inclusion sociale (2000), les systèmes de pensions et de retraite (2001), les soins de santé et de soins de longue durée (2004). Dans ces secteurs, il n'y a guère d'externalités qui justifient l'intervention communautaire. Celle-ci se justifie soit par la nécessité de faire émerger les valeurs du MSE (en matière d'inclusion sociale et de santé) soit par la nécessité de faire des choix convergents en matière de retraite pour des raisons économiques comme sociales.

Il faut noter qu'il n'existe pas de MOC dans le domaine de la famille, bien que les performances des pays membres soient très différentes en matière de taux de fécondité, de taux d'emploi des femmes et de niveau de vie relatif des familles.

À partir de 2006, a été mise en place la rationalisation de la MOC qui vise à l'intégrer plus encore à la Stratégie de Lisbonne et aux lignes directrices pour l'emploi. Les trois sujets (inclusion sociale, pensions, soins) font l'objet d'un document unique et d'une discussion commune. Ce renouvellement visait à donner de la visibilité à ce processus qui en manque cruellement, mais cet objectif n'a guère été atteint.

La MOC pour l'inclusion sociale a été lancée en 2000. L'objectif était d'« apporter une contribution décisive à l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'ici à 2010 », mais le taux de pauvreté n'a guère baissé en Europe depuis 2000. L'exclusion sociale s'est développée en Europe à partir des années 1980 sans que les systèmes de protection sociale ne disposent des instruments et des institutions pour y faire face. La MOC a le mérite d'inciter les pays membres à faire de la lutte contre la pauvreté un nouvel élément de leur système de protection sociale.

La Communication de 2000 mettait l'accent sur la participation à l'emploi, sur l'accès de tous aux ressources (sans toutefois imposer des normes de revenu minimum) et à certains aux droits (logement, santé), sur la prévention de l'exclusion, sur l'action pour les plus vulnérables, sur la mobilisation de tous les acteurs. Mais les contradictions n'étaient guère explicitées entre le revenu minimum et l'incitation à l'emploi, entre la modernisation économique (qui pousse les entreprises à être exigeantes sur la qualité de leur main-d'œuvre) et l'inclusion. Le Rapport conjoint de 2002 reconnaissait le lien entre le poids des dépenses sociales dans le PIB et la réduction du risque de pauvreté. Il mettait sur pied un grand nombre d'indicateurs permettant de tenir compte des différents aspects de l'exclusion. La Communication de 2005 mettait l'accent sur sept priorités : la participation au marché du travail, la modernisation de la protection sociale, les inégalités dans l'éducation

et la formation, la pauvreté des enfants, l'accès à un logement décent, l'accès aux services sociaux, la lutte contre les discriminations. La Communication de 2007 met l'accent sur la lutte contre la pauvreté des enfants, en posant les questions de l'accès des parents au marché de l'emploi, de la lutte contre l'échec scolaire et de l'intégration des enfants d'immigrés.

Globalement, l'apport de la MOC inclusion n'est guère apparent puisqu'aucun objectif chiffré n'a été défini et aucune stratégie adoptée, compte tenu de la diversité des pratiques nationales. La MOC pourrait avoir le mérite de faire apparaître au grand jour les situations de pauvreté et d'inciter les pays à programmer des objectifs ambitieux en la matière, mais ses travaux ne sont guère diffusés. Définir des objectifs communs pour le taux de pauvreté, le taux de pauvreté des enfants ou le revenu minimum (en pourcentage du seuil de pauvreté) serait sans doute plus mobilisateur.

En matière de retraite, l'intervention de la Commission s'est d'abord faite dans le cadre des Grandes orientations de politique économique (GOPE). L'objectif mis en avant était d'éviter le gonflement des dépenses publiques de retraites, qui aurait pu induire une hausse du déficit et de la dette. Depuis juillet 2001, les pays doivent présenter, dans leur programme annuel de stabilité, des projections de l'impact à long terme des évolutions démographiques. Le Conseil de Barcelone de mars 2002 invitait les pays membres à chercher à augmenter de 5 ans l'âge moyen de fin d'activité, d'ici 2010. Les GOPE de juin 2002 demandaient aux pays membres « de recourir de manière plus importante à la capitalisation » et d'utiliser « la fenêtre d'opportunité » avant l'augmentation des dépenses de retraites pour réduire fortement leur dette publique. Pourtant, même si la Commission feint de craindre que certains pays pourraient envisager de financer les retraites par une hausse du déficit public, tous les pays savent que leur système de retraite doit être équilibré. À partir du moment où chaque pays est décidé à équilibrer financièrement son système (par report de l'âge de la retraite, baisse des prestations ou hausse de cotisations), l'évolution des retraites ne met pas en cause la stabilité des finances publiques. Les cotisations retraites ayant une contrepartie directe ne devraient pas faire partie des prélèvements obligatoires. Elles ne réduisent pas l'incitation au travail. Elles constituent un placement dont la rentabilité (le taux de croissance de la masse salariale plus le taux de croissance de la durée moyenne de retraite) peut se comparer, en niveau ou en volatilité, avec celle des placements financiers. Rien, du point de vue économique, ne justifie une barrière totale entre les deux placements, l'un étant nuisible, les cotisations, l'autre favorable, l'épargne retraite. Le niveau des cotisations sociales doit échapper à l'obsession de la baisse du taux de prélèvement obligatoire; le niveau des retraites à l'obsession de la baisse des dépenses publiques.

Face à la tentative des ministres de l'économie et de la direction générale Économie et affaires financières de s'emparer des questions de protection sociale, et en particulier de retraite, la création du Comité de la protection sociale (CPS) et la mise en place de la Méthode ouverte de coordination (MOC) peuvent s'analyser comme une réaction des ministres des Affaires sociales et de la direction générale Emploi et affaires sociales.

La MOC a abouti à un premier rapport en décembre 2002. Celui-ci s'articule autour de trois grands objectifs : assurer la viabilité financière des systèmes; assurer le caractère adéquat des pensions; moderniser les systèmes de retraites. Grâce à l'intervention des ministères des Affaires sociales, le rapport est moins normatif que les GOPE. Cependant, la stratégie repose sur quatre piliers : utiliser les années à venir à réduire la dette publique; inciter à l'emploi entre 55 et 65 ans et retarder l'âge effectif de fin d'activité de 5 ans; réduire le montant des retraites versées par le régime par répartition, les rendre plus contributives et plus neutres actuariellement en les faisant plus dépendre de la durée de la carrière et de l'âge de départ; augmenter le poids des systèmes par capitalisation. La stratégie d'augmentation des cotisations est rejetée sans discussion. Par contre, le rapport insiste sur la nécessité de faire échapper les personnes âgées à la pauvreté en garantissant des revenus minima et sur la nécessité d'assurer des taux de remplacement adéquat. Il reconnaît la nécessité d'assurer des retraites satisfaisantes aux travailleurs qui ont eu des carrières interrompues ou des périodes de travail à temps partiel (ce qui est contradictoire avec le troisième pilier). Le rapport reconnaît que l'indexation généralisée sur les prix fait courir un risque de paupérisation progressive des personnes âgées. Il reconnaît les risques que font courir des pensions trop faibles, qui ne seraient pas socialement acceptables. Il affirme que les pensions par répartition demeureront l'axe du système. Mais les contradictions ne sont pas tranchées. Le CPS a réussi à faire figurer dans les indicateurs d'adéquation des pensions des indicateurs précieux comme le taux de pauvreté des personnes âgées et le taux de remplacement assuré par le système de retraite (tableau 15). Ceux-ci montrent que la réussite en terme d'emploi des seniors des pays libéraux et scandinaves se paie d'un bas niveau de vie relatif des retraités.

Le rapport de 2006 met cinq thèmes en évidence : définition d'un revenu minimal pour les personnes âgées, établissement d'une corrélation étroite entre cotisations et prestations, prolongation de la vie active par la réforme des modalités de départ à la retraite, développement des retraites privées, gouvernance. Le rapport de 2007 constate que la plupart des pays prévoient une forte baisse des taux de remplacement, qui devra être compensée par l'allongement de la durée de carrière ou le développement des régimes privés.

15. Deux indicateurs du niveau des pensions en 2004

En %

| | Revenu relatif des plus de 65 ans | Taux de remplacement moyen |
|--------------------|-----------------------------------|----------------------------|
| Portugal | 109 | 63 |
| Pologne | 109 | 59 |
| Hongrie | 101 | 61 |
| Autriche | 95 | 67 |
| Allemagne | 92 | 45 |
| France | 90 | 66 |
| Pays-Bas | 88 | 43 |
| Slovenie | 87 | 42 |
| Slovaquie | 85 | 55 |
| Italie | 84 | 58 |
| République tchèque | 83 | 51 |
| Suède | 80 | 58 |
| Grèce | 79 | 49 |
| Espagne | 75 | 56 |
| Finlande | 75 | 46 |
| Belgique | 73 | 42 |
| Royaume-Uni | 72 | — |
| Danemark | 70 | — |
| Irlande | 65 | 43 |

Source : Commission européenne (2007).

L'âge d'or des retraites est fini en Europe. Le risque est que les contraintes financières vont progressivement entraîner une forte diminution du niveau relatif des retraites, de sorte qu'une plus grande proportion de personnes âgées sera dans la pauvreté. La stratégie choisie — la hausse des taux d'activité des travailleurs seniors — n'est qu'une partie de la solution. La MOC a du mal à arbitrer entre les préoccupations économiques (qui poussent à la baisse des retraites publiques, au report de l'âge de la retraite et à la différenciation du niveau des retraites selon l'âge de départ) et les préoccupations sociales (qui poussent à un minimum vieillesse élevé, à un taux de remplacement satisfaisant et au maintien de systèmes de sécurité pour les travailleurs seniors qui ne trouvent pas d'emploi).

En matière de santé et de soins de longue durée, la MOC devrait être un échange d'expériences et de « bonnes pratiques » pour améliorer la situation de santé et réduire les coûts. Trois objectifs doivent être atteints simultanément (selon le Conseil européen de Barcelone, mars 2002) : un accès égal aux soins pour tous, un niveau élevé de qualité des soins, la viabilité financière à long terme. Le rapport conjoint de la Commission et du Conseil « Soutenir les stratégies nationales pour l'avenir des soins de santé et des soins aux personnes âgées », mars 2003, justifie l'intervention communautaire par trois

arguments : les politiques de santé doivent être conformes au principe du marché unique de libre circulation et de libre fourniture des services (mais ces préoccupations sont-elles cruciales dans ce domaine?), l'UE a des responsabilités en matière de santé publique (article III-278 du TCE), elle doit contrôler la viabilité à long terme des finances publiques (mais un pays devrait avoir le droit d'augmenter ses dépenses de santé si les ménages acceptent de financer la hausse). La Communication de 2004 essaie de faire le lien entre la santé et l'emploi, en insistant sur les problèmes de santé des personnes menacées d'exclusion sociale et les problèmes de l'emploi dans le domaine de la santé et des soins. La Communication de 2007 résume la première année de la MOC. Tous les pays s'engagent à garantir l'accès de tous à des soins adéquats mais, en pratique, ils font supporter une part de plus en plus importante des dépenses aux patients. Certains pays reconnaissent avoir une offre insuffisante, qui entraîne files d'attente et rationnement; d'autres estiment dépenser trop. Mais la MOC ne se penche guère sur la diversité des systèmes de santé, leur gouvernance et les méthodes pour réduire les coûts. Jusqu'à présent aucune stratégie européenne n'est préconisée dans ce domaine. Il y a une forte contradiction entre la reconnaissance de la croissance des besoins et les contraintes financières (qui amènent à essayer de réduire les dépenses et l'emploi publics, à préférer l'assurance privée à l'assurance publique). La MOC n'aborde pas de front les arbitrages cruciaux à effectuer.

4.4. Quel est l'impact de la MOC?

On peut distinguer trois points de vue sur l'impact de la MOC (Pochet, 2001). Selon le premier, la MOC est un « cache-misère » de la politique sociale au niveau européen. Elle permettrait à chaque pays de suivre sa politique sans se préoccuper de recommandations non contraignantes au niveau européen. Le caractère confidentiel de la MOC et l'absence de toute référence à celle-ci dans les débats nationaux tend à valider ce point de vue.

Selon le deuxième, la MOC permet d'éviter des divergences trop importantes, qui seraient néfastes dans le cadre de l'intégration économique européenne (comme le « tourisme social » et le « dumping social »). La MOC accepterait l'idée de plusieurs modèles sociaux en Europe dans un cadre permettant des évolutions différentes, mais en réduisant les risques de trop fortes divergences.

Selon le troisième, la MOC exprimerait une volonté claire de convergence des politiques sociales. Elle aurait des effets et une influence réels sur les politiques sociales des États membres, mais cet effet n'apparaîtrait qu'à long terme. Compte tenu de situations de départ très différentes, la MOC serait plus efficace que la régulation par voie de

directives et de règlements. La MOC serait un instrument pour faire converger les modèles sociaux vers un modèle commun.

En fait, la MOC ne semble guère avoir eu d'influence directe sur les réformes nationales des politiques sociales. Dans la plupart des cas, le débat national sur la protection sociale se fait sans référence à la stratégie européenne. En matière d'exclusion, de retraite, de santé, la plupart des réformes se sont faites avant la mise en place de la MOC. Enfin, les hommes politiques jugent préférable de ne pas mentionner une référence européenne. Ainsi le débat sur les retraites aurait-il été volontairement circonscrit au cadre national, alors même que le processus de coordination européen débutait dans ce domaine.

Cependant, si l'effet de la MOC ne semble pas être direct, cela ne signifie pas qu'il soit nul. La MOC introduit un rééquilibrage des forces au profit du « social », notamment par son système d'évaluation par les pairs et la médiatisation contraignante qu'elle exerce sur les États membres. Il y a un effet d'apprentissage, de constitution d'un savoir commun, induits par les échanges portant sur les expériences nationales et les meilleures pratiques. Les outils fournis par la MOC (indicateurs, lignes directrices, modèles, arguments) constituent des ressources pour les acteurs nationaux, qu'ils utilisent dans le processus de décision des politiques nationales. Ainsi, la MOC « inclusion » a obligé tous les pays à mettre ce sujet à leur agenda ; la MOC « santé » comme la MOC « retraite » oblige les pays à se positionner par rapport au dilemme soutenabilité/besoins sociaux ; la MOC retraite a mis à jour les questions du risque de pauvreté des personnes âgées et de dégradation des ratios de dépendance. La coordination européenne a ainsi un « effet de levier » sur les politiques nationales (Coron et Palier, 2002).

La MOC donne une référence européenne au domaine sociale, et permet à certains acteurs de légitimer leurs positions dans le débat national. Il se crée ainsi un fossé de plus en plus grand entre ceux qui ont accès au niveau européen et ceux qui en sont exclus.

La MOC tente de réaliser une certaine convergence européenne dans le respect des spécificités nationales, alors les décisions effectives et les moyens d'action concrets restent à l'échelon national. Le problème est que l'évolution de la protection sociale était discutée traditionnellement dans la plupart des pays européens dans le cadre du dialogue social entre État, organisations patronales et syndicats de travailleurs. La MOC, malgré son essence sociale, se déroule en huis clos : les parlements nationaux et européens n'interviennent pas (les rapports sont livrés au Conseil mais non transmis au Parlement, qui n'émet pas d'avis consultatif) ; les forces sociales nationales sont peu concernées. La MOC transporte le débat national au niveau inter-étatique entre hauts fonctionnaires des administrations des finances et

des affaires sociales. Ceux-ci peuvent-ils valablement présenter la stratégie nationale en matière de retraite? Peuvent-ils valablement donner un point de vue français, allemand, belge... sur les réformes des pays partenaires? Il s'agit d'une concertation entre les hautes administrations, appauvrie en comparaison de la concertation au niveau national qui implique les acteurs concernés, dans leur diversité. Les hautes technocraties européennes et nationales s'entendent sur une stratégie commune en matière sociale. La MOC représente donc un net recul du débat social et démocratique.

5. Réformes nationales ou pilotage européen?

De façon schématique, cinq points de vue sont en présence en Europe :

1) Pour *les libéraux*, l'Europe (et la mondialisation) sont une chance pour sortir d'un modèle social-démocrate vermoulu qui ne correspond plus aux besoins du capitalisme. Les concurrences fiscale et sociale, impulsées par la mondialisation, permises par le Marché unique, vont imposer aux pays européens (particulièrement d'Europe continentale) de démanteler progressivement leur système de protection des salariés (droit du travail, salaire minimum) et de libéraliser leur système de protection sociale (passage aux fonds de pension, à l'assurance maladie privée). Sinon, les entreprises refuseront progressivement de s'installer dans ces pays, les salariés qualifiés d'y travailler, d'y être taxés et de payer des cotisations sociales. Le vieillissement de la population, et donc la hausse des dépenses de retraites et de santé, ne serait pas finançable dans une économie mondialisée puisque la hausse des cotisations ferait fuir les jeunes actifs dynamiques. De ce point de vue, toute harmonisation serait nuisible, en retardant les ajustements nécessaires. Il faut passer à un modèle libéral en libéralisant le marché du travail, en concentrant la protection sociale sur les plus pauvres et en renvoyant les autres au marché. Il faut accepter le gonflement des inégalités pour se caler sur les normes mondiales.

Mais les libéraux oublient que cette évolution n'est pas souhaitée par les populations concernées. L'Europe connaîtrait une longue période de troubles sociaux, d'insécurité sociale, de conflits intergénérationnels peu propices à la consommation, à la confiance, à la croissance. Il n'y aura pas de grand soir libéral, mais un long pourrissement du modèle européen. Le modèle libéral est un choix politique que les sociétés peuvent accepter ou rejeter. Le but de la Construction européenne devrait être de leur laisser ce choix.

2) Pour *les souverainistes*, les peuples doivent conserver le droit de choisir l'organisation de leur protection sociale, d'autant plus qu'elle

dépend étroitement des institutions et des rapports sociaux nationaux. Il faut éviter que l'Europe, actuellement dominée par les libéraux, ne remette en cause les acquis sociaux nationaux. Aussi, ne doit-on lui donner d'autres pouvoirs que celui d'organiser la coexistence de systèmes différents. C'est le point de vue dominant dans les pays nordiques et aux Pays-Bas. C'est aussi le point de vue britannique et de certains nouveaux membres, avec la différence que la crainte est, au contraire, que les Institutions européennes imposent un modèle trop égalitariste et trop social, nuisible à l'efficacité économique.

Jusqu'à quand les disparités nationales seront-elles compatibles avec le Marché unique, avec la libre circulation des biens, des capitaux, des services? Cette position suppose que chaque nouveau progrès dans l'Europe économique soit accompagné de mesures garantissant la souveraineté nationale en matière de prestations, de taxation, de droit du travail. Ce n'est pas le point de vue de la Commission, qui au contraire veut réduire les prérogatives des États. Peut-on imaginer des entreprises européennes, qui auront des travailleurs d'une vingtaine de pays, chacun soumis à une législation nationale spécifique? Enfin, faut-il respecter toutes les particularités nationales : pauvreté des enfants et des personnes âgées dans les pays anglo-saxons, bas taux d'emplois et faible taux de fécondité des femmes au Sud, chômage de masse des pays continentaux? Faut-il utiliser la construction européenne pour les réduire ou faut-il compter sur la dynamique nationale?

3) Rares sont ceux qui proposent un *big bang* aboutissant à un système unifié en Europe. Ceci poserait des questions insolubles : quel système? Comment organiser concrètement la phase transitoire en respectant les droits acquis? Tout système de protection sociale repose sur la solidarité; or celle-ci reste aujourd'hui nationale; la solidarité européenne n'existe pas. Le seul système généralisable serait un système libéral puisque la solidarité y est réduite au minimum. Pourtant, on ne peut totalement exclure une évolution où, en raison de l'accélération de la mobilité des actifs en Europe, du développement d'entreprises européennes, de l'extension de la concurrence en Europe, voire de décisions de la CJCE, la question d'un système unique se pose. Il est déjà intéressant de s'interroger sur ce que devrait comporter un tel système.

4) Pour les partisans de l'*Europe sociale*, l'Europe doit converger progressivement vers un modèle social unifié, comprenant une protection sociale de haut niveau. La mise en place d'un gouvernement économique et social européen permettra l'harmonisation par le haut de la fiscalité et de la protection sociale. Des minima salariaux et sociaux (revenu minimum, taux de remplacement des prestations chômage et vieillesse, prestations familiales) dépendraient du niveau de développement atteint par chaque pays et augmenteraient au fur et à mesure que celui-ci rejoindra les pays de tête. Les salariés auraient des moyens

d'intervention accrus sur la gestion des entreprises. L'Europe sociale permettra de coordonner les hausses de salaire, donc d'avoir des effets favorables en termes de demande, en minimisant les effets défavorables en termes de compétitivité. L'Europe pourra promouvoir son modèle social à l'échelle mondiale.

Faut-il une Europe sociale, comme il y a une Europe monétaire, un Pacte de stabilité, un Marché unique européen? La réponse ne va pas de soi. Le progrès social est conflictuel; il est impulsé par l'intervention des travailleurs, de leurs organisations syndicales : ceux-ci sont absents des processus technocratiques de Bruxelles. Aussi, l'Europe sociale fait-elle courir le risque d'un nouvel affaiblissement du mouvement social.

6. Un nouvel élan pour l'Europe sociale La déclaration du 7 février 2007

Une déclaration pour donner « un nouvel élan à l'Europe sociale » a été publiée le 7 février 2007 par 9 des 27 ministres du Travail (Belgique, Bulgarie, Chypre, France, Grèce, Hongrie, Espagne, Italie, Luxembourg). Elle est donc relativement minoritaire en Europe. En particulier, aucun pays scandinave ne l'a signée. Elle propose de « renforcer le MSE... en élaborant une vision d'avenir pour l'Europe sociale... en promouvant avec une approche équilibrée... les adaptations à la mondialisation... tout en garantissant les protections sociales propres à la tradition européenne ». Les quatre pistes proposées sont : les politiques pour l'emploi et la flexsécurité (avec des normes sociales minimales) ; la cohésion sociale (préservier les finalités sociales des systèmes de protection sociale et leur caractère universel et solidaire; définir un revenu minimum) ; l'égalité des chances (favoriser l'emploi des femmes; renforcer les politiques familiales et l'aide à la garde) ; une meilleure gouvernance sociale de l'Union (évaluer l'impact social de toutes les politiques de l'Union; valoriser le dialogue sociale européen).

Les pays anglo-saxons et les nouveaux entrants refusent de se voir imposer un modèle qui apparaît aujourd'hui en crise dans les grands pays continentaux, incapable d'éviter le chômage de masse et le développement de l'exclusion et dont les perspectives financières ne sont pas assurées. L'unification, même progressive, de systèmes fortement disparates apparaît problématique, tant sur le plan technique que sur le plan politique et social. Elle suppose une homogénéité de l'Europe beaucoup plus forte qu'elle ne l'est réellement. Elle suppose une délicate remise en cause des pratiques nationales : par exemple, certains pays n'ont pas de salaire minimum national (mais des salaires minimum de branche) ou de revenu minimum (l'aide sociale étant décentralisée). Elle suppose qu'un pouvoir central de Bruxelles sera

capable, politiquement, socialement et techniquement, de piloter un mécanisme complexe et contradictoire. Faut-il donner des pouvoirs à l'Europe en matière de protection sociale et accepter le principe de la majorité qualifiée en matière fiscale ou sociale, sachant qu'elle peut aboutir à une harmonisation par le haut ou par le bas. La social-démocratie, keynésienne et redistributive, n'est plus majoritaire en Europe. Ceci pose la question de la démocratie en Europe : un pays peut-il se voir imposer (ou refuser) une réforme sociale qu'il refuse? Comment organiser un dialogue social efficace en Europe, pour réformer et unifier la protection sociale, entre de nombreux partenaires organisés au niveau national? Si le modèle le plus efficace est celui où les partenaires sociaux s'accordent pour piloter finement tant la protection sociale que le droit du travail et l'évolution des salaires, ce modèle (scandinave ou hollandais) n'est guère transposable dans une vaste zone hétérogène.

5) Selon un point de vue *européen social-libéral*, les instances européennes doivent guider des réformes progressives mais convergentes visant à *moderniser* les systèmes nationaux de protection sociale. Cette convergence serait organisée par des méthodes souples, comme les Lignes directrices et l'Agenda de Lisbonne, c'est-à-dire un ensemble d'orientations élaborées par la Commission puis adoptées par le Conseil européen, et comme la Méthode ouverte de coordination, c'est-à-dire par la confrontation des expériences nationales et la pression des autres pays membres guidées par la Commission européenne. Toutefois, chaque pays conserverait son autonomie en la matière sociale. Ce processus a l'avantage de ne pas porter atteinte à la souveraineté nationale. En sens inverse, il est obligatoirement lent et peu perceptible par les agents économiques ou les populations. Rien ne garantit qu'il aboutisse à une convergence suffisante. De plus, son contenu pose problème; les GOPE comme la MOC sont des processus de concertation entre technocrates européens et nationaux qui ne concernent guère les acteurs sociaux, qui sont peu répercutés au niveau des États et des opinions publiques. Dans son état actuel, ce processus est peu mobilisateur et n'aboutit pas à faire apparaître un projet d'Europe sociale. De fait, les interventions des instances européennes oscillent entre le soutien à un Modèle social européen spécifique et sa remise en cause sous le couvert de *modernisation*. Comment faire évoluer ce processus pour le rendre plus efficace et plus démocratique?

Références bibliographiques

- ALGAN Y. et P. CAHUC, 2006 : « Civic Attitudes and the Design of Labour Market Institutions: Which Countries Can Implement the Danish Flexicurity Model? », *CEPR Discussion Papers*, 5489.
- BLANCHARD O., 2006 : « Is There a Viable European Social and Economic Model? », *MIT Department of Economics Working Paper 06-21*, juillet.
- BOERI T. et S. BALDI, 2005 : « Europe(s) sociales, convergence et compétition », *Revue d'économie politique*, n° 6, novembre-décembre, pp. 705-719.
- COMITÉ DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE et COMMISSION EUROPÉENNE, 2006 : « The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050) », *European Economy Special Report*, n° 1.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 1997 : *Modernising and improving social protection in the European Union*.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2000 : *Agenda for Social Policy*.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2005 : *Communication on the Social Agenda*.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2007 : *Joint report on Social Protection and Social Inclusion*.
- COMMISSION EUROPÉENNE (DG EMPLOI ET AFFAIRES SOCIALES), 2004 : *Rapport du Groupe de Haut Niveau sur l'avenir de la protection sociale dans une Union européenne élargie*.
- CPB/SCP, 2003 : *Social Europe, European Outlook 1*.
- CORON G. et B. PALIER, 2002 : « Changes in the Means of Financing Social Expenditure in France since 1945 », in C. DE LA PORTE et P. POCHE (ed), pp. 97-136.
- DE LA PORTE C. et P. POCHE (ed.), 2002 : *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, PIE-Peter Lang.
- DELORS J. et P.N. RASMUSSEN, 2007 : *La nouvelle Europe sociale*, mimeo, Parti Socialiste Européen.
- EEAG, 2007 : « Scandinavia today: An economic miracle? », chapitre 4 in *The EEAG Report on the European Economy 2007*.
- EHREL C., L. MANDIN et B. PALIER, 2005 : « The Leverage Effect: the Open Method of Coordination in France », chapter 8 in Zeitlin et Pochet (eds) : *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies (2005)*.

■ Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak

- EHREL C. et B. PALIER, 2005 : « L'Europe sociale : entre modèles nationaux et coordination européenne », *Revue d'économie politique*, n° 6, novembre-décembre, pp. 677-703.
- ESPING-ANDERSEN G., 1990 : *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- ESPING-ANDERSEN, G., 2002 : *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- EUROFRAME-EFN, 2007 : *European Social Model(s) and Social Europe*, rapport pour la DG ECFIN de la Commission européenne, automne.
- EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS, 2006 : *Fifteen years of working conditions in the EU: Charting the trends*.
- FITOUSSI J.-P., 2000 : « L'avenir de l'Europe : l'ambition d'un autre contrat social », *Revue de l'OFCE*, n° 75, octobre, pp. 165-182.
- GARABIOL P., 2005 : « Le modèle social européen ou la création d'une identité sociale européenne », *Questions d'Europe n° 5*, Fondation Robert Schuman.
- GEORGOPOULOS T., 2005 : « La méthode ouverte de coordination européenne : « En attendant Godot ? » », *Note de recherche n°01/05*, Institut d'études européennes, Université de Montréal.
- GUGER A., T. LEONI et E. WALTERSKIRCHEN, 2007 : *European Socio-Economic Models: Experiences and Reform Perspectives*, Rapport EUROFRAME-EFN automne 2007. http://www.euroframe.org/fileadmin/user_upload/euroframe/efn/autumn2007/Annex3_WIFO.pdf
- HEMERIJCK A., 2007 : *Joining forces for Social Europe: Reasserting the Lisbon imperative of « Double engagement » and more*, mimeo.
- IGAS, 2006 : *La dimension européenne des politiques sociales*, La documentation Française, Paris.
- JEPSEN M. et A. SERRANO PASCUAL, 2005 : « The European Social Model: an exercise in deconstruction », *Journal of European Social Policy*, pp. 231-245.
- KLEINMAN M., 2002 : *A European Welfare State? European Union and Social Policy in Context*, Palgrave, Londres.
- KOK W., 2004 : *Facing the challenge – The Lisbon Strategy for growth and employment*, Report from the High Level Group.
- LEIBFRIED S. et P. PIERSON, 2000 : « Social policy. Left to Courts and Markets? », in Wallace H. et W. Wallace (eds), 2000, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, pp. 268-286.

- LEIBFRIED S., 2000 : *Towards a European Welfare State?*, in: Pierson, C., Castels, F.G. (eds.), *The Welfare State Reader*, Polity Press, Cambridge, RU, 2000, pp. 190-206.
- LEJOUR A., 2007 : *Social Europe: responsibility of the EU or the Member States ?*, Rapport EUROFRAME-EFN automne 2007, http://www.euroframe.org/fileadmin/user_upload/euroframe/efn/autumn2007/Annex5_CPb.pdf
- DE MOOIJ R.A., 2006 : *Reinventing the Welfare State*, CPB.
- MATHIEU C., T. SEGUIN et H. STERDYNIAK, 2007 : *What future for social Europe ?*, Rapport EUROFRAME-EFN automne 2007. http://www.euroframe.org/fileadmin/user_upload/euroframe/efn/autumn2007/Annex6_OFCE.pdf
- PALIER B., 2000 : « Does Europe matter ? Européanisation et réforme des politiques sociales des pays de l'Union européenne », *Politique européenne*, n° 2, pp. 7-28.
- POCHET P., 2001 : *Méthode ouverte de coordination et modèle social européen*, colloque de l'IEE, *The European Union: One Market, One Social Model?*, septembre.
- QUINTIN O. et B. FAVAREL-DAPAS, 2007 : *L'Europe sociale*, 2^{ème} édition, La documentation Française, Paris.
- REICH R., 1991 : *The Work of Nations*, Simon et Schuster, Londres.
- RHODES, M., M. FERRERA et A. HEMERIJCK, 2000 : *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Oeiras, Celta Editora.
- SAPIR A., 2005 : *Globalisation and the Reform of European Social Models*, *Bruegel Policy Brief*, novembre.
- SCHARPF F. W., 2002 : « The European Social Model: Coping with the challenges of Diversity », *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 4, pp. 645-670.
- STERDYNIAK H., 2004 : « Contre l'individualisation des droits sociaux », *Revue de l'OFCE*, n° 90, juillet, pp. 419-460.
- TAYLOR-GOOPY P. (ed.), 2001 : *Welfare states under pressure*, Londres.
- VOLDEN C., 2002 : « The Politics of Competitive Federalism : A Race to the Bottom in Welfare Benefits? », *American Journal of Political Science*, vol. 46, n° 2, pp. 352-363.
- VAUGHAN-WHITEHEAD D., 2005 : *L'Europe à 25. Un défi social*, La documentation Française.
- WICKHAM J., 2002 : *The End of the European Social Model: Before It Began?*, mimeo, janvier.

