Les évolutions de la protection sociale en Europe : contraintes institutionnelles, évolutions d'ensemble, stratégies politiques

Bruno Palier

▶ **To cite this version:**

Bruno Palier. Les évolutions de la protection sociale en Europe : contraintes institutionnelles, évolutions d'ensemble, stratégies politiques. Les Notes de la Fondation Jean Jaurès, 2005, 13, pp.1 - 25. hal-03459032

HAL Id: hal-03459032

https://sciencespo.hal.science/hal-03459032

Submitted on 30 Nov 2021

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.

Bruno Palier

« Les évolutions de la protection sociale en Europe
Contraintes institutionnelles, évolutions d'ensemble, stratégies politiques »

FONDATION JEAN-JAURÈS

août 2005 n° 13

Bruno Palier est chargé de recherches du CNRS au CEVIPOF.

Il a été membre fondateur du programme européen Cost A15 "Reforming social protection systems in Europe", coordinateur du Working Group 1 « The Linkages Between Globalization, European Integration And Social Protection Systems Changes ». Il est membre du comité de pilotage du forum européen de Sciences Po. Il est membre de la Commission de spécialistes de Science Politique de l'IEP de Paris, membre du bureau du Réseau Thématique 6 « Protection sociale, politique sociale » de l'Association française de sociologie.

Il est membre du comité de rédaction de *L'Année de la Régulation*, *Journal of European Social Policy*, *Global Social Policy, French Politics and Society, Social Politics.*

I) Les différents régimes de protection sociale en Europe constituent une contrainte forte héritée du passé 3

II) De la démarchandisation à l'activation : à la recherche d'une nouvelle logique fondamentale pour l'Etat-providence 11

III) Les marges de manœuvre politique : l'élaboration de stratégies et compromis politiques nationaux 18

Bruno Palier

« Les évolutions de la protection sociale en Europe : contraintes institutionnelles, évolutions d'ensemble, stratégies politiques »

Les pays d'Europe de l'Ouest sont souvent différenciés des autres pays industrialisés par l'existence de leur « modèle social »[1]. Le modèle social européen repose sur un socle commun érigé au cours des trente glorieuses, qui associe recherche du plein emploi, garantie de droits sociaux et du bien-être relativement déconnectée de la situation sur le marché du travail, et politiques keynésiennes de soutien de la demande. Chaque pays ouest-européen a cependant élaboré ses propres compromis politiques autour de ce socle commun, et instauré des façons de faire, des institutions de protection sociale particulières. Le modèle social européen est en fait décliné en différentes familles (britannique, nordique, continentale, méditerranéenne, est-européenne). Depuis le milieu des années 1970, ce modèle est en crise et fait l'objet de nombreuses réformes. Certains préconisent même l'élaboration d'un nouveau modèle social européen. L'objectif de cette note est moins de rappeler le contenu précis des réformes des politiques d'emploi et de protection sociale menées dans les pays européens que de dégager les grandes tendances à l'œuvre, aussi bien dans le contenu des réorientations des politiques sociales (la recherche d'un nouveau modèle social) que des modalités politiques et des processus concrets de réformes (les diverses stratégies nationales).

Afin de comprendre les évolutions nationales des systèmes européens de protection sociale, nous allons rappeler les éléments constitutifs du « modèle social européen », aussi bien son socle commun que ses déclinaisons politiques différenciées. Nous montrerons combien ces différences ont pesé sur les évolutions récentes des systèmes européens de protection sociale : les différents régimes de protection sociale en Europe constituent une contrainte forte héritée du passé. On retrouve en effet les différences entre systèmes aussi bien dans les problèmes rencontrés par chaque pays, que dans les solutions retenues. Du fait des institutions existantes, tous les choix ne sont pas ouverts.

Pour autant, au-delà des différences, il est possible de dégager une forte tendance commune aux réformes de la protection sociale engagées en Europe : il s'agit partout de rendre la protection sociale plus favorable à l'emploi et de tourner les mécanismes de protection sociale vers des politiques d'offre. On peut ainsi lire dans ces tendances communes quelles pourraient être les bases d'un nouveau socle commun pour les politiques sociales en Europe.

Pour mener à bien cette réorientation des politiques sociales, chaque gouvernement dispose de marges de manœuvres politiques qui lui sont propres. L'analyse des politiques de réformes des systèmes de protection sociale en Europe montre que malgré les pressions économiques et démographiques, malgré le poids du passé, et malgré le peu de choix de solutions envisageables, certains gouvernements ont pu élaborer et mettre en œuvre une stratégie politique nationale cohérente pour leurs réformes. Nous allons dégager les traits de ces politiques qui sont parvenues à faire accepter les réformes de la protection sociale.

1- Une version antérieure de cette note a été rédigée pour un programme canadien portant sur la nouvelle architecture de l'Etat providence au XXIe siècle, dirigé par Jane Jenson. Voir Canadian Policy Research Networks Inc. (CPRN), 600 – 250 Albert Street, Ottawa, Ontario K1P 6M1, Web Site : http://www.cprn.org.

I) Les différents régimes de protection sociale en Europe constituent une contrainte forte héritée du passé

Un système de protection sociale n'est pas qu'une juxtaposition de programmes d'actions publiques destinées à traiter ponctuellement tel ou tel problème social (la pauvreté, la prise en charge des personnes dépendantes, le revenu des personnes trop âgées pour travailler, etc.). Il est aussi le reflet d'une conception normative globale qui définit à la fois les objectifs sociaux à atteindre, les fonctions économiques de la protection sociale et le rôle approprié de l'Etat. Pour reprendre la métaphore architecturale, l'édifice de la protection sociale repose sur un plan global qui lui donne sa cohérence, que l'on pourra appeler paradigme de protection sociale. On peut distinguer deux dimensions constitutives des paradigmes de protection sociale qui se sont développés en Europe : un socle économique et social fondamental commun et des principes et compromis politiques spécifiques à chaque système.

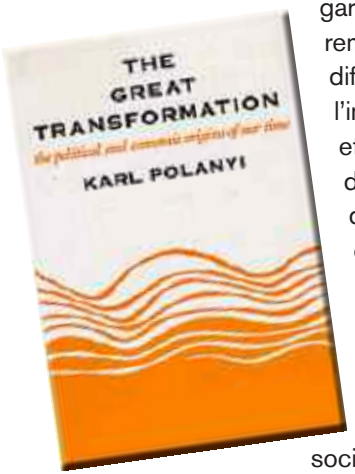
Un socle fondamental commun : recherche du plein emploi par le soutien de la demande, droits sociaux et bien-être non soumis aux lois du marché

Les systèmes européens de protection sociale se sont considérablement développés au cours des années 1945-1975 (les Trente glorieuses). Au cours de cette période, les politiques économiques et sociales sont orientées vers la recherche du plein emploi. Celui-ci est atteint au début de la période du fait d'un manque important de main-d'œuvre et du travail de reconstruction de pays ruinés par la guerre. Par la suite, les politiques sociales vont apparaître comme un instrument privilégié pour maintenir le plein emploi : ils sont créateurs d'emploi (au sein des systèmes de santé et des administrations de gestion de la protection sociale), ils permettent de soutenir la capacité à consommer de ceux qui ne peuvent plus travailler (pour cause de maladie, chômage, vieillesse, invalidité), ils sont des instruments de relance de la consommation (par le biais d'une augmentation des prestations sociales ou de créations d'emplois dans les services sociaux publics. La croissance économique des années 1945-1975 (les Trente glorieuses) repose en grande partie sur les interactions vertueuses entre développement industriel, consommation de masse et généralisation de la protection sociale.

Si les politiques sociales ont permis la croissance économique, celle-ci (et notamment les forts gains de productivité du secteur industriel) a permis de dégager les ressources nécessaires à un développement sans précédent des politiques sociales[2]. Les transferts sociaux opérés à travers les politiques sociales ont permis de garantir des droits sociaux à tous les citoyens européens, sans faire complètement dépendre leur bien-être de leur situation sur le

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

marché du travail. Dès les années 40, Karl Polanyi a ainsi pu identifier un principe commun à tout système de protection sociale[3] : il s'agit de dégager les individus des pures lois du marché, aussi bien en recherchant le plein emploi qu'en garantissant un revenu de remplacement en cas de difficulté. En réponse à l'industrialisation des économies et de la société et au développement de l'économie de marché, des interventions collectives ont été mises en place pour ne pas totalement soumettre l'individu aux lois du marché, en particulier du marché du travail. Grâce aux mécanismes de protection sociale, le travail de l'individu n'est pas une pure marchandise : il est stimulé, réglementé, et les transferts sociaux garantissent un revenu de remplacement en cas d'impossibilité de travailler. Comme l'a conceptualisé Gøsta Esping-Andersen, les systèmes de protection sociale accomplissent une mission de démarchandisation des individus : « les droits sociaux … permettent aux individus de rendre leur niveau de vie indépendant des seules forces du marché. [Ils] permettent au citoyen de ne pas être réduit au statut de ''marchandise'' »[4].



3- Voir *The great transformation*, Boston, Beacon Press, 1944.

4- G. Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990, p.3.

Différentes conceptions politiques de la protection sociale

Pourtant, chaque système de protection sociale concret a une capacité plus ou moins grande d'assurer aux individus un revenu de remplacement et une certaine indépendance par rapport au marché. Cette capacité dépend du rôle, des principes et des objectifs assignés à la protection sociale. L'intérêt des travaux de G. Esping-Andersen[5] est notamment d'avoir montré que si tous les Etats-providence ont partagé un objectif commun, celui de faire dépendre le bien-être des individus le moins possible des lois du marché, chaque pays a développé une conception politique particulière du rôle de la protection sociale. Les différentes conceptions de la protection sociale qui existent aujourd'hui se distinguent selon la place donnée à l'État à côté des autres facteurs de protection sociale (famille, marché, associations), selon les objectifs collectifs en termes de situation ou de bien-être social des citoyens, selon le modèle familial et les rapports entre les hommes et les femmes qu'ils favorisent, selon la volonté ou non de transformer les stratifications sociales et selon les idéologies politiques qui portent le système.

G. Esping-Andersen a montré que l'on peut regrouper les systèmes de protection sociale en trois grandes familles ou régimes (le régime social-démocrate des pays scandinaves, le régime libéral des pays anglo-saxons, le régime conservateur-corporatiste des pays d'Europe continentale), en différenciant à la fois les objectifs politiques et sociaux qu'ils cherchent à atteindre (respectivement : l'égalité des citoyens, la seule couverture sociale des plus pauvres, le maintien du revenu des travailleurs) et les instruments qu'ils utilisent pour les atteindre (respectivement : politiques universelles et services sociaux gratuits, politiques sociales ciblées, assurances sociales financées par des cotisations sociales).

5- *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.

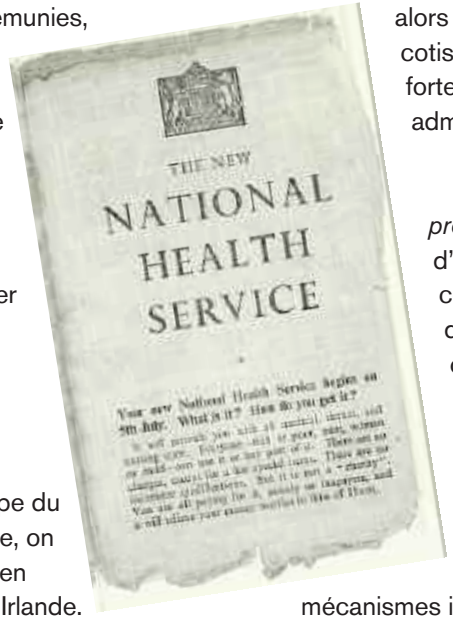
Les différentes familles de la protection sociale en Europe

Nous allons ici rappeler les caractéristiques de chacun de ces régimes, puis rapidement spécifier comment ils ont été mis en œuvre dans des systèmes de protection sociale concrets.

Le régime libéral de protection sociale. Le principe fondamental de gestion libérale de la protection sociale est de privilégier le marché plutôt que l'Etat dans les mécanismes d'allocation des ressources. L'Etat-providence doit surtout être résiduel : les prestations d'assurance nationale doivent être très basses et les minima

Gøsta Esping-Andersen

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



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

Le régime social-démocrate de protection sociale. C'est le principe d'égalité qui est au cœur de la conception social-démocrate. Née d'une alliance entre classes ouvrières rurales et industrielles, cette conception de la protection sociale a pour objectif d'assurer l'égalité, la cohésion et l'homogénéité des groupes sociaux au sein d'une grande « classe moyenne », au moyen de mécanismes importants de redistribution. Les droits sociaux doivent principalement être associés à la citoyenneté, et les prestations délivrées par le secteur public, sous forme de services gratuits ou de prestations forfaitaires. Cette conception repose sur le principe de l'universalité de la

couverture sociale, conçue comme un droit de la citoyenneté. Les systèmes de protection sociale portés par cette conception garantissent au mieux les droits sociaux des citoyens et leur indépendance par rapport au marché, en favorisant le plein emploi par une politique active d'embauches publiques (notamment pour les femmes), par la délivrance de nombreux services gratuits et grâce à une protection sociale qui combine des droits universels et des prestations d'un montant élevé. Cette protection de haut niveau assure en retour une forte légitimité politique à ces systèmes de protection sociale qui bénéficient à tous.

Les pays nordiques (Danemark, Suède, Finlande, Norvège et Islande) apparaissent comme ceux qui ont poussé le plus loin cette logique universelle. L'Etat y intervient tout d'abord par une forte offre d'emplois publics qui garantissent de

nombreux services sociaux gratuits à tous les citoyens. La protection sociale y est aussi un droit de tous les citoyens, la plupart des prestations en espèce sont forfaitaires et d'un montant élevé, versées automatiquement en cas d'apparition d'un besoin social. Les salariés reçoivent cependant des prestations complémentaires au travers de régimes obligatoires de protection, à base professionnelle. Ces systèmes sont financés principalement par des recettes fiscales (surtout au Danemark). Ils sont publics, placés sous l'autorité directe des pouvoirs publics centraux et locaux. Seule l'assurance-chômage n'est pas intégrée au système public de protection sociale de ces pays.

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

En Europe, plusieurs groupes de pays ressortent de cette conception. Tout d'abord, les pays du centre du continent européen (l'Allemagne, la France, le Bénélux et l'Autriche). C'est là que la tradition bismarckienne des assurances sociales est la plus forte. L'ouverture des droits est le plus souvent conditionnée par le versement de cotisations. Le niveau des prestations sociales est lié au niveau du salaire de l'assuré. Les assurances sociales sont obligatoires, sauf dans le cas de la santé pour les revenus les plus élevés en Allemagne et aux Pays-Bas. Les cotisations sociales, versées par les employeurs et par les salariés, constituent l'essentiel des sources de financement du système (la France a longtemps battu tous les records avec près de 80 % du système financé par les cotisations sociales jusqu'en 1996). Ces systèmes, souvent très fragmentés, sont organisés au sein de caisses d'assurances sociales, plus ou moins autonomes de l'État, gérés par les représentants des employeurs et des salariés (les caisses de Sécurité sociale en France). Ceux qui ne sont pas ou plus

couverts par les assurances sociales peuvent recourir à un « filet de sécurité » constitué de prestations minimales, sous condition de ressources, financé par des recettes fiscales. Ces prestations se sont multipliées ces dernières années, sans pour autant former un ensemble cohérent et standardisé (il existe en France huit minima sociaux différents).

Les pays d'Europe du Sud (Espagne, Grèce, Italie, Portugal) sont parfois considérés à part. Si leurs traits principaux se rapprochent du modèle continental (assurances sociales pour les prestations de garantie de revenu), ils présentent cependant des aspects spécifiques : un biais en faveur des personnes âgées, les retraites représentant la plus grande part de leurs dépenses sociales (alors que les politiques familiales et l'indemnisation du chômage sont très faiblement développées) ; une grande hétérogénéité entre les différents régimes d'assurances sociales à base professionnelle (particulièrement généreux pour les fonctionnaires, d'autres professions étant beaucoup moins bien couvertes) ; des services de santé nationaux à vocation universelle dont le développement a commencé dans les années 1975-1985 ; une mise en place progressive et très récente d'un filet de sécurité garantissant un revenu minimum.

Les nouveaux pays membres de l'Union européenne, notamment les pays d'Europe centrale et orientale, sont difficilement classables dans cette typologie. L'histoire extrêmement mouvementée et chaotique de leur protection sociale permet difficilement d'identifier un ensemble de traits communs et distincts. Il est cependant possible de rappeler les grandes étapes de leur histoire. Avant la seconde guerre mondiale, les pays d'Europe centrale avaient commencé à développer des régimes d'assurance sociale de type bismarckien. Après la Seconde Guerre mondiale, sous l'emprise soviétique, c'est le modèle universaliste communiste de droits sociaux qui est instauré. Le premier droit social qui est garanti est l'emploi pour tous. L'ensemble des autres droits sociaux (accès aux soins de santé, prestations familiales en espèces mais aussi en services de prise en charge des enfants, pension d'invalidité et de retraite) est aussi garanti à tous les citoyens par l'Etat, mais mis en œuvre le plus souvent par les entreprises nationalisées (les centres de santé, les crèches sont mises en place dans les grandes entreprises, qui sont aussi parfois chargées de verser les pensions). Avec la chute du mur, l'ensemble des dispositifs existant va être remis en cause, notamment par la privatisation des entreprises, mais aussi par la montée du chômage. Dans un premier temps, au tout début des années 90, la plupart de ces pays vont adopter des lois sociales relativement généreuses, prévoyant la mise en place d'un système d'allocation chômage, le paiement des pensions de retraite, le droit à la santé, l'aide aux familles, etc. Mais la plupart des pays vont bien vite se retrouver dans l'incapacité de payer les prestations promises. Endettés, une grande partie d'entre eux vont avoir recours aux aides du FMI et de la Banque mondiale, vers le milieu des années 90. Ces aides seront soumises à conditionnalité, clauses ou exigences parmi lesquelles on trouvera l'obligation de privatiser une partie des systèmes de retraite et de santé, l'Etat devant se contenter d'une intervention minimale destinée aux plus pauvres (modèle libéral de protection sociale promu par la Banque mondiale notamment[6]). Le degré de privatisation des systèmes de protection sociale de ces pays est ainsi fonction de leur niveau d'endettement (et donc de leur dépendance aux organisations financières internationales). Cependant, avec la préparation de l'accession à l'Union européenne et/ou avec le rejet politique de méthodes néo-libérales brutales (type thérapie de choc en Pologne), certains pays ont parfois cherché à améliorer leur protection sociale publique, leur capacité dans ce domaine dépendant à la fois de leur capacité institutionnelle (à lever des impôts ou des cotisations sociales, à cibler les bénéficiaires, à verser les prestations, etc.), et de leur capacité budgétaire (niveau de croissance économique et d'endettement de l'Etat).

Depuis la fin des années 80, les réformes des systèmes de protection sociale se sont multipliées en Europe. Les travaux publiés récemment sur ces réformes montrent que celles-ci sont fortement déterminées par le design institutionnel des systèmes en place. Les problèmes rencontrés et les réformes menées en Europe en matière de protection sociale varient en fonction de la nature des institutions de protection sociale en place.

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

A chaque régime de protection sociale correspond une logique d'ensemble et des configurations institutionnelles qui constituent une contrainte pour les gouvernements. Cette contrainte est au moins aussi forte que les évolutions économiques, démographiques ou technologiques.

« La crise de l'État-providence » correspond à des problèmes différents selon le type de système de protection sociale

L'environnement économique mondial et européen s'est modifié ces trente dernières années : ouverture des économies, accroissant la compétition sur les coûts – notamment salariaux – pour les entreprises, et la compétition fiscale pour les Etats ; transformation de la division internationale du travail, poussant les économies développées à une révolution post-industrielle et un recyclage vers les activités de service ; transformation des modes de production et de l'organisation du travail, devenu plus « souple » et les carrières moins uniformes. La société, elle aussi a bougé : remise en cause du format unique de la famille où le mari travaille et la femme reste au foyer avec la diversification des modèles de foyers, et notamment l'accroissement des familles monoparentales ; arrivée massive des femmes sur le marché du travail ; vieillissement de la population du fait de l'allongement de la durée de vie et de la diminution du nombre des naissances. Ces transformations nécessitent une modification des politiques sociales, afin de les adapter aux nouveaux modes de vie et aux transformations des risques sociaux, tout en limitant voire réduisant son poids fiscal et son coût économique.

Si les difficultés générales rencontrées par les différents systèmes de protection sociale sont similaires, les traductions institutionnelles des problèmes sont souvent liées aux spécificités des différents régimes sociaux et les différents gouvernements nationaux ne se trouvent pas confrontés aux mêmes enjeux. Les configurations institutionnelles jouent un rôle dans la formation des problèmes et dans la recherche de solutions aux difficultés rencontrées. C'est donc par référence à la diversité des modèles d'organisation et de fonctionnement du marché du travail ainsi qu'à celle des systèmes de protection sociale que l'on peut comprendre la diversité des évolutions des politiques d'emploi et des politiques de protection sociale en Europe.

Ainsi, les travaux récents dirigés par F. Scharpf et V. Schmidt[7] montrent en détail que chaque système de protection sociale ne présente pas les mêmes vulnérabilités face à la globalisation économique et aux mutations sociales. Ils insistent en particulier sur les conséquences en matière d'emploi. L'impact du nouvel environnement économique (plus ouvert) sur le marché du travail, est différent selon le régime de protection sociale. La vulnérabilité du marché du travail non qualifié à

Fritz W. Scharpf à gauche et Vivien Ann Schmidt à droite

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

En matière de politiques sociales aussi, on peut différencier les enjeux en fonction des arrangements institutionnels des différents régimes de protection sociale. En Grande-Bretagne, les enjeux principaux ont été doubles : diminuer les coûts du Welfare State (pour réduire les déficits publics et les prélèvements obligatoires) ; accroître l'efficacité du système (notamment raccourcir les files d'attente dans le service national de santé et

7- Scharpf, Fritz W., Schmidt, Vivien A., eds., 2000, *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford : Oxford University Press, 2 volumes.

diminuer les désincitations au travail engendrées par les prestations sociales). Ces problèmes dérivent des caractéristiques institutionnelles du système britannique : les dépenses sociales sont un problème posé au budget de l'État (car elles sont financées par l'impôt et dépensées par les administrations de l'État central). L'importance des prestations sous condition de ressources explique aussi le développement de la rhétorique de la culture de la dépendance des bénéficiaires et des désincitations au travail. C'est en effet avec les prestations sous conditions de ressources offertes aux plus pauvres que l'on donne « quelque chose contre rien » à l'inverse des prestations servies à ceux qui ont contribué ou bien des prestations accessibles à tous les citoyens.

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

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

Paul Pierson

Les évolutions varient selon les systèmes

Si les enjeux sont différents, les réponses qui ont été apportés elles aussi varient selon le régime de protection sociale en place. Trois façons de réformer l'État-providence se dégagent en effet, correspondant aux contraintes historiques et institutionnelles créées par les trois régimes de protection sociale. Esping-Andersen soulignait déjà en 1996 que face aux défis posés par la globalisation, différents Etats-providence répondent différemment[8]. A l'issue d'un travail comparatif de grande ampleur, Paul Pierson[9] souligne ainsi qu'au sein de chaque régime, une type de réforme de la protection sociale prédomine : la « re-marchandisation » (*recommodification*) dans les Etats-providence libéraux, le contrôle des coûts (*cost-containment*) dans les États-providence sociaux-démocrates, les reconfigurations (*re-calibration*) devant permettre d'ajuster les programmes sociaux aux nouveaux risques et besoins dans les systèmes continentaux.

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

Dans les pays scandinaves ont d'abord été mises en place des politiques qui visaient à maintenir le plein emploi avec des politiques actives où l'État intervenait comme employeur de premier ressort : extension des congés sabbatiques (pour formation, garde des enfants ou autres, rémunérés s'ils permettent d'embaucher un chômeur), multiplication des offres de formation, développement des emplois publics. Mais au début des années 90, face aux coûts et aux déficits publics engendrés par ces politiques sociales de plein emploi, de nouvelles politiques ont été

8- Voir G. Esping-Andersen, 1996, *Welfare States in Transition, National Adaptations in Global Economies*, Londres, Sage.

9- Pierson Paul, ed., 2001, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford : Oxford University Press.

envisagées, visant à privatiser, décentraliser et « débureaucratiser » certains services, notamment en Suède. Ces nouvelles politiques ont accompagné des politiques de réduction des dépenses sociales comme la restriction des critères d'éligibilité pour l'accès aux prestations ou la baisse du niveau des prestations et des services. Après avoir fait subir un ensemble de « coupes égalitaires » à leurs dépenses sociales, ces pays ont cherché à retrouver les fondements de la « société du travail » dans leurs politiques, notamment d'emploi, en misant de plus en plus sur l'activation des dépenses sociales. A la fin des années 90, les pays nordiques ont retrouvé des niveaux de chômage très bas et des taux d'emploi élevés, tout en respectant pour la plupart une orthodoxie budgétaire. Leur niveau de prélèvements obligatoires est cependant très élevé mais toléré par leurs populations dans la mesure où tout le monde travaille, contribue au financement de l'Etat-providence et bénéficie de ses prestations généreuses.

Dans les pays d'Europe continentale, les changements, plus rares, plus tardifs et plus limités qu'ailleurs, restent eux aussi pour la plupart inscrits dans les logiques du système. Tout au long des années 90, les réformes des retraites, en France comme en Allemagne, ont surtout impliqué un changement du mode de calcul des pensions mais pas un changement de la logique du système. De même, les mesures de maîtrise des dépenses de santé sont restées inscrites dans le cadre des institutions de l'assurance maladie, en France comme en Allemagne. Enfin, l'Allemagne a fait la preuve de la confiance qu'elle place dans sa façon de faire de la protection sociale en créant en 1995 une nouvelle assurance sociale pour les soins de longue durée qui fonctionne selon des modalités proches de celles des autres branches de son système. Le plus souvent, dans ces pays, les politiques mises en œuvre pour faire face aux difficultés n'ont fait que renforcer à terme les difficultés. En effet, dans les systèmes de protection sociale fondés sur les assurances sociales, il a souvent été choisi de réduire l'offre de travail pour faire face au problème de chômage, en incitant les femmes à rester au foyer, les jeunes à retarder leur entrée sur le marché du travail (en prolongeant leurs études par exemple), et les travailleurs vieillissants à partir en pré-retraite, en invalidité ou en congé de longue maladie. Une telle solution a été massivement utilisée en Allemagne à travers les pré-retraites (financées par le système d'indemnisation du chômage) et les congés de longue maladie, en France à travers les différentes formes de pré-retraites (publiques ou financées par le système d'indemnisation du chômage) ou le passage de l'âge légal de départ à la retraite à 60 ans. Il s'agit également d'une voie qui avait été choisie par les Pays-Bas, à travers l'organisation d'un système d'invalidité ayant permis de facto la prise en charge de nombreux chômeurs. Ces politiques ont induit une réduction de la population active, qui pourtant doit financer des dépenses sociales toujours croissantes, impliquant par là-même une augmentation des cotisations sociales elle-même défavorable à la création d'emplois.

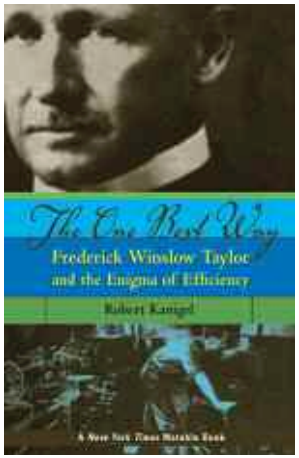
Ainsi, les travaux comparatifs les plus récents concluent tous que les réformes menées en Europe au cours des vingt dernières années ne semblent pas avoir changé la nature des États-providence. Elles sont perçues comme ayant renforcé la logique propre à chaque système : les Etats-providence libéraux,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

Tous les travaux comparatifs publiés récemment[10] se retrouvent pour dire que le poids

10- Outre les travaux cités précédemment, on peut encore mentionner : Ferrera Maurizio ; Rhodes Martin, eds., 2000, 'Recasting European Welfare States', *West European Politics*, avril, vol. 23, n°2; Huber Evelyne ; Stephens John D., 2001, *Development and Crisis of Advanced Welfare States, Parties and Policies in Global Markets*, Chicago : >>>

des institutions de protection sociale et des groupes d'intérêts bénéficiant des programmes existants, l'impact des engagements passés sur le présent (notamment en matière de retraite) impliquent que les réformes menées s'inscrivent dans les voies tracées par le passé. Ces mécanismes constituent une contrainte majeure pour les gouvernements qui souhaitent réformer leur système de protection sociale. Les institutions en place, les intérêts qui y sont attachés, mais aussi les cultures ou conceptions politiques sur lesquelles elles reposent constituent pour les gouvernements une contrainte au moins aussi forte que les facteurs économiques ou démographiques lorsqu'il s'agit de choisir les solutions aux problèmes rencontrés.

>>> University of Chicago Press. ; Leibfried Stephan (ed.), (2001) *The Future of the Welfare State*, Cambridge University press ; Sykes Rob ; Palier Bruno ; Prior Pauline (eds), 2001, *Globalisation and European Welfare states: challenges and changes*, London, Palgrave ; Taylor-Gooby Peter (ed.), 2001, *Welfare States Under Pressure*, Londres, Sage ; Daniel Christine ; Palier, Bruno (eds.), 2001, *La protection sociale en Europe, Le temps des réformes,* Paris : La Documentation Française ; Palier Bruno et Viossat Louis-Charles (dir.), 2001, *Politiques sociales et mondialisation*, Paris, éditions Futuribles ; Ebbinghaus Bernhardt ; Manow Philip, 2001, *Comparing Welfare Capitalism, Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*, cambridge, Routledge ; Swank, Duane, 2002, *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*, Cambridge University Press ; Wilensky, Harold, 2002, *Rich Democracies : Political Economy, Public Policy, and Performance*, University of California Press.

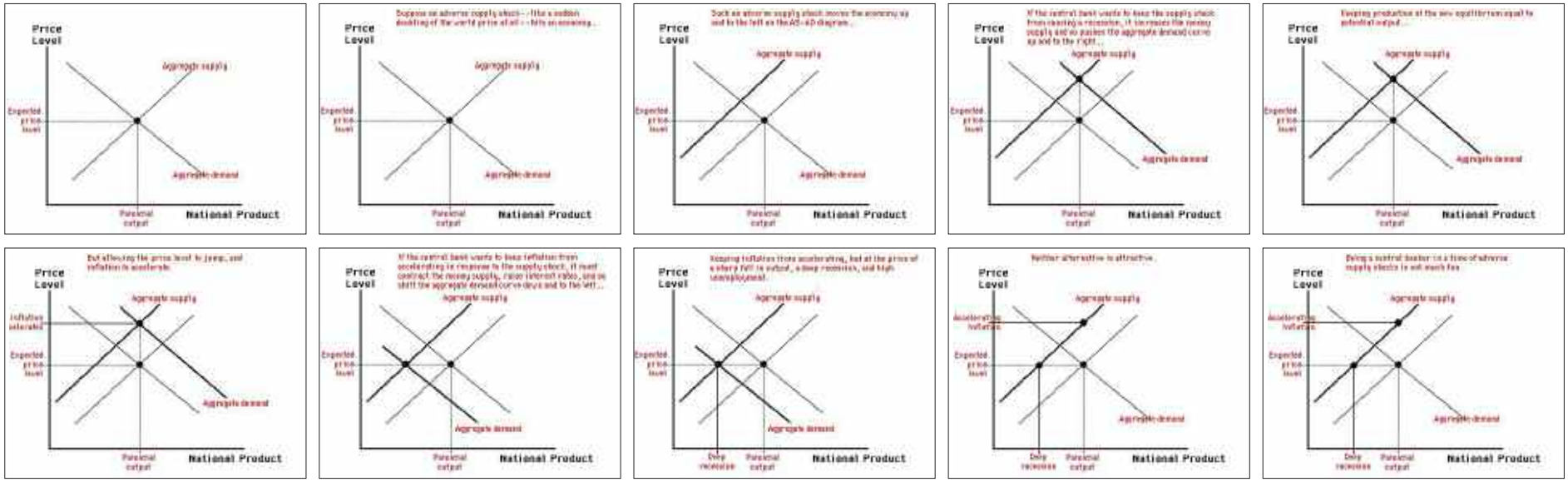


Cette conclusion pourrait remettre en cause l'intérêt de toute comparaison entre différents régimes de protection sociale. Elle souligne en tout cas qu'il est difficilement envisageable de vouloir importer telle quelle une politique dans un autre contexte institutionnel. Elle souligne aussi qu'il n'est pas possible de définir une seule solution universelle et globale pour les problèmes rencontrés par les systèmes de protection sociale. Le monde des réformes de la protection sociale n'est pas celui du *One best way* ni celui de TINA (*there is no alternative*).

Pour autant, beaucoup des travaux récents insistent trop sur les mécanismes d'inertie institutionnelle et négligent d'autres aspects des réformes en cours. Une analyse plus globale des réformes menées récemment souligne qu'au-delà des différences, il existe des tendances majeures communes à la plupart des mesures adoptées en Europe. Tout se passe comme si l'agenda des réformes comportait aussi la recherche d'un nouveau socle commun pour la protection sociale, passant par la redéfinition des objectifs sociaux et des fonctions économiques des politiques sociales.

II) De la démarchandisation à l'activation : à la recherche d'une nouvelle logique fondamentale pour l'Etat-providence

La comparaison des réformes menées dans les différents pays d'Europe montre un certain nombre de tendances communes qui semblent imposées par le nouveau contexte économique global. Les politiques sociales, autrefois conçues dans un contexte keynésien, connaissent au cours des années 1990-2000 une phase de réajustement au nouveau cadre économique, marqué par la domination des politiques néo-classiques centrées sur l'offre et l'orthodoxie budgétaire. A partir de la fin des années 70, les nouvelles conditions économiques transforment les mécanismes de la protection sociale et amènent les gouvernements à revoir leur usage des politiques sociales. Deux tendances générales marquent l'ensemble des politiques menées dans les différents pays d'Europe : la volonté de limiter les dépenses sociales publiques et de redéfinir la place de l'Etat, la réorientation des programmes sociaux vers l'emploi.



Cycle de « stagflation »

Limiter l'augmentation des dépenses et la place de l'Etat. L'ère du " retrenchment "

Alors que des années 50 aux années 70, les politiques de protection sociale étaient orientées par la volonté d'étendre et d'augmenter la couverture sociale, la fin des années 80 et les années 90 sont marquées par la volonté de réduire le niveau des dépenses sociales, par des politiques de *retrenchement*. Ces politiques signifient une transformation de la place de la protection sociale dans l'économie, un changement dans la conception du rôle de l'Etat et la fin des compromis keynésiens entre l'économique et le social.

Les années 70 sont marquées par une augmentation des demandes sociales, en partie du fait de la crise économique, tandis que ces mêmes difficultés économiques diminuent les recettes fiscales et de cotisations sociales. Les déficits engendrés par cette évolution en ciseaux des dépenses et des recettes deviennent un des problèmes centraux pour les gouvernements européens. Si les déficits sociaux apparaissent comme problématiques, c'est aussi parce que les analyses macro-économiques ont changé. Dans un contexte de politique keynésienne, les déficits publics, temporaires, sont un instrument d'action publique visant à relancer la consommation, celle-ci permettant une reprise économique qui elle-même débouche sur une remontée des rentrées fiscales devant permettre de combler rapidement les déficits publics.

Cependant, dans plusieurs pays européens, l'usage keynésien des politiques sociales à la fin des années 70 s'est soldé par un échec économique profond et traumatisant. Les deux expériences de relance économique fondées sur une augmentation des prestations sociales qui sont tentées en France en 1974/1975 et en 1981/1982 n'obtiennent pas les résultats escomptés. Elles permettent effectivement une relance de la consommation, mais pas des produits importés, donc ne débouchent ni sur une reprise de l'activité économique nationale, ni sur des rentrées fiscales plus importantes. Résultat : les déficits publics se creusent inexorablement, la balance commerciale devient très déficitaire, les capitaux fuient, les taux de change sont défavorables. Pour y faire face, les dévaluations du franc se succèdent, les taux d'imposition sont augmentés, l'inflation augmente en même temps que le chômage s'accroît. On parle alors de « stagflation » pour désigner une

situation qui mêle stagnation économique, chômage et inflation. L'équation keynésienne se trouve biaisée par l'ouverture plus grande de l'économie française. On peut de même citer le cas du gouvernement travailliste britannique, qui après avoir mené une politique de relance fondée sur la hausse des prestations sociales, est amené en 1979 à devoir emprunter au FMI de quoi rembourser une dette publique devenue insupportable.

La mise en œuvre des recettes (keynésiennes) traditionnelles du passé a donc débouché sur des résultats inattendus, anomalies qui remettent en cause le cadre général de l'action publique. Dès lors de nouvelles politiques macro-économiques deviennent progressivement la norme en Europe, elles sont placées sous le signe de la rigueur budgétaire, de la modération salariale, du monétarisme et de la compétitivité des entreprises. Dans ce nouveau schéma des politiques économiques, les dépenses de protection sociale et l'Etat ne trouvent plus la même place. De plus en plus de voix s'élèvent pour demander une diminution du rôle de l'Etat, perçu comme trop coûteux et inefficace, et une redistribution des tâches sociales vers d'autres acteurs comme le marché, la famille ou le secteur associatif.

Si le rôle de l'Etat doit être diminué, ses objectifs économiques sont aussi modifiés. Le plein emploi n'est plus un objectif direct des politiques macro-économiques, il est conçu comme le résultat à venir des enchaînements vertueux déclenchés par les nouvelles politiques : ralentissement de l'augmentation des prix et des salaires, gains de compétitivité et de productivité, hausse des marges des entreprises et de la valeur ajoutée non redistribuée en salaire, investissement, création d'emplois. La formule : « les profits d'aujourd'hui feront les investissements de demain qui créeront les emplois d'après-demain », souvent employée dans les années 80, permet de saisir en creux que la lutte contre le chômage est passée au second plan des objectifs de politique économique. Dès lors, ce ne sont plus les dépenses publiques, et notamment sociales, mais les investissements privés qui sont censés créer des emplois. Les politiques sociales ne peuvent plus jouer le rôle moteur qu'elles avaient précédemment. Les analyses des difficultés rencontrées par les Etats-providence au début des années 80 commencent alors à insister sur le poids exagéré de l'État et des dépenses sociales, leur contribution à l'accroissement du chômage et aux mécanismes de « stagflation »[11] : les dépenses sociales deviennent un coût plus qu'un facteur de croissance économique et de stabilité politique et sociale.

Dans ce contexte nouveau, la réduction de ces coûts devient une priorité pour la plupart des gouvernements européens. Les travaux récents sur les réformes de la protection sociale soulignent que les nouvelles politiques de l'Etat-providence sont marquées par le *retrenchment*. Les pays anglo-saxons furent les premiers à mettre en œuvre des politiques de retrait de l'État-providence[12] (notamment sous la férule de Margaret Thatcher). Certains travaux comparatifs[13] ont montré que, au-delà des différences institutionnelles et de la diversité des politiques sociales mises en œuvre dans les différents pays d'Europe au cours des quinze dernières années, on pouvait retrouver dans tous les pays les mêmes méthodes qui font reculer l'Etat-providence aujourd'hui en Europe :

- *Restriction des critères d'éligibilité pour l'accès aux prestations*. Ceci a particulièrement été le cas pour les chômeurs et les handicapés.

- *Ciblage des prestations*. Cette méthode a été souvent appliquée aux prestations universelles. Elle est souvent approuvée parce qu'elle permet de réduire les dépenses, et parce qu'elle permet théoriquement d'assurer une plus grande redistribution envers ceux qui en ont le plus besoin.

- *Réduction du niveau des prestations*. Il peut s'agir d'un changement des méthodes d'indexation des prestations en espèces, d'un changement du

11- Voir notamment OCDE, *the Welfare State in Crisis*, Paris, OCDE, 1981 et H. Heclo, « Toward a new Welfare State », Chapitre 11 de P. Flora, Heidenheimer (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and in America*, London and New Brunswick, Transaction Book, 1981, pp.383-406.

12- Cf Paul Pierson, 1994, *Dismantling the Welfare State ? Reagan, Thatcher and The Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.

13- George Vic ; Taylor-Gooby Peter, (eds.), 1996, *European welfare policy - Squaring the welfare circle*, Londres, Macmillan. Voir notamment le premier chapitre.

mode de calcul des retraites (durée de cotisation, années de référence), d'un durcissement des critères établissant les degrés d'invalidité.

- *Augmentation (ou apparition) de la charge laissée aux usagers dans de nombreux services*. Il s'agit souvent de la mise en place d'un forfait payé par les usagers, comme un " ticket modérateur " pour les dépenses de médicaments ou un forfait hospitalier.

- *Développement des services et des assurances privées*. Des incitations fiscales ont été mises en place pour encourager les individus à s'assurer sur le marché, pour aller vers une protection privée complémentaire ou même totale, en matière de santé ou de retraite notamment.

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

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

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

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

Si ces politiques avaient pour but premier de diminuer les dépenses sociales[14], elles ont aussi eu deux conséquences importantes pour les conceptions globales de la protection sociale. Dans la mesure où elles ont souvent réduit la part prise par les dépenses publiques, elles ont conduit à réorganiser la répartition des tâches entre Etat, famille, marché et société civile. Dans la plupart des cas, on assiste ainsi à une privatisation partielle des fonctions de protection sociale. En second lieu, ces politiques de *retrenchment* signifient que l'Etat-providence, d'un point de vue économique, n'apparaît plus comme un facteur de croissance économique, mais comme un coût qu'il convient de diminuer. L'avènement des politiques de *retrenchment* signifie donc la fin des compromis keynésiens et ouvre ainsi la voie à la recherche de nouvelles fonctions économiques pour la protection sociale. La solution qui aurait consisté à démanteler purement et simplement l'Etat-providence, bien que réclamée par les ultra-libéraux, n'est pas à l'ordre du jour, aussi bien du fait des résistances institutionnelles et politiques (présentes aussi bien en Europe qu'en Amérique du Nord, Cf. Pierson, 1994) qu'à l'attachement des Européens à leur « modèle social ». Ceux-ci semblent plutôt enclins à réformer la protection sociale de façon à ce qu'elle devienne plus favorable à l'emploi, et ainsi à lui redonner une fonction économique positive.

La priorité donnée à l'emploi dans les réformes de la protection sociale[15]

Quel que soit le régime de protection sociale, le maintien d'un haut niveau de protection sociale apparaît conditionné à terme par le maintien – ou le retour – à un haut niveau d'emploi. Si certains pays, en particulier les pays du Nord de l'Europe, ont connu un chômage de masse plus tardivement que d'autres, dans les années 90 ce problème est devenu commun à l'ensemble des pays européens. Dès lors, la réflexion autour d'un système de protection sociale qui soit plus favorable à l'emploi est devenue un trait commun des réformes conduites, relayé d'ailleurs par les analyses menées au sein de l'Union européenne.

Progressivement, l'objectif des réformes de la protection sociale a été tout autant d'accroître les

14- Ce qu'elles n'ont réussi que partiellement. En effet, les dépenses sociales ont partout fortement cru au début des années 1990, puis ont été stabilisées au cours des années 90 dans la plupart des pays européens, mais sont souvent reparties à la hausse au début des années 2000.

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

taux d'emploi que de diminuer le taux de chômage lui-même, ce changement d'objectif représentant un tournant important pour un certain nombre de pays, comme la France, les Pays-Bas ou l'Allemagne. En effet, dans les pays continentaux, nous avons vu que les premières formes de réponse à la montée du chômage dans les années 80 ont consisté à écarter un certain nombre de catégories de personnes du marché du travail, afin de diminuer les taux de chômage tout en assurant des revenus de remplacement relativement généreux aux personnes ainsi écartées de l'emploi.

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

La première série de réformes a concerné le mode de financement de la protection sociale. En effet, le financement très majoritaire par les cotisations a été jugé pénalisant pour l'emploi et des réformes allant dans le sens à la fois d'une fiscalisation et d'un élargissement des assiettes de financement ont été engagées dans les pays continentaux. Cela a été le cas en France avec notamment l'instauration d'une nouvelle forme de financement de la protection sociale, la contribution sociale généralisée (CSG) en 1991. Plus récemment, face à la montée du chômage allemand surtout à partir du milieu des années 90, le débat s'est, là aussi, focalisé sur le poids des charges sociales. Une nouvelle forme d'impôt écologique prélevé sur les activités polluantes et affecté aux dépenses sociales a été créée en 1998.

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

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

L'activation a aussi parfois débouché sur le développement de formes d'emplois atypiques par

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

Au Royaume-Uni, l'activation a pris une forme plus contraignante se rapprochant du *workfare*. En Grande-Bretagne avec les gouvernements conservateurs, l'objectif a été de "rendre le travail payant" (to '*make work pay*') en réduisant fortement le niveau des prestations sociales de façon à ce que

leur niveau soit très inférieur aux plus bas salaires, qui eux sont aidés par des suppléments familiaux (*Family Credit* créé en 1986) et en les conditionnant de plus en plus à une activité de formation ou de recherche d'emploi (réforme des allocations chômage remplacées par la *Job seekers' allowance* en 1996, qui peut être interrompu si le « chercheur d'emploi » refuse plusieurs propositions de travail). Depuis 1997, l'arrivée des travaillistes n'a pas profondément modifié cette orientation générale des politiques d'emploi, même si l'accent a aussi été mis sur la nécessité d'améliorer la formation des chercheurs d'emploi, mais continuant, dans le cadre du *New deal* lancé fin 1997, de soumettre toute aide au suivi effectif des programmes de formation et à la recherche d'emploi.

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

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

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

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

Des politiques tournées vers l'offre

En matière de politique macro-économique, la mise en place du grand marché européen (qui garantit une libre compétition entre toutes les firmes européennes) et les critères du traité de Maastricht puis du pacte de stabilité de l'Euro (qui correspondent à une vision cohérente de politique économique : dette et déficit public réduits, inflation limitée, taux de change fixes) sont significatifs de l'adoption collective d'un nouveau paradigme de politique économique, différent des politiques keynésiennes. Il s'agit de politiques de l'offre (monétariste, néo-classique) qui promeuvent la libre concurrence (dérégulation, flexibilisation) et reposent sur l'orthodoxie budgétaire (dette et déficits réduits, taux d'intérêts bas, taux d'inflation réduits). Alors que ce changement des politiques macro-économiques a commencé dès la fin des années 70 et s'est effectué tout au long des années 80 dans les différents pays européens, les politiques sociales ont longtemps continué de fonctionner sur les logiques du passé (keynésien). Les politiques sociales se sont trouvées en crise du fait de ce décalage avec les logiques (économiques) globales nouvelles.

Trois raisons peuvent expliquer la persistance de ce décalage tout au long des années 80 et 90. Tout d'abord, nous l'avons vu, les phénomènes de contraintes institutionnelles et de poids du passé rendent difficiles toute réforme en profondeur de la protection sociale. En second lieu, de nombreux

pays ont utilisé les politiques sociales traditionnelles pour adoucir les conséquences sociales des changements de politiques économiques (notamment hausse du chômage) liées aux politiques de rigueur budgétaire et salariale ainsi qu'aux restructurations industrielles. En troisième lieu, alors que les politiques économiques se trouvent de plus en plus définies au niveau européen (voire mondial) du fait de la mise en place de la monnaie unique notamment, les politiques sociales sont restées du domaine de la compétence des gouvernements nationaux, rendant ainsi plus difficile la définition collective de politiques sociales cohérentes avec les politiques économiques dominantes en Europe.

A la fin des années 90, face à ce décalage croissant entre orientation des politiques économiques et orientations générales des politiques sociales, un enjeu global marque les réformes des politiques sociales : il s'agit d'opérer un ré-ajustement des politiques sociales de façon à les rendre compatibles avec les nouvelles normes économiques.

A travers les travaux de nombreux économistes, soutenus par les rapports publiés d'abord par l'OCDE, puis par l'Union européenne, de nouvelles normes d'action en matière de protection sociale se diffusent en Europe. Il s'agit d'adapter les systèmes de protection sociale à une politique d'offre et non plus de demande. Selon les nouvelles normes en cours d'élaboration, l'État-providence doit être mis au service de la compétitivité. Les réformes doivent rendre les systèmes de protection sociale plus favorables à l'emploi en réduisant leur coût (notamment les charges sociales qui pèsent sur le travail) et non plus en augmentant les dépenses sociales. Autre principe général congruent avec la nécessité de contrôler les dépenses, il s'agit de cibler l'intervention publique sur ceux qui en ont le plus besoin et non plus de promouvoir des politiques sociales universelles. Il s'agit enfin de faire appel à tous les acteurs de la protection sociale : Etat, mais aussi marché, famille, secteur associatif pour promouvoir une protection sociale qui serait plus efficace et proche des individus que celle délivrée par des administrations.

Les programmes sociaux doivent aussi être plus favorables à l'emploi et offrir des prestations plus incitatives, qui rendent préférable de travailler plutôt que de recevoir une prestation sociale à ne rien faire. Dans tous les pays européens, nous avons vu cette tendance à l'activation des dépenses sociales se développer. Les politiques d'emploi et les politiques sociales sont de plus en plus fondées sur la modération salariale, la limitation de l'augmentation des dépenses sociales, le développement des emplois atypiques, et la restructuration des prestations de façon à les rendre favorables à l'emploi (*employment friendly*).

Ces mesures impliquent des réformes profondes de la protection sociale dans la mesure où il ne s'agit pas seulement de modifier les paramètres et les instruments de politiques sociales déjà existants, mais bien de modifier l'esprit, la logique d'ensemble et les façons de faire de la protection sociale traditionnelle. Il ne s'agit plus seulement de faire du *retrenchment*, mais bien de restructurer la protection sociale autour d'un socle fondamental nouveau. Ces politiques, qu'elles soient totalement nouvelles ou qu'elles réforment des dispositifs existants, reposent sur une conception nouvelle de la protection sociale – dont la fonction devient de modifier les comportements, et non plus de protéger les individus contre des risques. On parle souvent de passer de dépenses passives de protection sociale à des dépenses actives. Il faut moins fournir un revenu de remplacement (se substituer au marché du travail), qu'inciter (de façon plus ou moins coercitive) le retour sur le marché du travail. Il s'agit de passer de la garantie d'un revenu de remplacement hors marché (*decommodification*) à une stratégie d'incitation visant à favoriser le retour à l'emploi et à ramener les individus sur le marché (*recommodification*).

En Europe, beaucoup dénoncent ce retour vers le marché, souvent marqué par des politiques (néo-libérales) de *workfare*. D'autres interprétations prônent cependant une version alternative et positive (d'un point de vue de politique sociale) de ces tendances, marquée par le passage d'une action réparatrice à une action préventive, d'une réorientation des dépenses sociales qui doivent moins se focaliser uniquement sur les hommes âgés (dépenses de retraites) et plus vers des investissement sur le futur : les enfants et les femmes (politiques de lutte contre la pauvreté des enfants, politiques d'éducation et de formation initiales, politiques visant à rendre compatibles la vie familiale et la vie professionnelle)[16]. On parle alors de réorienter les dépenses sociales de la compensation, et de l'indemnisation vers l'investissement social.

16- Cf. les travaux récents de G. Esping-Andersen ou bien de Jane Jenson.

La qualification de cette réorientation des politiques sociales est cependant moins un enjeu (intellectuel) de mots qu'un enjeu politique. Si cette réorientation des politiques sociales apparaît de plus en plus nécessaire, elle est aussi très difficile à mettre en œuvre institutionnellement et surtout politiquement. Tout dépend alors de la capacité des réformateurs à mettre en place des procédures politiques susceptibles d'obtenir l'aval des différents acteurs concernés et de la population de leur pays.

III) Les marges de manœuvre politique : l'élaboration de stratégies et compromis politiques nationaux

Malgré des contraintes communes et un répertoire de solutions apparemment limité, les réformes varient d'un pays à l'autre, aussi bien du point de vue de leur contenu que de leur « succès politique » (réforme acceptée par la population ou bien rejetée, réforme vécue comme une régression sociale ou bien comme un compromis acceptable). Ce qui différencie les trajectoires nationales, ce sont, bien entendu, les héritages du passé, mais aussi les choix politiques, qu'ils concernent le contenu ou les processus de réformes. Malgré les contraintes de plus en plus communes, les gouvernements qui l'ont souhaité ont pu trouver des marges de manœuvre politiques pour donner une orientation générale relativement cohérente à leur réforme au sein du nouveau paradigme commun, et élaborer un nouveau compromis politique et social. Certains pays ont développé une stratégie nationale porteuse d'une nouvelle logique d'ensemble pour les réformes de leur système de protection sociale (UK, Irlande, Pays-Bas, Suède, Finlande, mais aussi Espagne ou Italie dans certains cas…).

La comparaison de ces réformes montrent quelles sont les conditions politiques de réussite de la transformation des systèmes de protection sociale : l'implication de tous les acteurs concernés ; la négociation et la recherche d'un consensus sur le diagnostic, les principes et les objectifs des réformes ; l'élaboration des termes d'un échange politique entre les différents acteurs sur les modalités de la réforme ; l'élaboration d'un discours public et explicite de justification de la réforme ; une stratégie globale et intégrée articulant plusieurs domaines d'intervention (notamment politique salariale, réformes de la protection sociale et politique du marché du travail) ; une transformation mais pas une diminution des droits sociaux.

Nous avons vu dans la section précédente qu'à l'aube du XXIe siècle, l'enjeu global et commun des réformes de la protection sociale est de trouver un nouveau socle fondamental qui permette de rendre compatibles nouvelles politiques économiques et politiques sociales renouvelées. Il s'agit de trouver pour l'Etat-providence une nouvelle fonction sociale et économique, équivalente à ce qu'était la fonction de démarchandisation, mais adaptée aux nouvelles circonstances. Nous avons vu que cette nouvelle logique globale se cherche autour des notions de *recommodification*, d'activation et d'investissement social. Mais il s'agit aussi, au sein de chaque Etat-providence particulier, de trouver les nouveaux compromis politiques sur lesquels fonder une interaction positive entre l'économique et le social. Il s'agit ici de redéfinir la conception politique particulière à associer à la protection sociale, dont nous avons vu qu'elle différait d'un régime de protection sociale à l'autre (conception libérale, sociale-démocrate ou conservatrice-corporatiste). Tous les pays n'ont pas réussi à faire accepter cette redéfinition, à trouver les termes légitimes d'un nouveau compromis.

Afin de voir quelles peuvent être les conditions politiques d'une redéfinition légitime du pacte social national ou simplement les conditions politiques d'une réforme d'un domaine particulier de politiques sociales acceptées, nous allons passer en revue les processus politiques qui ont caractérisé les principales réformes profondes et structurelles qui ont marqué les systèmes européens de protection sociale au cours des dernières années (transformation des systèmes de santé d'Europe du Sud, réformes des systèmes de retraite en Italie et en Suède, pactes sociaux dans le cadre de la préparation de la monnaie unique, « miracles nationaux » engageant des réformes globales des politiques salariales, de la protection sociale et du marché du travail aux Pays-Bas ou en Finlande).

L'implication de tous les acteurs

Au cours des années 70 et 80, les pays du Sud de l'Europe (Italie, Grèce, Espagne et Portugal) ont tous modifié en profondeur leurs systèmes de santé, pour passer de leur ancien système

d'assurance maladie à des systèmes nationaux de santé, universels. Ana Guillen[17] a montré qu'en la matière, il ne suffisait pas de voter une loi universalisant l'accès au système de santé, il fallait également que celle-ci soit mise en œuvre. Si l'universalisation d'un système de santé peut paraître un objectif légitime en soi, la réforme peut se trouver confrontée à bien des obstacles dans la mesure où elle nécessite de remettre en cause les institutions du passé, notamment les caisses d'assurances sociales, et le rôle joué par les acteurs privés – cliniques ou cabinet médicaux. La comparaison des quatre pays d'Europe du Sud montre un résultat contrasté, l'Espagne et l'Italie ayant réussi à garantir à tous un accès égal (et quasiment gratuit) aux soins de santé alors que le Portugal et la Grèce n'y sont parvenus que pour les soins hospitaliers, de nombreuses institutions d'assurance maladie différentes subsistant pour les différentes catégories professionnelles et le secteur privé continuant de jouer un rôle important dans ces deux pays.

La comparaison montre que pour réussir la réforme, il fallait que tous les acteurs concernés soient impliqués dans le processus de réforme. Lorsque l'Etat s'est retrouvé seul pour tenter d'imposer ses réformes à d'autres acteurs réticents, il n'y est pas parvenu. Dans le cas du Portugal comme de la Grèce, le poids du secteur privé dans la santé ainsi que l'influence des Caisses ont empêché l'achèvement du processus d'universalisation. Dans le cas de l'Italie et de l'Espagne en revanche, le poids politique des régions a joué un rôle déterminant dans le processus car ces acteurs ont soutenu activement la réforme, la revendiquant d'autant plus qu'ils devenaient à travers l'universalisation des acteurs-clés du système de santé. Le cas des processus d'universalisation des systèmes de santé montre donc que l'Etat central ne semble pas pouvoir décider légitimement ni faire appliquer efficacement les changements s'il cherche à mener seul les processus de réformes.

17- Guillen, Ana, 2001, "L'universalisation des systèmes de santé dans les pays d'Europe du Sud", in Daniel, Palier, op. cit. pp. 209-224.

La négociation et la recherche d'un consensus sur le diagnostic, les principes et les objectifs et de la réforme

L'importance des processus d'implication de tous les acteurs et de négociation est soulignée pour bien d'autres réformes de la protection sociale. L'analyse des réformes des retraites montre sur quels éléments de contenu et selon quelles modalités ces processus d'implication et de négociation peuvent se déployer[18]. Le problème des réformes des systèmes de retraites n'est pas seulement de chercher à définir la meilleure réforme possible, mais aussi de déterminer le chemin pour y parvenir. Les réformes qui sont passées et qui garantissent un important niveau collectif de protection sociale sont des réformes qui ont été négociées.

Comme l'a montré Emmanuel Reynaud[19], les mesures prises au cours des dernières années dans les différents pays en matière de retraites ne relèvent que très rarement d'une décision

unilatérale du législateur. Elles ont été dans la très grande majorité des cas adoptées en faisant intervenir diverses formes de consultation, de négociation et de débat public. Dans cette notion de « débat public », on doit inclure des modalités de l'action collective telles que les manifestations de rue et les grèves, qui ont été un élément important du processus de réforme dans plusieurs pays.

Deux points caractéristiques du processus de réforme peuvent être mis en évidence. Tout d'abord, il s'est manifesté dans la plupart des pays une volonté de dégager un consensus sur la réforme des retraites, consensus fondé sur un diagnostic partagé et construit dans le temps au

18- Cette partie reprend les travaux que nous avons réalisés pour le Conseil d'Orientation des Retraites, publiés dans COR (Conseil d'Orientation des Retraites), 2001, *Retraites : renouveler le contrat social entre les générations*, Paris, La Documentation française. Sur le contenu des réformes de retraite, voir Myles, John., Pierson Paul, 2001, « The Comparative Political Economy of Pension Reform » dans P. Pierson (ed.) *The New Politics of The Welfare State,* Oxford, Oxford University Press et Giuliano Bonoli, 2000, *The Politics of Pension Reform. Institutions and Policy Change in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.

19- Emmanuel Reynaud, (dir.), 1999, *Réforme des retraites et concertation sociale*, Genève, BIT.

sein d'institutions spécifiques de préparation, de pilotage et de suivi des réformes (le Conseil d'orientation des retraites en France). En second lieu, une question a été au cœur des débats des pays qui ont le plus transformé leur système de retraites : la conception des systèmes en matière d'équité et de redistribution. Cette question traverse en fait toute réforme profonde des systèmes de protection sociale.

Un diagnostic partagé

La plupart des réformes majeures des systèmes de retraites a été fondée sur la mise en place d'un certain nombre de procédures et de pratiques exceptionnelles. Dans de nombreux cas, majorité et opposition se sont mises d'accord sur la politique à mener en matière de retraites. La Suède a adopté en juin 1998 une réforme profonde qui est le produit d'une longue démarche initiée en 1984, au cours de laquelle les principaux partis se sont retrouvés sur des positions communes. En 1994, notamment, lorsque le Parlement suédois a changé de majorité et qu'il est passé d'une majorité libérale-conservatrice à une majorité sociale-démocrate, la réforme des retraites n'a pas été fondamentalement affectée. La composition de la commission parlementaire chargée d'élaborer les propositions de loi n'a, en particulier, pas été modifiée. En Espagne, tous les groupes parlementaires ont décidé de conclure en 1995 un pacte, le « pacte de Tolède », sur les questions de retraites et ils ont volontairement extrait ce débat des joutes électorales. Aux Etats-Unis, en 1983, la réforme a été le fruit d'un accord tout à fait inhabituel entre Républicains et Démocrates.

La recherche d'un accord commence le plus souvent par la mise en place d'instances de réflexion où se retrouvent tous les acteurs concernés, partis politiques mais aussi partenaires sociaux, voire acteurs de la société civile (représentants des retraités dans le cas mentionné ici). Comme le rappelle Emmanuel Reynaud, dans un domaine aussi technique que les retraites, il apparaît tout d'abord essentiel de disposer de données crédibles, c'est-à-dire à la fois fiables et acceptées par les différents acteurs, en ce qui concerne la situation financière des régimes et leurs perspectives d'évolution. De telles données fournissent la base des discussions et des débats et permettent d'opérer, en connaissance de cause, les choix politiques parmi les différentes options possibles[20]. Les formules diffèrent selon les contextes nationaux, mais le point important qui ressort des différents exemples est que les données techniques concernant les régimes soient disponibles et que leur crédibilité ne soit pas susceptible d'être mise en cause.

On retrouve dans la plupart des pays la

tendance à la constitution d'organes consultatifs ou de groupe de travail pour participer, soit à titre permanent, soit de façon ponctuelle, au processus de décision concernant les retraites. Là où ils existent, les conseils consultatifs ont une composition assez similaire : ils comprennent notamment des représentants des organisations patronales et syndicales, des universitaires et des personnalités compétentes.

Dans un domaine complexe et très technique tel que celui des retraites, ces conseils constituent un lieu d'examen du système et d'élaboration de compromis qui contribue à la décision du législateur. Dans plusieurs pays, ce sont des groupes de travail parlementaires qui ont joué un rôle majeur dans le processus de réforme, cela en permettant la formation d'un consensus sur un sujet potentiellement conflictuel. En Suède, par exemple, les propositions de loi de réforme ont été élaborées par un groupe constitué en 1994 par des représentants des quatre partis alors au pouvoir et du principal parti d'opposition, le Parti social-démocrate. Au sein de ces instances, le travail préparatoire commence par l'élaboration d'un diagnostic partagé sur les difficultés du système en place. Il débouche aussi sur l'élaboration des termes d'un échange politique qui rende la réforme acceptable part toutes les parties concernées.

20- La façon dont cette fonction de connaissance technique est remplie varie d'un pays à l'autre. Au Royaume-Uni, il s'agit par exemple d'une institution indépendante au sein de la structure gouvernementale, l'Actuaire du gouvernement. Aux Etats-Unis, le suivi financier relève de la responsabilité du conseil d'administration des Caisses de sécurité sociale (dans lesquelles doit être obligatoirement représenté le parti d'opposition). En Allemagne, les chiffres sont produits par des institutions dont la réputation garantit le sérieux : la Fédération des institutions d'assurance pension, l'Office fédéral des statistiques et la Banque fédérale.

L'élaboration des termes d'un échange politique entre les différents acteurs sur les modalités de la réforme

Toute réforme de la protection sociale de grande ampleur qui n'a pas été négociée a peu de chance d'aboutir. Le domaine de retraites est sans doute le plus illustratif de cette loi politique. Tous les travaux comparatifs montrent ainsi que les réformes que certains gouvernements ont voulu imposer sans concessions notamment aux syndicats de salariés ont échoué : projet Berlusconi en 1995, plan Juppé en 1995, réforme Kohl de 1997. L'analyse des réformes qui sont passées par ailleurs montrent qu'elles ont fait l'objet d'un échange politique garantissant aux différents protagonistes des retraites la satisfaction partielle de leurs intérêts. Il s'agit d'élaborer les termes d'un échange politique de façon à ce que des acteurs en situation de bloquer la réforme lèvent leur pouvoir de veto. La définition du type d'acteurs en présence et des termes de l'échange dépend beaucoup du type de régime politique et du régime de protection sociale dans lequel on se trouve. Ainsi, les systèmes fédéraux sont souvent contraints de rechercher l'accord des instances fédérées à la réforme. Dans les systèmes politiques où seule une coalition politique peut gouverner, les réformes reposent le plus souvent sur des accords engageant tous les partis politiques. Dans les systèmes continentaux de protection sociale, financés par des cotisations sociales et dans la gestion desquels les partenaires sociaux jouent un rôle important, les négociations visent à obtenir l'accord des employeurs et des syndicats de salariés. Celui-ci est souvent passé par une redéfinition de la responsabilité du financement des différentes prestations sociales : les prestations d'assurance sociale doivent continuer à être financées par des cotisations sociales, tandis que les prestations d'assistance, non contributives, doivent être financées par l'impôt.

D'une façon plus générale, un des domaines qui permet de trouver des marges de négociation est celui de l'inscription de la réforme dans le temps. Comme le souligne Emmanuel Reynaud, la transition d'un ancien système à un nouveau pose le problème des engagements pris et des droits acquis sur lesquels, pour des raisons mêmes de crédibilité, il n'est pas concevable de revenir brutalement. En Italie, où a été adoptée en 1995 une réforme profonde du système de retraite[21], il s'est agi d'un des points principaux de la négociation entre le gouvernement et les syndicats pour la réforme des retraites. Le problème a été réglé en opérant une distinction entre trois populations de travailleurs : les nouveaux entrants sur le marché du travail, les travailleurs ayant totalisé moins de 18 ans de cotisations fin 1995 et les travailleurs comptant 18 ans de cotisations ou plus à la même date. La première catégorie se voit entièrement appliquer le nouveau système. La deuxième relève de l'ancien système pour les droits acquis jusqu'à fin 1995 et du nouveau pour les droits acquis à partir de 1996. Et la troisième reste entièrement dans l'ancien système. De la même façon, la réforme suédoise a prévu une introduction graduelle du nouveau système, cela en fonction de l'année de naissance des affiliés. Pour les personnes à cheval sur les deux systèmes, un mécanisme est prévu pour garantir que les droits acquis avant 1995 dans le nouveau système ne produiront pas une pension inférieure à un niveau donné.

Mais les négociations ne portent pas seulement sur les intérêts matériels des acteurs et sur les modalités de la réforme, elles engagent aussi sur une réflexion sur les nouveaux principes portés par la réforme.

Une redéfinition des principes

L'élaboration d'un accord pour une réforme de la protection sociale repose sur une question importante, la conception des systèmes en matière de redistribution et d'équité. Comme le souligne Emmanuel Reynaud, l'Italie illustre bien le caractère central de ce débat. Un des éléments majeurs de la réforme italienne a consisté à rompre avec une logique de différenciation sur une base clientéliste et à rendre le système de retraite plus équitable. Cette volonté d'équité, partagée par l'ensemble des acteurs, s'est pour l'essentiel traduite dans l'harmonisation des régimes appliqués aux différentes catégories professionnelles et la suppression des mécanismes de redistribution fonctionnant à l'avantage des plus favorisés. La conception de l'équité sur laquelle s'est appuyée la réforme consiste à établir une stricte proportionnalité entre les prestations et l'effort contributif. Les mécanismes de redistribution internes au système sont limités et un dispositif d'assistance, totalement dissocié du

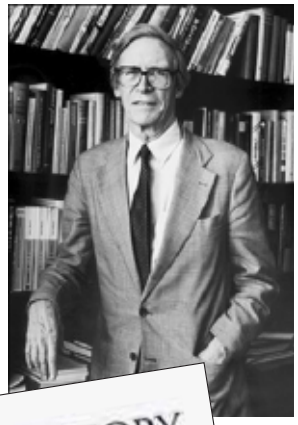
21- Le système doit progressivement passer d'un système à prestation définie à un système à cotisation définie.

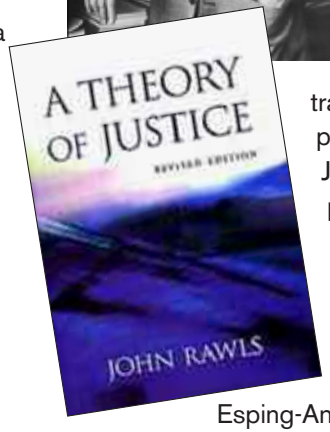
système assurantiel, instauré pour garantir une pension minimum sous conditions de ressources.

La tendance qui consiste à établir un lien plus direct entre les prestations et le montant des cotisations versées se retrouve dans la plupart des réformes introduites dans les pays industrialisés, en matière de retraite mais aussi de réformes des systèmes d'indemnisation du chômage. La question au cœur des débats concerne l'équilibre à trouver entre les prestations qui correspondent à une stricte logique de contrepartie et celles qui ne sont pas la contrepartie de cotisations versées. Dans cette perspective se pose en particulier la question des périodes ou des activités pour lesquelles accorder des « droits gratuits » : chômage, maternité, métiers difficiles, poursuite des études, prise en charge des enfants, soins aux personnes âgées ou aux invalides, etc. Cette démarche, qui produit de la visibilité dans les transferts opérés, conduit à faire des choix explicites en matière de redistribution et de justice. Ceux-ci concernent à la fois l'étendue et les formes de la solidarité à mettre en œuvre et la part respective de chacun des acteurs – travailleurs, employeurs, Etat… – dans la prise en charge financière de celle-ci.

Un discours de justification explicite

La phase de préparation et de négociation des réformes s'articule donc sur un travail d'élaboration d'un discours sur les objectifs à atteindre par la réforme. Cette démarche de réflexion principielle qui accompagne les grandes réformes des retraites ou des systèmes d'indemnisation du chômage a parfois été qualifiée d'opération de « levée du voile d'ignorance » qui pesait sur les mécanismes de redistribution des systèmes européens de protection sociale traditionnels. La formule provient de la pensée de John Rawls, dont la philosophe sociale sert souvent de référence à ceux qui prônent une nouvelle architecture pour la protection sociale au XXIe siècle. Ainsi G. Esping-Andersen[22] prône-t-il de nouveaux principes de justice, fondés non plus sur l'égalitarisme et l'égalisation des conditions de vie (qui était un des objectifs de l'ancien Etat-providence), mais sur la garantie d'une égalité des chances tout au long de la vie, et notamment d'éviter à quiconque de rester piégé dans des emplois de mauvaise qualité (les MacJobs) ou dans des situations de marginalisation sociale.





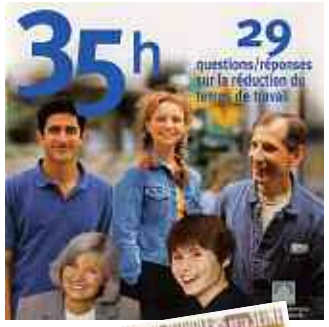
Sans forcément faire référence à des théories abstraites ou de grands principes parfois confus, la plupart des travaux sur les réformes de la protection sociale soulignent cependant qu'une des conditions de réussite des politiques de transformation profonde de la protection sociale passe par l'élaboration d'un discours public qui permet de justifier la réforme. Ainsi, Vivien Schmidt[23] insiste-t-elle sur l'importance des « discours de communication » dans les réformes. V. Schmidt distingue au sein des réformes les « discours de coordination » et les « discours de communication ». Les discours de coordination sont en général restreints aux sphères gouvernementales et aux acteurs directement concernés par les réformes (partenaires sociaux, entreprises, associations, etc.). Ils visent à mettre d'accord les différents acteurs professionnels concernés ; ils doivent permettre d'établir les contraintes qui pèsent sur les réformes, leur nécessité ainsi que leur modalité. C'est par les discours de coordination que se trouvent diffusés et partagés les diagnostics sur le problème à traiter ; c'est aussi par les discours de coordination que sont construits les échanges politiques permettant l'adhésion des différents acteurs concernés par les réformes.

Mais pour V. Schmidt, il ne suffit pas d'avoir

22- Gøsta Esping-Andersen, avec Duncan Gallie, Anton Hemerijck, John Myles, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, 244 pages (préface de Franck Vanderbroucke, ministre belge des affaires sociales et des retraites).

23- Voir le dernier chapitre du premier volume édité par F. Scharpf et V. Schmidt, déjà cité.

rassemblé les différents acteurs professionnels sur un diagnostic commun et d'avoir trouvé les termes d'un échange politique, pour réussir une réforme profonde de la protection sociale. Il convient aussi d'élaborer un discours de communication à destination « des profanes », de l'ensemble de la population. Les discours de communication consistent à expliciter les nouveaux principes et les objectifs de la réformes. Selon V. Schmidt, c'est l'existence ou non d'un tel discours qui fait la différence entre les réformes « réussies politiquement » au Royaume-Uni ou en Suède, et les échecs, surtout français.



On peut ainsi opposer le cas des réformes des politiques d'emploi et du marché du travail menées par Tony Blair et celles menées par Lionel Jospin. Dans le premier cas, le travail de communication mené par le gouvernement Blair autour de la « troisième voie » est bien connu, voire souvent gaussé (rôle des *spin doctors*). Les efforts de Tony Giddens et des conseillers en communication du Premier ministre britannique ont cependant permis de rappeler le contexte nouveau des politiques sociales (contraintes économiques et démographiques, transformation de la société), les échecs des politiques passées (impasse du Old Labour, refus du tout libéralisme). En essayant de définir une troisième voie entre ces deux politiques, ils ont permis d'expliciter les nouveaux principes retenus (nouvelle articulation des droits et devoirs des citoyens, redéfinition du rôle de la protection sociale : *from welfare to work*, *from safety net to springboard*) et ainsi de légitimer les politiques menées notamment dans le cadre du *New Deal*.

A l'inverse, les politiques d'emploi menées par Lionel Jospin n'ont pas vraiment fait l'objet de politiques de communication qui rendent compte de l'intégralité des principes et objectifs de celles-ci. Le cas des 35 heures est sans doute exemplaire. Les deux lois sur les 35 heures, votées en 1998 et en 2000, ont été présentées (aussi bien par ses partisans que par ses opposants) comme une action de l'Etat visant à imposer à des acteurs récalcitrants (notamment le patronat) un partage et une réduction du temps de travail tout en conservant le même niveau de rémunération (35 heures payées 39). Mais d'autres aspects de ces lois n'ont pas toujours été explicités devant l'opinion, notamment la modération salariale qu'elles engendraient, la flexibilité interne associée à la réorganisation et à l'annualisation du temps de travail, ainsi que le dispositif de baisse des charges sociales. Si Lionel Jospin a joué sur le conflit créé par les 35 heures entre son gouvernement et le patronat pour peaufiner son image de Premier ministre de gauche (et ainsi consolider sa coalition gouvernementale comprenant le parti communiste), il a masqué certains éléments du contenu de la réforme dont les conséquences ont déçu une partie des salariés concernés, à commencer par les ouvriers. Ceux-ci ont vu leur rémunération baisser (par la diminution des heures supplémentaires engendrée par les 35 heures), et leur condition de travail se détériorer (du fait de la réorganisation et de la flexibilisation interne du travail engendrées par les accords sur les 35 heures). Pour V. Schmidt, le fait que les politiques françaises n'aient pas fait l'objet de discours de communication contribue à comprendre les résultats électoraux catastrophiques de Lionel Jospin en 2002 (élimination avant même le deuxième tour des élections présidentielles), notamment du fait du refus des ouvriers de voter pour lui[24]. Une partie des succès électoraux de Tony Blair tient sans doute à la cohérence de sa politique de communication. Celle-ci faisait notamment apparaître combien chacune des politiques qu'il menait relevait d'une même vision et d'une même philosophie globale (*the New Labour, the third way*). C'est aussi cette cohérence globale qui semble expliquer le succès de différents miracles économiques et sociaux qu'ont récemment connu certains pays européens.

Une stratégie globale et intégrée articulant plusieurs domaines d'intervention

Si les succès électoraux de Tony Blair restent parfois un mystère en Europe, il ne sert pourtant pas toujours de modèle quant aux réformes de la protection sociale. D'autres pays ont

24- Les analyses électorales menées au sein du Cevipof montrent une défection du vote ouvrier pour Jospin. Dans les sondages menés à l'occasion des élections, les ouvriers se disent en majorité déçus par les 35 heures.

peu à peu été érigés en modèles dans la mesure où ils ont été capables d'inverser fortement les tendances qui marquaient leur situation économique et sociale. Ainsi, à la suite de l'OCDE puis de Jelle Visser et Anton Hemerijck[25], on a parlé de « miracle néerlandais » pour qualifier la capacité qu'ont eu les Pays-Bas à passer d'une situation de sous-emploi, de fort chômage et de déficit public à une situation de plein emploi et de surplus budgétaire dans les années 1990.

D'après J. Visser et A. Hemerijck, trois éléments permettent de comprendre le miracle néerlandais : un renouveau de la négociation corporatiste, une stratégie cohérente articulant différentes politiques publiques, une transformation des institutions et des droits sociaux qui préserve une protection sociale généreuse.

Des réformes négociées. On retrouve dans le cas néerlandais une des conditions de réussite politique des réformes de la protection sociale : la négociation. Celle-ci est lancée en 1982 (accords de Waassenar), lorsque tous les acteurs du système néerlandais d'emploi et de protection sociale (Etat, employeurs, syndicats de salariés) s'accordent sur le diagnostic d'une maladie néerlandaise (sous-emploi). Chacun reconnaît que les politiques passées ont atteint leur limite et doivent être reconfigurées. Les syndicats acceptent alors de privilégier l'emploi par rapport

aux revenus en renonçant à leur revendication habituelle (hausse des salaires) pour participer à l'entreprise de reconstruction nationale en acceptant une politique de modération salariale. Les employeurs acceptent de prendre leurs responsabilités quant à l'usage abusif du système d'invalidité et participent au développement d'un emploi à temps partiel qui soit relativement choisi (horaires qui correspondent aux besoins des salariés). L'Etat se lance quant à lui dans une politique de consolidation fiscale (réduction du déficit) puis de baisse des impôts.

Une stratégie d'ensemble cohérente. Le miracle néerlandais est surtout fondé sur une stratégie cohérente articulant diverses politiques afin d'enclencher une spirale vertueuse. Il s'est agi de combiner une politique de modération salariale, de réforme de la protection sociale et de politiques actives du marché du travail. D'après les analyses d'Anton Hemerijck[26], depuis 1982, une nouvelle combinaison de politique macro-économique et de fixation des salaires est apparue, engendrant un cercle vertueux de stabilité des prix, de consolidation fiscale, de retour aux profits, et de forte création d'emplois (à temps partiel) dans le secteur tertiaire privé. Ce cercle vertueux, soutenu à son tour par des réformes de la protection sociale et du marché du travail, a eu d'importantes incidences positives sur l'emploi des femmes et sur la demande de services domestiques, conduisant à une baisse certes lente mais stable de l'inactivité, sans toutefois sacrifier la protection sociale de base.

D'après A. Hemerijck, le retour à la modération des salaires a contribué de trois manières à une croissance intensive de l'emploi : tout d'abord, en restaurant la rentabilité, il a créé l'une des conditions nécessaires à l'investissement et à la croissance de l'emploi. Deuxièmement, en baissant le taux de change externe, il a soutenu la croissance des exportations et l'emploi dans des secteurs sensibles de l'économie.

Et troisièmement, la modération des salaires a permis à un plus grand nombre de salariés de conserver leur emploi et, associée à une baisse des impôts, a eu un impact favorable sur l'emploi dans les services domestiques. Outre la modération des salaires, la réduction du temps de travail et la progression de sa flexibilité ont également joué un rôle majeur dans la croissance de l'emploi. Au fil du temps, les préférences politiques se sont décalées du principe de réduction globale de la semaine de travail vers une optimisation du travail à temps partiel et une annualisation du temps de travail. Les deux-tiers des emplois créés depuis 1982 sont des emplois à temps partiel. La forte augmentation de l'emploi à temps partiel et la mutation vers le secteur tertiaire ont coïncidé avec un accroissement rapide de la participation des femmes au marché du travail,

25- 1997, *"A Dutch miracle', Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands"*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

26- A. Hemerijck, "Négocier les ajustements de la protection sociale aux Pays-Bas", in Daniel, Palier, op. cit., p.120.

passant de 29 à 60 % entre 1971 et 1996, la plus forte hausse parmi les pays de l'OCDE.

La combinaison de la modération des salaires, de la multiplication des emplois à temps partiel, de la mutation vers les services et de la participation accrue des femmes a permis une augmentation de la valeur ajoutée dans l'économie nationale de 31 % entre 1987 et 1996. Par la suite, cette croissance interne a été soutenue par la réforme du système de protection sociale (réforme des retraites, du système d'indemnisation du chômage et des services de l'emploi) et par l'introduction de nouvelles politiques de l'emploi (programmes d'emplois supplémentaires dans le secteur public, subventions aux employeurs recrutant du personnel peu qualifié) visant à augmenter les taux d'emploi et diminuer l'usage des pensions d'invalidité pour lutter contre le chômage.

Une transformation mais pas une diminution des droits sociaux. L'ensemble de ces politiques a été présenté comme faisant partie d'un plan cohérent, progressif et négocié de transformation du modèle néerlandais au service de la croissance économique mais sans sacrifice social. Il ne s'agit pas de mettre en place des politiques restrictives de coupes ou de *retrenchment*, mais de créer de nouvelles incitations, de changer les comportements par l'élaboration de nouvelles institutions de protection sociale. Comme le souligne Anne-Marie Guillemard, à propos des récentes réformes de l'assurance invalidité, « l'essentiel de la réforme néerlandaise va se concentrer sur la restructuration des voies institutionnelles de sortie précoce. Elle ne consistera pas en une fermeture autoritaire des voies de sortie, ni en une remise en cause des droits sociaux fondamentaux, garantis par le système de protection sociale. Ces droits vont être préservés, mais réinscrits dans un système de prestations et de services, qui confère un poids stratégique nouveau au choix stratégique des acteurs, grâce à la mise en œuvre d'instruments neufs, substituant à l'usage de règles de droit, celui de mécanismes incitatifs notamment financiers »[27].

La comparaison des processus de réformes a donc permis de montrer quelles sont les conditions politiques de réussite de la transformation des systèmes de protection sociale (l'implication de tous les acteurs concernés ; la négociation et la recherche d'un consensus sur le diagnostic, les principes et les objectifs des réformes ; l'élaboration des termes d'un échange politique entre les différents acteurs sur les modalités de la réforme ; l'élaboration d'un discours public et explicite de justification de la réforme ; une stratégie globale et intégrée articulant plusieurs domaines d'intervention (notamment politique salariale, réformes de la protection sociale et politique du marché du travail) ; une transformation mais pas une diminution des droits sociaux). D'autres pays au contraire ont mené des réformes partielles, incrémentales et implicites, sans cohérence globale, sans discours de justification ou d'explicitation des objectifs, qui ont abouti à une transformation non maîtrisée de leur système de protection sociale et souvent à une détérioration de la situation sociale de ses habitants (cas de la France ou de l'Allemagne). ■

27- Anne-Marie Guillemard, 2003, Paris, Armand Colin.

Publications récentes :

- Ouvrages de recherche : *Gouverner la Sécurité sociale*, Paris, PUF, coll. le lien social, 2002.

- Ouvrages de synthèse : *La réforme des systèmes de santé*, Paris, PUF, 2004 ; *La réforme des retraites*, Paris, PUF, coll. Que sais-je, 2003 ;

- Ouvrages collectifs : *Politiques sociales et mondialisation*, dirigé par Bruno Palier et Louis-Charles Viossat, Paris, éditions Futuribles, 2001 ; 2001, *Globalization and European Welfare states : challenges and changes*, dirigé par Rob S. Sykes, Pauline Prior et Bruno Palier, Londres : London, Palgrave ; 2001, *La protection sociale en Europe, Le temps des réformes*, dirigé par Christine Daniel et Bruno Palier, Paris: La Documentation Française.

- **Direction de numéro de revue :** 2004, Co-direction du numéro spécial de *Journal of European Social Policy* sur " EU accession, europeanisation and social policy " avec Ana Guillen, (volume 14 numéro 3) ; 2003, Co-direction du numéro spécial de *Global Social Policy* sur "Globalisation/Europeanisation and social welfare" avec Nick Manning, (volume 3 numéro 2) ; 2002, Co-direction du numéro 2002 de l'*Année de la régulation* sur les variétés du capitalisme avec Patrick LeGalès.