

L'ÉTAT-PROVIDENCE EN EUROPE : VISIONS POUR L'AVENIR

Iain Begg | Chargé de recherche professeurale à l'Institut européen de la London School of Economics and Political Science

Fabian Mushövel | Assistant de recherche à l'Institut européen de la London School of Economics and Political Science

Robin Niblett | Directeur de la Chatham House



Vision Europe Summit

BRUEGEL Bertelsmann Stiftung Calouste Gulbenkian Foundation Chatham House Compagnia di San Paolo Institut Jacques Delors The Finnish Innovation Fund Sitra

Dans tous les pays de l'Union européenne, l'État-providence a fait l'objet d'un examen rigoureux à la suite de pressions budgétaires et de grandes évolutions de la société. Cette année, l'initiative Vision Europe a décidé de se pencher sur l'avenir de l'État-providence, avec pour objectif de formuler des recommandations stratégiques novatrices en vue de garantir la durabilité à long terme des systèmes nationaux de protection sociale. Ce document d'introduction vise à présenter les défis auxquels l'État-providence est confronté aujourd'hui en Europe. Certaines facettes de la politique de l'État-providence seront analysées plus en détail dans le cadre de trois groupes de travail. Tous ces enjeux seront examinés à l'occasion du premier Vision Europe Summit, qui aura lieu les 17-18 novembre 2015 à Berlin.

Vision Europe est un consortium de think tanks et de fondations qui se sont regroupés en 2015 pour se pencher sur certains des défis les plus urgents pour les politiques publiques en Europe. Dans le cadre de recherches, de publications et d'un sommet annuel, ce consortium vise à proposer un forum de débat et à formuler des recommandations en vue d'améliorer l'élaboration de politiques fondées sur des données factuelles tant au niveau national qu'européen.

Les organisations qui participent à Vision Europe sont: Bertelsmann Stiftung (Allemagne), Bruegel (Belgique), Calouste Gulbenkian Foundation (Portugal), Chatham House (RU), Compagnia di San Paolo (Italie), Jacques Delors Institute (France), The Finnish Innovation Fund Sitra (Finlande).

RÉSUMÉ

Ce papier est conçu pour préparer le terrain quant aux défis auxquels l'État-providence fait actuellement face en Europe, et de permettre une discussion éclairée sur les questions suivantes:

- Pour beaucoup en Europe, les valeurs et les normes sur lesquelles repose le modèle social du continent figurent au cœur de l'identité européenne.
- Les États-providence assurent plusieurs fonctions redistributives et protègent les individus vulnérables. Contrairement aux portraits négatifs que l'on peut en faire, ils investissent également dans le capital humain et social. Tous les citoyens européens ont recours et contribuent à l'État-providence à différents stades de leur vie.
- Compte tenu de pressions sur les finances publiques et du poids des dépenses sociales sur les parties « productives » de l'économie, la question se pose de savoir si les pays européens peuvent continuer d'assumer leurs États-providence.
- Conçus à l'origine il y a 50 ans ou plus, les systèmes de protection sociale doivent être réformés pour relever les défis d'aujourd'hui. Ils doivent tenir compte des bouleversements sociaux liés au vieillissement de la population, à l'intégration économique mondiale plus poussée et aux répercussions du changement climatique.
- Les États-providence devront également s'adapter aux nouveaux risques sociaux liés à la nature changeante des économies européennes, notamment l'évolution des formes de travail et d'emploi. Ils devront utiliser les ressources de manière plus efficace et exploiter au mieux les grandes avancées technologiques, sans renoncer à des principes essentiels tels que la solidarité.
- Même si les projets de réforme des États-providence comportent plusieurs dilemmes sur les formes adaptées de prise de décision et le contrôle démocratique, il y a de nombreuses raisons de se montrer optimiste au sujet de l'avenir du modèle social européen. Des États-providence bien conçus peuvent promouvoir la croissance durable en Europe et constituer un avantage compétitif.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
1. Qu'est-ce que l'État-providence ?	6
1.1. Finalité et conception	6
1.2. Fonctions de l'État-providence	6
1.2.1. Efficacité macro- et microéconomique	7
1.2.2. Lisser la consommation	7
1.2.3. Partager les risques	7
1.2.4. Lutter contre la pauvreté	8
1.2.5. Réduire les inégalités	8
1.2.6. Lutter contre l'exclusion sociale	8
2. Dépenses sociales en Europe	9
3. Évolution des modèles européens d'États-providence	11
3.1. Les systèmes de protection sociale dans le paradigme socio-économique de l'après-guerre	11
3.2. Les « mondes de l'État-providence »	12
3.3. L'investissement social en tant que nouveau modèle européen	12
4. Facteurs de changement	14
4.1. Évolution démographique	14
4.2. Mondialisation	15
4.3. Intégration européenne	15
4.4. Évolution de la structure familiale/de la société	16
4.5. Technologie, innovation et nouvelles formes d'emploi	17

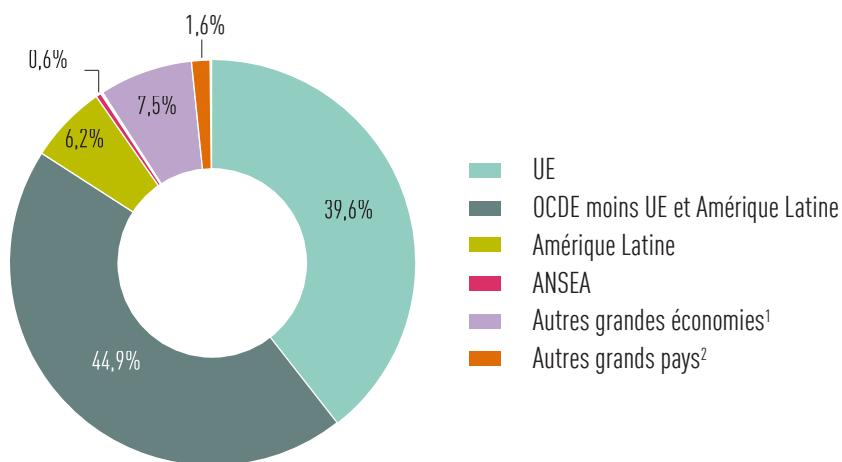
5. Dilemmes de l'État-providence	18
5.1. Préoccupations d'ordre économique	18
5.2. Préoccupations d'ordre social	19
5.3. Préoccupations en termes de gouvernance	20
6. Visions de l'État-providence et stratégies de mise en œuvre	21
REMERCIEMENTS	22
SUR LES MÊMES THÈMES...	24

INTRODUCTION

De plus en plus de décideurs considèrent que le modèle social européen n'est pas durable et doit être réformé. Comme la chancelière allemande, Angela Merkel, aime à le rappeler, l'Union européenne (UE) représente environ 7 % de la population mondiale et 25 % du PIB mondial, mais plus de 50 % des dépenses mondiales de protection sociale. Cela signifie non seulement que les États-providence européens sont généreux par rapport aux autres pays, mais également qu'ils deviendront trop coûteux sans réforme profonde. Il est incontestable qu'ils subissent de nombreuses pressions démographiques, budgétaires et d'autre nature, aggravées par la faible croissance économique ou la récession depuis la crise financière de 2008-09. L'évolution des formes de travail et la concurrence des économies émergentes proposant une main-d'œuvre à bas coût et de faibles coûts sociaux soulèvent également des questions fondamentales auxquelles les dirigeants européens ont du mal à répondre. Il s'agit notamment de dilemmes sur l'ampleur de la responsabilité de l'État vis-à-vis de ses citoyens, et plus particulièrement de déterminer si les gouvernements peuvent ou doivent maintenir des systèmes généraux de protection sociale à l'avenir.

En fait, les chiffres de Mme Merkel sont quelque peu inexacts. Les dépenses sociales de l'UE ont représenté 40 % des dépenses mondiales totales en 2012 (voir Figure 1), tandis que la part du PIB mondial nominal en 2014 s'est élevée à 24 % (aux prix et aux taux de change actuels, et donc sans tenir compte des différents niveaux de prix)¹. De plus, selon la Figure 2, les dépenses de protection sociale par habitant aux États-Unis et au Japon ont été environ les mêmes qu'en Europe, supérieures en Suisse et en Australie et très légèrement inférieures au Canada.

Figure 1 : Dépenses mondiales globales de protection sociale, 2012 ou dernière année disponible (% du total)



Sources : EUROSTAT (pour les dépenses sociales dans les États membres de l'UE) ; Base de données sur les dépenses sociales de l'OCDE (pour les dépenses sociales dans les pays non-membres de l'OCDE) ; ILOSTAT (pour les dépenses sociales des pays tiers non-membres de l'OCDE) ; Données de la Banque mondiale (pour le PIB et les données démographiques).

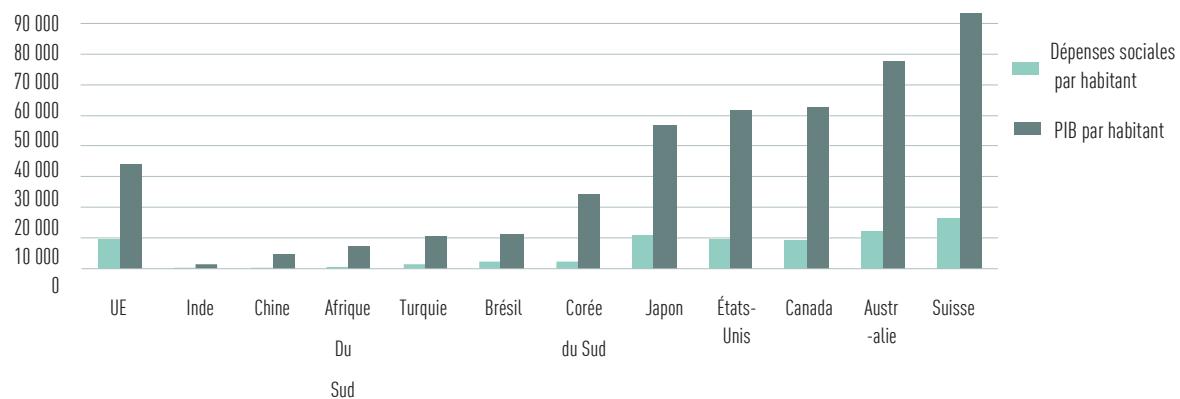
1. Les grandes économies sont la Chine, l'Égypte, l'Inde, le Nigeria, la Russie, l'Arabie saoudite, l'Afrique du Sud, les Émirats arabes unis.

2. Les autres pays ne comprennent pas les Samoa américaines, l'Andorre, les Bermudes, le Cap-Vert, les îles Caïmans, les îles de la Manche, les Comores, Curaçao, Djibouti, les îles Féroé, la Polynésie française, le Gabon, le Groenland, Guam, Haïti, l'île de Man, la Corée du Nord, le Kosovo, le Liberia, le Liechtenstein, Macao, le Malawi, la Micronésie, Monaco, le Monténégro, la Nouvelle-Calédonie, les îles Mariannes du Nord, les Palaos, Porto Rico, la République du Congo, la Roumanie, Saint-Marin, la Serbie, la Sierra Leone, St Martin (parties hollandaises et françaises), la Somalie, le Soudan du Sud, le Suriname, la Syrie, Taïwan, le Timor-Oriental, les Tonga, le Turkménistan, les îles Turks-et-Caïcos, les Tuvalu, les îles Vierges (américaines), la Cisjordanie et la bande de Gaza.

1. Une autre méthode de mesure consistant à convertir les données nationales à l'aide des « parités du pouvoir d'achat » (réflétant les différents niveaux de prix) ferait baisser les parts du PIB mondial et des dépenses mondiales de protection sociale représentées par l'UE d'environ 20 % et augmenterait les parts correspondantes des économies émergentes.

Au niveau des dépenses sociales, la véritable différence s'observe entre les « vieux » pays industriels et les marchés émergents, notamment la Chine, l'Inde, le Brésil et la Corée du Sud. Dans ces derniers, les dépenses sociales sont nettement inférieures à celles des économies plus avancées, mais devraient augmenter à mesure que ces pays deviendront plus prospères et chercheront à renforcer l'aide sociale. Par conséquent, la part des dépenses mondiales de protection sociale de l'UE devrait diminuer automatiquement du fait de la hausse de la part représentée par le reste du monde. Il est déjà clair, par exemple, que la Chine devra prendre vite des mesures pour gérer le vieillissement rapide de sa population en mettant en place des prestations sociales plus élevées afin de maintenir les revenus des personnes âgées.

Figure 2 : Dépenses de protection sociale et PIB par habitant dans l'UE et certains pays, en dollars, 2012 ou dernière année disponible



Sources : EUROSTAT (pour les dépenses sociales dans les États membres de l'UE) ; Base de données sur les dépenses sociales de l'OCDE (pour les dépenses sociales dans les pays non-membres de l'OCDE); ILOSTAT (pour les dépenses sociales des pays tiers non-membres de l'OCDE); Données de la Banque mondiale (pour le PIB et les données démographiques).

Tandis que l'objectif de la « formule de Merkel » est de souligner que le modèle d'État-providence européen devra évoluer, la faisabilité budgétaire de ce dernier est une question complexe. L'autre argument selon lequel des dépenses sociales élevées nuisent à la compétitivité européenne doit être pris avec précaution, même s'il est vrai que des ajustements sont nécessaires. Le contexte politique et économique actuel n'est pas favorable à de tels ajustements. A la suite de la crise financière et d'une récession prolongée dans certaines régions d'Europe, la politique nationale est fragmentée tant dans les pays prospères que dans ceux moins riches de l'UE. Les partis populistes sont en hausse, comme l'ont illustré les résultats des élections du Parlement européen de 2014 et plusieurs élections nationales depuis. Le fait que ni les gouvernements nationaux, ni l'UE dans son ensemble n'empêchent la mondialisation de faire pression sur le salaire médian et d'aggraver les inégalités de revenus est particulièrement inquiétant.

Ce rapport vise à définir l'ampleur du défi à venir. Il commence par exposer les fonctions essentielles de l'État-providence. Il évoque ensuite l'évolution des modèles d'État-providence en Europe et introduit le concept d'investissement social, avant d'évaluer dans quelle mesure les changements socio-économiques menacent la durabilité de l'État-providence. Enfin, il examine les dilemmes de l'État-providence et les possibilités de réforme du modèle afin de mieux relever les défis auxquels il est confronté.

Trois axes de recherche plus approfondis sont proposés, qui constitueront la base d'une série de rapports consacrés aux dimensions économique, sociale et de gouvernance de l'État-providence. Ces rapports suggéreront de nouvelles stratégies et approches politiques en matière d'aide sociale, en vue de permettre aux pays européens de parvenir à des systèmes de protection sociale durables dans les prochaines décennies.

1. Qu'est-ce que l'État-providence ?

Les pays européens ont mis en place leurs systèmes de protection sociale au cours d'une période où le profil démographique favorable de la région pouvait soutenir des dépenses sociales élevées et où la croissance économique solide le permettait. Depuis les années 1950, l'économie politique de l'Europe a été définie par l'instauration, dans chaque pays européen, d'un modèle d'État-providence plus ou moins complet, où l'État joue un rôle essentiel dans la fourniture de diverses prestations sociales, les plus coûteuses étant les retraites, les aides accordées aux pauvres, le logement social et les soins de santé. Parallèlement, tous les pays européens ont tenté de réglementer leur marché du travail et de garantir le traitement équitable des travailleurs. L'un des plus grands défis pour les gouvernements et les sociétés en Europe consiste à concilier leurs engagements en matière d'aide sociale, qui font l'objet d'un large soutien politique, à des pressions susceptibles de les rendre insoutenables sur le plan économique.

1.1. Finalité et conception

Il n'existe pas de définition concrète ou universelle de l'État-providence européen. Toutefois, son principal objectif consiste à aider les gouvernements à concilier les dynamiques souvent conflictuelles du capitalisme, de l'équité et de la démocratie. Par nature, les économies libérales ont tendance à se traduire par des inégalités de revenus et une répartition inéquitable du pouvoir économique, tandis que les gouvernements démocratiques tentent de répartir le pouvoir politique de façon plus équitable et de promouvoir des notions d'égalité sociale. Au niveau de l'intégration européenne, la difficulté sous-jacente peut être considérée comme une variante du « trilemme » de Dani Rodrik, à savoir l'incompatibilité réciproque entre l'intégration économique mondiale, l'État-nation et la démocratie (Rodrik 2011). Dans son analyse, seuls deux de ces éléments peuvent être soutenus en même temps.

Par conséquent, l'essentiel du débat concernant la conception de l'État-providence et l'évaluation des pour et contre de ses différents aspects est influencé par l'idéologie politique. Pour certains, l'État doit jouer un rôle essentiel dans la redistribution des revenus afin de maintenir les budgets d'aide sociale. Pour d'autres, la capacité de fourniture des prestations sociales est le sous-produit d'une approche moins interventionniste de la gouvernance économique. Inévitablement, le contexte politique particulier influence ensuite les méthodes par lesquelles un gouvernement tente de définir ses politiques sociales.

Les soins de santé en sont un bon exemple. Aux États-Unis, le consensus politique a longtemps considéré qu'il devait s'agir d'une responsabilité essentiellement privée, l'État n'apportant son soutien qu'aux individus incapables de souscrire une assurance-maladie privée. Les difficultés du président Obama à faire adopter le Patient Protection and Affordable Care Act (loi sur la protection des patients et des soins abordables) ont illustré la nature très politisée et de plus en plus contestée de ce postulat. Au Royaume-Uni, le consensus politique prédominant considère que la fourniture des soins de santé doit relever essentiellement de la responsabilité de l'État, ce dernier devant assurer une couverture universelle dans le cadre du budget national et éviter ainsi les défaillances du marché qui ont longtemps sévi dans le système américain.

1.2. Fonctions de l'État-providence

En général, l'État-providence remplit trois fonctions distinctes sur le plan analytique (Barr, 2011) :

- **La fonction « Robin des bois »** de redistribution sous de multiples formes des membres aisés de la société vers ceux connaissant des difficultés matérielles ou d'autre nature ou sujets à des risques sociaux plus élevés. Les États-providence comportent des institutions et mécanismes conçus pour protéger contre ces risques en luttant contre la pauvreté, en proposant des logements sociaux, en redistribuant les revenus et en réduisant l'exclusion sociale. La réglementation du marché du travail protège contre le

licenciement abusif et garantit des droits aux travailleurs intérimaires. Les risques sociaux ont évolué au fil du temps et comportent désormais des aspects tels que les familles monoparentales et l'isolement des personnes âgées par rapport à leurs familles.

- **La fonction « tirelire »** par laquelle l'État-providence permet aux citoyens de se protéger contre les difficultés sociales et de répartir leurs revenus plus sûrement au cours de leur vie, les retraites étant l'élément central.
- **La fonction d'investissement social** qui permet à l'État d'investir dans le capital humain et (ce qui est plus difficile à définir) social du pays (Hemerijk 2012). Il s'agit notamment de l'école maternelle, de l'enseignement public du primaire jusqu'à l'université, de la formation des chômeurs et de différents types d'avantages fiscaux liés au travail.

En termes macroéconomiques, les budgets de l'État-providence servent de « stabilisateurs automatiques » contre les effets des perturbations économiques aux niveaux individuel et national. Ils concernent plus particulièrement certaines priorités politiques, notamment celles mentionnées ci-dessous.

1.2.1. Efficacité macro- et microéconomique

Un État-providence réagit aux défaillances du marché en cas d'écart par rapport à des résultats optimaux, notamment des risques inassurables. L'intervention du gouvernement est donc justifiée, même dans les systèmes les plus libertaires, car elle renforce l'efficacité économique au fil du temps. Le renforcement de l'efficacité économique individuelle et globale figure au cœur de la plupart des aspects de la protection sociale.

1.2.2. Lisser la consommation

En versant des prestations en espèces aux personnes âgées et aux familles avec de jeunes enfants, un État-providence permet aux citoyens de lisser leurs dépenses et leur consommation dans le temps.

Les régimes de retraite permettent aux individus de redistribuer les revenus des plus jeunes vers les plus âgés de façon sécurisée. Les prêts aux étudiants permettent à ces derniers de consommer davantage que ce que leurs revenus actuels leur permettraient en misant sur leurs futurs revenus. Les allocations familiales permettent aux familles avec de jeunes enfants de consommer davantage qu'elles ne pourraient sinon le faire à un stade de leur vie où leurs moyens financiers sont limités.

1.2.3. Partager les risques

L'État-providence protège contre les changements inattendus et inacceptables des conditions de vie des individus, par le biais de mécanismes tels que les allocations chômage et les prestations d'invalidité. Par ailleurs, il doit veiller à ne pas supprimer les incitations à prendre des risques mesurés qui sont payants à la fois pour les individus et pour la société. Il pourrait notamment s'agir d'allocations chômage trop généreuses qui dissuaderaient leurs bénéficiaires de chercher un nouvel emploi. Parmi les différents modes de partage des risques figurent :

- L'assurance actuarielle : des individus mutualisent les risques pour être assurés contre les pertes dues à certains événements. Les prestations de l'assurance actuarielle sont directement liées à ses propres contributions. Il n'existe pas de redistribution systématique des riches vers les pauvres, mais plutôt des « chanceux » vers les « non chanceux », c.-à-d. de ceux qui payent l'assurance mais ne subissent jamais la perte assurée vers ceux qui la subissent.
- L'assurance sociale : elle repose sur le même principe de mutualisation que l'assurance actuarielle, mais généralement avec une adhésion obligatoire, qui peut se justifier du fait que le marché n'assurerait pas contre les risques en question.

- La redistribution des riches vers les pauvres : des mécanismes de partage des risques peuvent comporter des éléments redistributifs tels que des régimes de retraite versant des prestations supérieures aux bas revenus qu'aux hauts revenus par rapport aux contributions payées.

1.2.4. Lutter contre la pauvreté

L'un des principaux objectifs de l'État-providence moderne est de lutter contre la pauvreté, la quasi-totalité des pays européens proposant une forme de revenu minimum garanti et de nombreuses mesures visant à offrir un hébergement de base. Le fait qu'il s'agisse de l'élimination ou de la réduction de la pauvreté dépend de décisions politiques et de plusieurs facteurs.

1.2.5. Réduire les inégalités

La réduction des inégalités implique à la fois une redistribution verticale (des ménages riches vers les ménages pauvres par le biais d'une imposition progressive) et une redistribution horizontale (garantissant que les ménages aux caractéristiques semblables, telles que l'âge, la taille de la famille, etc. sont traités de la même façon).

1.2.6 Lutter contre l'exclusion sociale

La lutte contre l'exclusion sociale est un objectif plus large et plus normatif de l'État-providence. Il consiste notamment à renforcer la solidarité sociale et la dignité des bénéficiaires de l'aide sociale en proposant des prestations sans stigmatisation inutile.

ENCADRÉ 1 ► Comment les gouvernements versent-ils les prestations sociales ?

Prestations en espèces

- Assurance sociale : les droits aux prestations sont fondés sur des contributions passées, les versements étant déclenchés par certaines situations particulières (par ex. chômage, retraite ou maladie). Il s'agit notamment des allocations chômage, des retraites et des prestations d'invalidité
- Prestations non-contributives : prestations offertes à tous, sans obligation de contribuer ou sans enquête sur les ressources financières (par ex. les allocations familiales dans de nombreux pays).
- Aide sociale : prestations liées à un plafond de ressources pour les personnes pauvres

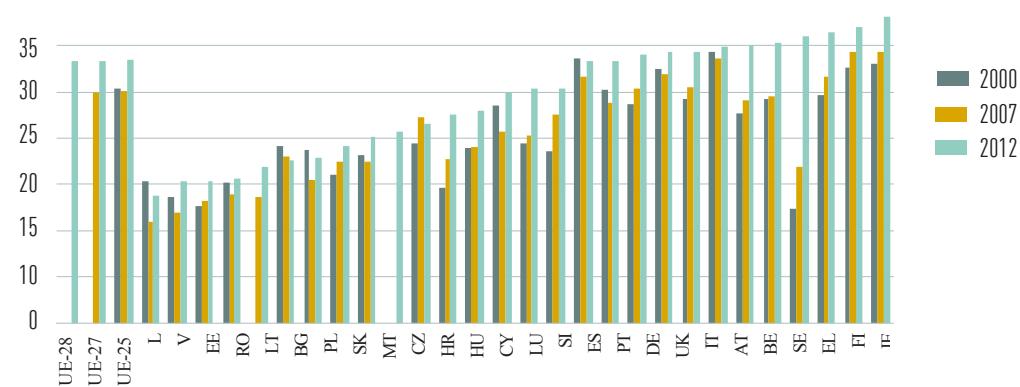
Prestations en nature

- Les prestations en nature apportent de l'aide sociale en fournissant gratuitement certains services tels que les soins de santé, les logements sociaux (soit gratuits soit à des loyers inférieurs aux niveaux du marché) et l'éducation. Les trois principaux enjeux que les décideurs politiques doivent relever concernent le financement de ces prestations, la façon dont elles sont fournies et comment garantir leur qualité.
- Dans la plupart des pays, les soins de santé sont financés en grande partie par l'État, le marché des soins de santé n'étant pas conforme aux principes que l'on attend d'un marché efficace (en faisant l'objet, par exemple, d'informations erronées ou d'une assurance incomplète qui peut priver de protection les personnes qui en ont le plus besoin).
- C'est la raison pour laquelle les États-Unis, qui sont très dépendants des fonds privés, ont dépensé près de deux fois plus (16,2 % du PIB) dans les soins de santé en 2012 que la moyenne des autres pays de l'OCDE (8,8 % du PIB). Par contraste, ces chiffres étaient de 8,9 % au Royaume-Uni, de 9,1 % en Suède et de 10,9 % en Allemagne. Par ailleurs, le mode de fourniture varie selon les pays (de formes essentiellement publiques à des formes surtout privées, en passant par des formes mixtes) car il interfère moins avec l'efficacité.
- Pour des raisons semblables, dans la plupart des pays, l'enseignement primaire et secondaire est essentiellement financé et délivré par l'État, tandis que les systèmes d'enseignement supérieur sont plus divers.

2. Dépenses sociales en Europe

Selon de récentes données, il apparaît clairement que les gouvernements n'ont pas enrayer la hausse des dépenses de protection sociale avant et après la crise financière, afin de maintenir leur rôle de stabilisateur automatique ou de protéger certains segments de la population pour des raisons politiques, et ce malgré l'omniprésence du thème de l'« austérité » (voir Figure 3). Plus généralement, il est difficile de réduire, voire de restructurer l'aide sociale pour la simple raison économique et politique que les perdants savent se faire entendre. Ainsi, de nombreux gouvernements préfèrent opter pour des baisses moins visibles des investissements publics quand les finances publiques sont sous pression.

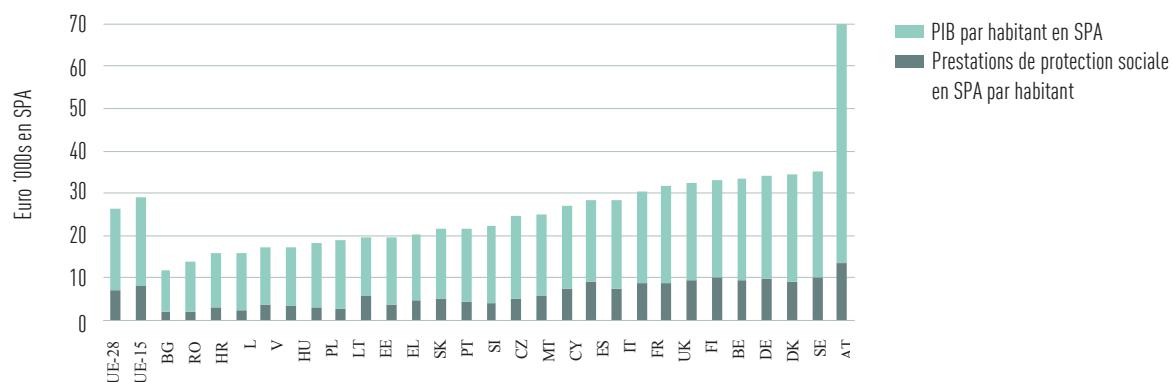
Figure 3 ► Prestations de protection sociale – ensemble des fonctions (dépenses en % du PIB)



Source : EUROSTAT.

On observe certaines différences entre les pays européens au niveau de la taille et de la combinaison des dépenses sociales (voir les Figures 4 et 5). Ces différences reflètent en partie des traditions et préférences nationales, mais également les diverses situations économiques des pays. Les dépenses de protection sociale par habitant sont inférieures en pourcentage du PIB dans les pays européens à faible revenu, mais clairement plus élevées en France qu'au Royaume-Uni, deux pays aux niveaux de PIB semblables. Toutefois, il convient également de noter que les niveaux de dépenses par habitant sont semblables dans les pays d'Europe du Nord. Parmi les rubriques des dépenses sociales, il est frappant de constater à quel point la part des dépenses pour la vieillesse a été stable jusqu'à la crise et à quel point elle semble avoir été protégée (et a effectivement augmenté) depuis 2008. De même, la part des soins de santé a progressivement augmenté. Celle allouée à l'indemnisation du chômage, bien que modeste, a connu une forte hausse après 2007 à mesure que le nombre de chômeurs augmentait. Dans l'ensemble, en pourcentage du PIB, les dépenses sociales ont moins varié que l'on pourrait penser, enregistrant seulement une forte hausse en 2009 quand le PIB, le dénominateur du ratio, a chuté brutalement.

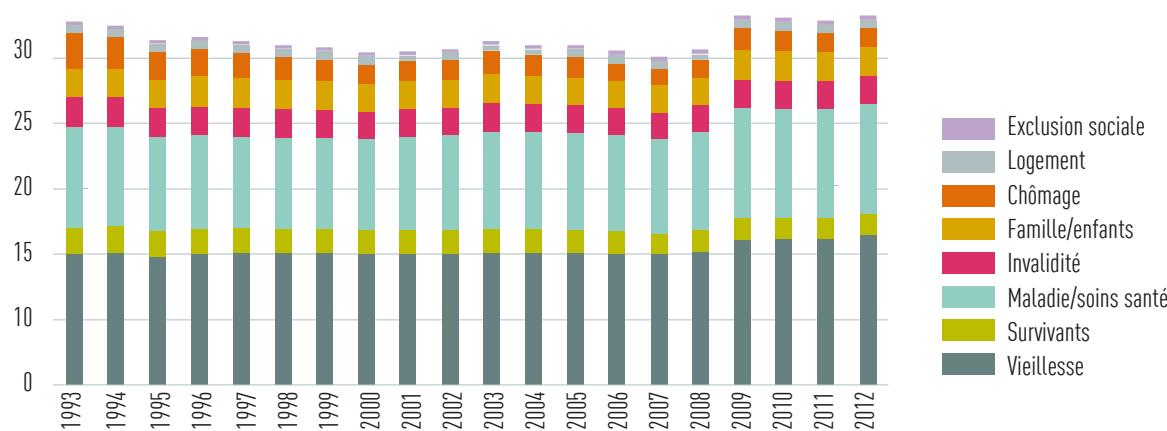
Figure 4 ► Dépenses dans les prestations de protection sociale – ensemble des fonctions (base des SPA* par habitant, par rapport au PIB par habitant, 2012)



Source : EUROSTAT.

* Standard de pouvoir d'achat.

Figure 5 ► Dépenses dans les prestations de protection sociale – par fonction (en % du PIB dans l'UE*, 1993-2012)



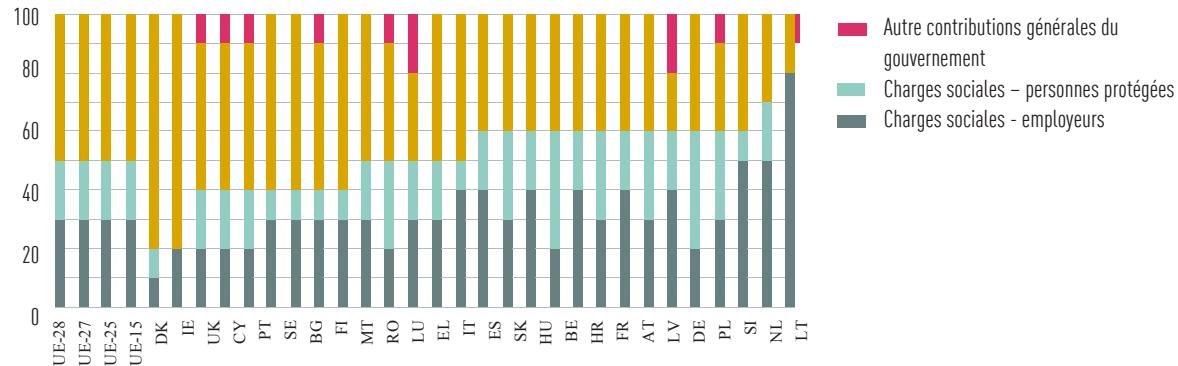
Source : EUROSTAT.

* L'UE correspond à l'UE-15 pour la période 1993-99, l'UE-25 pour la période 2000-04, l'UE-27 pour la période 2005-07 et l'UE-28 pour la période 2008-12

En Europe, les gouvernements lèvent les fonds nécessaires pour respecter leurs engagements en matière d'aide sociale par le biais de charges sociales prélevées sur les employeurs et les employés, d'un système général d'imposition et de charges pour des prestations spéciales (Figure 6). Même au Royaume-Uni, par exemple, les soins de santé dispensés gratuitement comprennent une taxe fixe pour certaines prescriptions médicales et différentes taxes pour les soins dentaires. Les finances publiques étant sous pression, le financement des États-providence sera une question de gouvernance de plus en plus délicate.

Les principales différences entre les pays européens concernent la proportion des revenus générés par des charges sociales explicites, qui détermine dans quelle mesure le système général d'imposition doit combler l'écart. D'un côté, le Danemark ne génère qu'un cinquième des revenus par le biais de charges sur les employeurs et les employés, tandis qu'en Estonie, la proportion est quatre fois supérieure. Des différences existent également entre la part assumée par les employés et celle assumée par leurs employeurs, la Slovénie et l'Allemagne figurant parmi les pays qui mettent davantage à contribution les travailleurs.

Figure 6 ► Recettes de la protection sociale – par type (% des recettes totales en 2012)



Source : EUROSTAT.

3. Évolution des modèles européens d'États-providence

La forme actuelle des États-providence européens a été conçue en grande partie à la suite de la Seconde Guerre mondiale, mais reflète des traditions et des situations nationales à plus long terme. Malgré les valeurs fondamentales très variées des systèmes nationaux de protection sociale respectifs en Europe, de nombreuses normes sont communes à travers le continent. On peut donc parler d'un modèle social européen distinct, souvent défini plus facilement par rapport à ce qui n'existe pas dans les autres régions du monde. Selon Pascal Lamy, le modèle social européen représente un « mode de vie européen » et une « version civilisée de la mondialisation » (EurActiv 2014).⁶ Parmi ses principales caractéristiques figurent la protection des travailleurs et un engagement à fournir une protection sociale aux personnes vulnérables et à limiter les inégalités. Certains aspects de l'aide sociale nationale ont indéniablement un statut spécial : pour les Britanniques, le Service national de santé a un statut totémique ; en France, le terme de « solidarité » figure au cœur de la politique sociale ; et les citoyens des pays nordiques attachent une grande importance à une définition large de l'égalité.

3.1. Les systèmes de protection sociale dans le paradigme socio-économique de l'après-guerre

Les États-providence européens ont été une composante essentielle du paradigme de gestion économique de l'après-guerre, dans ce que l'on qualifie parfois d'âge d'or de la croissance économique jusqu'au début des années 1970. Les attributs de ce paradigme consistaient notamment à concilier démocratie et capitalisme, à encourager une forte croissance et des investissements élevés, tout en réduisant considérablement les formes d'insécurité (pauvreté, chômage, soins de santé insuffisants, etc.) pour la population active. Le plein-emploi était un objectif sous-jacent. Comme souligné par Alan Milward (2000) dans son ouvrage phare, les systèmes de protection sociale ont également contribué à légitimer l'État-nation dans la période d'après-guerre, ce qui a eu pour résultat une division du travail entre le « projet » européen (soutenant l'intégration économique et la croissance) et l'État-nation (assurant des prestations sociales et garantissant que les avantages de la croissance plus forte étaient équitablement répartis entre les différents groupes sociaux).

Depuis les chocs pétroliers des années 1970, la conjonction de la hausse de l'inflation et du ralentissement de la croissance (connue sous le nom de « stagflation ») a remis en cause la doctrine économique générale, donnant lieu à ce que l'on appelle parfois le néolibéralisme. Ce changement s'est caractérisé par une confiance renouvelée dans les mécanismes de marché et la conviction qu'il fallait réduire la portée de l'action gouvernementale et assainir les finances (équilibrage budgétaire, baisse de l'inflation, etc.). Au cours des décennies suivantes, un paradoxe est apparu entre la pression constante sur les dépenses publiques consacrées aux politiques

sociales et la remise en question permanente de ces dernières, alors que des montants étonnamment stables étaient alloués aux systèmes de protection sociale.

3.2. Les « mondes de l'État-providence »

Toutefois, différents modèles d'État-providence sont apparus au cours de cette période. Parallèlement aux travaux sur les « différentes formes de capitalisme », ces modèles ont fait l'objet de plusieurs typologies par des universitaires, la plus connue étant peut-être celle de l'ouvrage de Gøsta Esping-Andersen intitulé « Les trois mondes de l'État-providence: Essai sur le capitalisme moderne » (Esping-Andersen 1990). Ce dernier a identifié trois modèles d'État-providence distincts en Europe, caractérisés par leur niveau de « démarchandisation » (c.-à-d. des compléments de ressources pour les chômeurs), la « stratification » (c.-à-d. les effets des politiques sociales sur la classe sociale et la mobilité) et les différents prestataires de services sociaux (c.-à-d. publics, privés, etc.). Plus tard, un quatrième « monde » a été ajouté, le monde des pays d'Europe du Sud, à partir des travaux de Maurizio Ferrera (1996). (Voir Encadré 2). On peut se demander si les systèmes mis en place au cours des transitions du socialisme des pays d'Europe centrale et orientale constituent un cinquième modèle.

L'approche des « mondes de l'État-providence » consiste davantage à définir des modèles d'« idéaltypes » qu'à décrire de façon précise les politiques sociales dans certains pays. Toutefois, son influence a été durable, même si la réalité est plus nuancée et que des bouleversements ont eu lieu au cours des 50 dernières années dans de nombreux pays. Les évolutions depuis l'ouvrage phare d'Esping-Andersen résistent à une typographie facile, comme l'illustrent les exemples de la France et de l'Allemagne, compte tenu des caractéristiques très différentes de leurs régimes d'aide sociale, bien que les deux pays fassent partie du même « monde ». En Allemagne, par exemple, le système de protection sociale a subi plusieurs grandes réformes depuis la réunification, qui ont contribué à un taux d'emploi bien supérieur à celui de la France.

3.3. L'investissement social en tant que nouveau modèle européen

Depuis le milieu des années 1990, il est devenu évident que la protection sociale est désormais axée sur l'investissement social. Bien que cette expression puisse revêtir plusieurs significations (Vandenbroucke et Vleminckx 2011),¹⁰ l'« État de l'investissement social » peut correspondre à un concept où l'État vise à encourager l'adaptabilité, la flexibilité, la sécurité et l'aptitude à l'emploi. Ses origines sont diverses, notamment les politiques d'activation déjà prédominantes en Suède depuis le début des années 1930 et la notion de protection sociale en tant que facteur de production qui s'est imposée en Belgique, aux Pays-Bas et au Luxembourg dans les années 1990. Il peut également être considéré, sur le plan politique, comme un moyen de légitimer les États-providence face à la résistance des contribuables concernant le coût accru de programmes censés être essentiellement redistributifs (même si cela est inexact). Le concept d'investissement social se distingue par le fait qu'il met davantage l'accent sur des initiatives de renforcement des capacités que sur des mesures compensatoires. Dans ce contexte, l'investissement social vise à renforcer le capital humain et social pour éviter de futurs problèmes qui pourraient nécessiter des interventions plus coûteuses (Morel, Palier et Palme 2012).

Le renforcement du rôle de l'État est intéressant dans la mesure où il permet de faire face aux défis posés par de nombreuses transitions socio-écologiques à long terme de manière active. La question du vieillissement doit être gérée, tout comme celle du changement climatique ou de l'évolution de la société. Les politiques « actives » du marché du travail qui renforcent le capital humain, plutôt que les formes passives plus traditionnelles de compléments de revenus pour les chômeurs, peuvent permettre à l'économie de relever des défis tels que la décarbonisation de la croissance ou le développement de l'économie de la connaissance et contribuer à fournir de la main-d'œuvre dotée des nouvelles compétences nécessaires.

Certains reprochent à l'investissement social sa corrélation avec ce que l'on appelle l'« effet Matthieu », tiré du verset 13.12 de l'évangile de saint Matthieu dans la Bible, qui déclare : « car on donnera à celui qui a, mais à celui qui n'a pas on ôtera même ce qu'il croit avoir » (Cantillon 2011). Selon eux, de trop nombreuses

prestations de l'État de l'investissement social sont à destination des citoyens de la classe moyenne, ce qui s'illustre par la hausse des services d'aide à l'enfance ou le régime plus favorable aux retraites privées. Des organismes tels que le Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale s'inquiètent plus largement du fait qu'en plaçant l'emploi au cœur de la politique sociale, le concept d'investissement social discrimine les individus les plus pauvres et nuit aux principes de protection et de solidarité qui sont essentiels dans les politiques sociales européennes.

ENCADRÉ 2 ► Les "mondes de l'État-providence"

Le modèle social-démocrate/scandinave

- Prédominant au Danemark, en Suède.
- Revenus de substitution généreux prévus par l'État.
- Stratification de la citoyenneté sociale universelle/des prestations sociales en tant que droit universel.
- L'État est le principal fournisseur de l'aide sociale
- Caractérisé par des dépenses sociales élevées, des politiques actives du marché du travail et une hausse de l'emploi dans le secteur public.

Modèle corporatiste/continental, parfois appelé « bismarckien »

- Europe centrale et du Nord, caractérisée par l'Allemagne et la France.
- Différents niveaux de démarchandisation et de stratification, protégeant le statut des travailleurs.
- Le principal fournisseur de l'aide sociale est la famille, mais de nombreuses prestations sont liées à la vie professionnelle en vertu du principe contributif.
- Sécurité de base complétée par des prestations contributives (retraites, chômage, etc.).
- Création de nouveaux emplois par le biais de la retraite anticipée.

Modèle libéral/anglo-saxon

- Royaume-Uni, Irlande.
- Démarchandisation minimale ; stratification stigmatisante.
- Tente d'augmenter la demande de main-d'œuvre grâce à la libéralisation et à la flexibilité des salaires.
- Essentiellement des formes privées d'assurance.
- Prestations relativement basses et fondées sur le niveau des ressources.
- Réduction de la pauvreté par le biais de salaires minimum, met moins l'accent sur l'égalité.

Modèle du sud

- Espagne, Italie, Grèce, Portugal.
- Droits fondés sur les travailleurs en place.
- Les réseaux familiaux constituent l'élément fondamental.
- Garantie de ressources.
- Forte protection de l'emploi favorisant, par exemple, les travailleurs à temps plein par rapport aux travailleurs intérimaires.

Source: Esping-Andersen & Ferrera

4. Facteurs de changement

Si les gouvernements européens ont mis en place un système élaboré de protection sociale et d'incitations pour leurs citoyens, les États-providence en Europe sont désormais menacés par plusieurs évolutions. Il s'agit notamment de changements d'ordre démographique, de pressions au niveau national dues à la mondialisation de l'économie, des exigences de discipline budgétaire nationale de plus en plus explicites au niveau de l'UE et de la nature changeante de l'emploi. La lutte contre le changement climatique est aussi généralement considérée comme un défi majeur susceptible de créer de nouveaux risques sociaux, les États-providence ne disposant pas des outils nécessaires pour les gérer. La précarité énergétique due à la hausse des prix de l'énergie en est le parfait exemple. Toutefois, il existe aussi des opportunités : des mesures ciblées d'efficacité énergétique (une meilleure isolation du parc européen de logements, par exemple) contribueraient à réduire les émissions de carbone et à lutter contre la précarité énergétique. Les multiples dimensions de la durabilité sont donc pertinentes dans le cadre de l'avenir de l'État-providence.

4.1. Évolution démographique

Le vieillissement de la population touchera tous les pays européens, bien qu'à des rythmes et des époques différents. Les populations en Finlande et en Allemagne sont déjà sur le déclin et devraient fortement diminuer jusqu'en 2050, ce qui aura des répercussions sur le marché du travail et la durabilité financière de l'État-providence de ces pays. La main-d'œuvre allemande, par exemple, devrait diminuer entre 11,1 % et 18,7 % (selon les scénarios) d'ici à 2030 par rapport à son niveau d'aujourd'hui (Dolls, Doorley, Schneider et Sommer 2014), tandis que le rapport de dépendance économique des personnes âgées du pays (le rapport entre les personnes âgées dépendantes et la population active) devrait augmenter d'environ 0,45 contre

0,31 en 2010 (Paulus, Siegloch et Sommer 2014). L'Irlande se situe à l'autre extrémité, mais sera également bientôt confrontée au vieillissement de sa population. Dans l'ensemble, la proportion de la population âgée de 65 ans ou plus dans l'UE-28 devrait augmenter régulièrement, passant de 18,9 % en 2015 à 23,9 % en 2030 et à 28,1 % en 2050 (projections EUROPOP2013 d'Eurostat).¹⁶

Le défi que cette évolution représente pour l'État-providence revêt plusieurs dimensions. La première concerne la simple arithmétique de la fonction « tirelire » : l'augmentation du nombre de retraités qui vivent aussi plus longtemps accroît la charge financière tant que des mesures compensatoires ne sont pas prises. L'octroi de soins médicaux, les logements-foyers ou d'autres services sociaux viennent s'ajouter aux difficultés financières, tout en nécessitant de la main-d'œuvre qualifiée. Dans le cadre de l'évaluation des coûts, il convient de souligner que la distinction entre un régime de retraite par capitalisation (dans le cadre duquel des fonds de pension détiennent les actifs par lesquels les flux de revenus payent les retraites) et un régime de retraite par répartition (qui consiste à générer des recettes à partir des impôts et des charges sociales d'aujourd'hui) peut avoir un impact dans le détail, mais ne change pas fondamentalement l'arithmétique d'une population active sur le déclin devant soutenir des individus de plus en plus dépendants. Toutefois, cela pose des questions de gouvernance relatives à l'équité, aux mécanismes, à la légitimation et à la transparence.

L'immigration peut atténuer l'impact des changements d'ordre démographique, notamment si les migrants sont surtout de jeunes actifs motivés. Cependant, les difficultés des pays européens à gérer des migrants potentiels traversant la Méditerranée illustrent les obstacles politiques et sociaux à une hausse de l'immigration dans l'UE, et ce même en Allemagne qui s'est montrée plus accueillante vis-à-vis des migrants que beaucoup d'autres pays européens. De plus, certains problèmes spécifiques se sont posés quant à l'intégration des migrants et aux tensions qui s'en suivent. Il est évident que la frontière floue entre, d'une part, ceux qui souhaitent venir en Europe en tant que migrants économiques et d'autre part, des réfugiés fuyant des régimes oppresseurs est problématique et empêche la tenue d'un débat rationnel sur le rôle potentiel des migrants pour atténuer le problème du vieillissement des populations.

4.2. Mondialisation

Compte tenu de la mondialisation, les gouvernements européens sont moins en mesure de soutenir ou de réformer les organismes d'assistance sociale et les prestations sociales de manière indépendante. Par exemple, l'aide sociale actuellement élaborée et souvent coûteuse est souvent financée en contraignant les employeurs européens à s'acquitter de taxes ou de charges sociales pour chaque employé. A une époque de mobilité du capital et de compétition mondiale pour attirer les investissements étrangers, les pays européens aux charges sociales relativement élevées voient leurs entreprises nationales délocaliser une partie de plus en plus importante de leur activité dans des pays où le coût du travail est moins élevé, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Europe. De même, la protection contre le licenciement des salariés, dont l'objectif est de minimiser l'exclusion sociale due au chômage, peut inciter des entreprises à embaucher à l'étranger. L'une des solutions consiste à réviser l'assiette fiscale et à la réorienter sur des taxes environnementales (notamment afin de taxer « les méchants » et non « les gentils » comme le travail), mais il faut veiller à ne pas créer de nouveaux problèmes dus à des conséquences non maîtrisées. Une taxe carbone mal conçue pourrait, par exemple, aggraver la précarité énergétique des ménages pauvres et nuire à la compétitivité en augmentant les coûts de l'énergie, notamment si les normes européennes sont trop élevées par rapport à celles d'autres économies occidentales et des marchés émergents.

Dans plusieurs pays européens, le niveau élevé du chômage a accentué la tension entre des marchés du travail restrictifs et les pressions subies par les entreprises pour réaliser des rendements élevés. Une réglementation contraignante de l'emploi peut diminuer l'avantage démographique pour les pays européens de l'arrivée de jeunes migrants, qui auront des difficultés à pénétrer le marché du travail. Au lieu de trouver du travail rapidement et de contribuer ainsi à financer le système de protection sociale, les migrants pourraient, au final, représenter un poids supplémentaire pour ce dernier.

4.3. Intégration européenne

La dette publique a considérablement augmenté dans l'UE sur une moyenne pondérée de l'ordre d'environ 90 % du PIB. Si cette augmentation est notamment due à la nécessité, pour certains gouvernements,

de renflouer une partie de leur secteur financier à la suite de décisions de crédit imprudentes prises au cours de la période précédant la crise financière de 2008-09, le respect des engagements en matière d'aide sociale, dans un contexte de compétitivité économique en baisse et au sein d'une économie mondiale de plus en plus ouverte, a également contribué à cette hausse. Une nouvelle forte augmentation du niveau de la dette serait insoutenable.

Étant donnée la nature intégrée des économies européennes dans le cadre du marché unique, la réduction des déficits publics et de la dette est devenue une priorité essentielle des gouvernements européens et de l'UE dans son ensemble. Bien que les dépenses sociales de chaque État membre de l'UE soient déterminées par des politiques nationales, la coordination des réformes au niveau européen est devenue, dans de nombreux cas, la seule façon pour les gouvernements nationaux d'aller au-delà d'intérêts particuliers domestiques qui visent à protéger certains aspects spécifiques de l'aide sociale. Par le passé, cette coordination s'est notamment faite par le biais des critères de convergence fixés avant le traité de Maastricht en vue de déterminer quels pays adhéreraient à la monnaie unique et du pacte de stabilité et de croissance adopté lors du lancement de l'union monétaire, en 1999. Plus récemment, la gouvernance économique de l'UE a été approfondie afin d'intégrer le concept de « semestre », dans le cadre duquel la Commission européenne examine désormais les politiques économiques des États membres et, pour les membres de la zone euro, les budgets annuels.

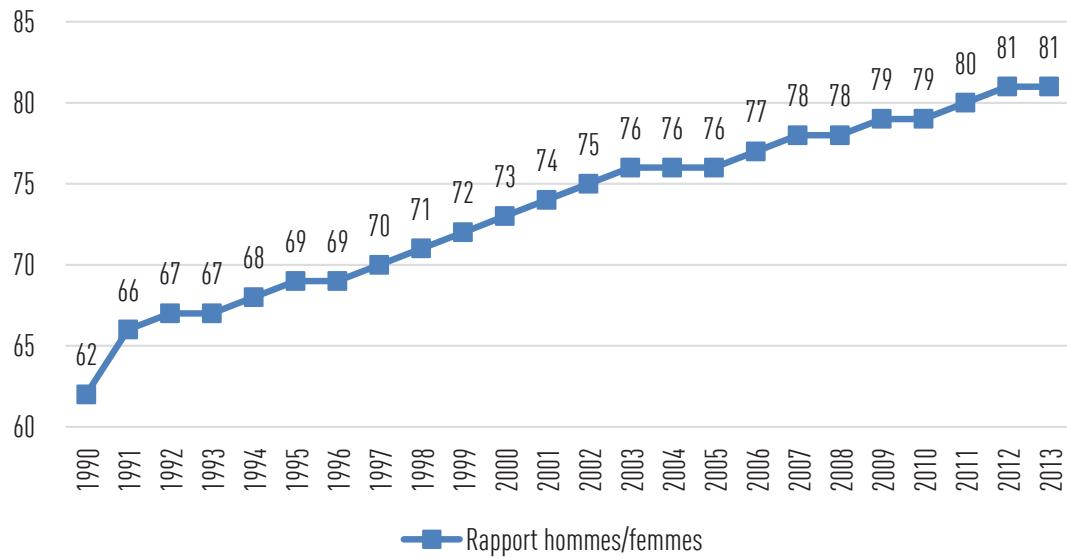
La création du marché unique au sein de l'UE qui a permis la libre circulation des marchandises, des services et des capitaux a suscité le besoin de libre circulation des travailleurs. Il s'agit, en théorie, d'un moyen d'absorber les chocs économiques qui ne touchent qu'une partie de l'UE, les travailleurs préférant se tourner vers

les pays et régions plus dynamiques plutôt que de rester au chômage. La libre circulation des travailleurs a ensuite créé le concept d'un modèle social européen, inscrit dans le chapitre social de l'Union européenne, qui a défini des droits pour les travailleurs à l'échelon de l'UE - allant des droits à des congés à la limitation du nombre d'heures qu'une personne peut être contrainte à travailler. Cependant, un argument théorique souvent entendu consiste à dire que la tenue de marché liée à l'intégration européenne (appelée « intégration négative » dans la littérature spécialisée) a longtemps été plus facile à réaliser sur le plan politique que l'adoption de règles sociales communes visant à limiter les excès du marché (connues sous le nom d'« intégration positive »). Dans le contexte européen, Fritz Scharpf (2010) considère que les États membres convergent vers un modèle d'économie de marché libérale et intégrée qui, dans le même temps, empêche dans une large mesure l'intégration d'une forte dimension sociale dans les politiques de l'UE².

4.4. Évolution de la structure familiale/de la société

Les États-providence européens sont poussés à se réformer compte tenu des changements sociétaux qui créent de nouvelles demandes de protection sociale tout en modifiant la base du financement de l'aide sociale. La participation fortement accrue des femmes à la vie active dans une grande partie de l'Europe ces deux ou trois dernières décennies (voir la Figure 7 pour l'évolution en Allemagne) a notamment augmenté la demande de services publics de garde d'enfants. Elle a également amené à reconSIDérer les droits. L'abandon du modèle du soutien de famille masculin demeure un processus en cours, même s'il est de plus en plus essentiel à une époque où la force de travail globale en Europe diminue à mesure que la population vieillit. Au cours de ce processus, certains aspects du modèle social, tels que la fourniture de l'aide publique à l'enfance ou les allocations familiales, gagneront en importance.

Figure 7 ► Niveau de participation à la vie active (rapport hommes-femmes)*, Allemagne



Sources : Programme des Nations unies pour le développement ; Indicateurs clés du marché du travail (7ème édition, Genève: Organisation internationale du Travail, 2013).

*Le ratio homme/femme en proportion de la population en âge de travailler dans un pays (âgée de 15 ans et plus) qui s'engage dans le marché du travail, soit y trouvant un emploi, soit en en recherchant activement, exprimé en pourcentage de la population active.

Le besoin général d'une hausse de l'immigration pour compenser le vieillissement des populations et la réalité du nombre croissant de migrants provenant de et passant par le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord posent d'autres problèmes aux États-providence européens. Les services locaux, des écoles aux hôpitaux, doivent faire face à l'augmentation du nombre de jeunes rejoignant l'enseignement public primaire et de personnes

2. Sa description du nouveau modèle européen s'inspire des travaux d'Esping-Andersen (1990) et de Hall et Soskice (2001).

âgées sollicitant les aides publiques. Dans certains pays européens, on constate que les familles de migrants sont victimes d'exclusion sociale. Toutefois, des accords européens dans des domaines tels que la portabilité des droits à pension peuvent au moins renforcer la migration au sein de l'UE et permettre à des résidents de l'Union de profiter des possibilités de la libre circulation, que ce soit pour le travail ou la retraite.

4.5. Technologie, innovation et nouvelles formes d'emploi

Les nouvelles technologies et les changements structurels au sein des économies ont nécessairement un impact sur l'État-providence et la nature des emplois. La croissance de la productivité, qui figure au cœur de la croissance économique, est généralement une bonne chose mais en des temps de croissance lente, il peut être difficile de mettre en place de nouvelles initiatives d'économie de main-d'œuvre tout en maintenant les emplois. Les craintes de voir certains emplois disparaître et d'un chômage généralisé s'avèrent souvent infondées. Toutefois, les périodes de transformation font inévitablement des gagnants et des perdants. Dans tous les pays européens, on observe l'augmentation de la part des activités de service dans l'économie et la baisse de celle de l'industrie, ce qui a des conséquences sur les types d'emplois créés ou perdus. On observe également le développement des emplois « verts », même si le point de départ est bas, ce qui soulève des questions sur les compétences et les formations que cette évolution pourrait nécessiter. Le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop), qui analyse les besoins en compétences de l'UE, tout comme l'OCDE soulignent l'importance de « compétences vertes transversales » (à savoir des compétences applicables à diverses activités dans le domaine de l'environnement) par rapport à des compétences propres à chaque métier (OCDE et Cedefop 2014)

Durant la crise, les pays européens ont notamment été confrontés à l'enjeu de maintenir les niveaux d'emploi. Les taux de chômage très différents parmi eux illustrent dans quelle mesure leur capacité à atteindre cet objectif varie. En Allemagne et au Royaume-Uni, les faibles taux de chômage sont du moins en partie imputables à l'accent mis sur la protection de l'emploi (contredisant l'image de flexibilité de l'emploi de ce dernier), bien que selon certains, ces résultats aient été obtenus en recourant à des formes d'emploi précaires, telles que le « Kurzarbeit » en Allemagne et les contrats « zero hours » au Royaume-Uni. Dans d'autres pays, comme l'Espagne, les pertes d'emploi ont été considérables. Ces différences ont également reflété l'incidence de la récession. En Irlande et en Espagne, le secteur de la construction a connu un fort ralentissement, s'agissant d'un secteur moins susceptible de maintenir des emplois quand la demande baisse.

Peu de temps avant la crise, la Commission européenne a adopté comme modèle de référence la « flexicurité » (une approche combinant des marchés du travail flexibles, une protection sociale relativement généreuse et des politiques d'activation). Plusieurs pays lui reprochent d'être une politique contre les travailleurs. L'Allemagne qui a considérablement libéralisé son marché du travail à la suite de la réunification constitue néanmoins un exemple réussi de cette approche, contrairement à la France, où la création d'emplois « non-standards » en vue d'éviter une hausse du chômage a eu moins d'effets (Dustmann, Fitzenberger et Spitz-Oener 2014; Carlin, Hassel, Martin et Soskice 2014).¹⁹

Le modèle social européen est également fragilisé par la polarisation sur le marché du travail. L'Europe continue de créer un nombre satisfaisant d'emplois hautement qualifiés. La demande d'emplois peu qualifiés est également stable dans des domaines tels que les soins de santé et autres services à la personne. Toutefois, on observe la disparition d'emplois situés au milieu de la répartition des qualifications, et ce en grande partie compte tenu du changement technologique, bien que la situation varie selon les États membres (Eurofound 2015). Récemment, l'augmentation des emplois hautement qualifiés a permis de relancer la croissance à l'extrême inférieure de la répartition des compétences. Enfin, on observe la progression spectaculaire des emplois à temps partiel, ce qui pose problème dans des pays où les droits à différentes formes d'aide sociale reposent sur le travail à temps plein.

5. Dilemmes de l'État-providence

5.1. Préoccupations d'ordre économique

Compte tenu des facteurs de changement examinés ci-dessus, de plus en plus de décideurs considèrent que l'Europe ne peut plus assumer l'État-providence, qui était l'un des piliers de ses modèles sociaux durant la période d'après-guerre. La « formule de Merkel » selon laquelle 7 % de la population mondiale produisant 25 % du PIB mondial ne peut assumer 50 % des dépenses mondiales de protection sociale signifie que les États-providence européens sont désormais trop coûteux. Le message est le suivant : en continuant de supporter un tel poids, les économies européennes se retrouvent désavantagées sur les marchés mondiaux et les États-providence doivent se réformer (et auraient dû le faire même sans la pression sur les finances publiques de ces dernières années).

D'un autre côté, des États-providence bien conçus peuvent contribuer à la croissance durable et augmenter potentiellement la taille du « gâteau » social global, en plus de déterminer comment il est réparti. On peut donc se demander si les systèmes européens actuels, dont la plupart sont gérés par le secteur public, sont adaptés. Il est évident que certaines prestations sociales en Europe doivent être réajustées, voire réformées en profondeur, tandis que d'autres peuvent s'avérer nécessaires et efficaces.

Dans le cadre de ses travaux sur l'économie de l'État-providence, Nick Barr (2012) critique les analyses confuses qui n'opèrent pas de distinction entre les objectifs et les moyens de fournir les différentes prestations de l'État-providence. Dans de nombreux systèmes européens, le droit aux soins de santé, à la protection sociale etc. est souvent associé à l'idée que cela doit être pris en charge par l'État. Il existe sûrement de solides arguments en faveur d'une mutualisation des risques qui soit plus adaptée et plus efficace que le régime privé, comme l'illustre l'exemple frappant du système de santé très coûteux aux États-Unis. Toutefois, il faut prendre bien soin de déterminer pourquoi les défaillances du marché se produisent et si des défaillances du gouvernement ne seraient pas aussi graves, voire pires.

De plus, les risques sociaux contre lesquels les États-providence protègent existent partout ; s'ils ne sont pas gérés par l'État-providence, ils devront l'être par d'autres biais. Par exemple, les difficultés croissantes à financer des systèmes de retraite par répartition ont amené de nombreux décideurs politiques à recommander une transition vers des régimes de retraite par capitalisation, avant tout pour profiter des forts retours sur investissement générés par les marchés des capitaux. Toutefois, comme mentionné ci-dessus, les deux systèmes sont sensibles de la même façon aux changements d'ordre démographique. Dans le cadre d'un régime par capitalisation, des individus acquièrent des créances sur la consommation future au cours de leur vie active, qui s'accumulent dans des fonds de pension. Au moment de leur retraite, ces créances seront réalisées et les actifs accumulés ou fonds monétaires seront utilisés pour la consommation. Étant donné que la production générale n'augmente pas pour autant, le poids assumé par la population active est le même que dans un système par répartition.

La pression accrue des populations vieillissantes, qui vivent aussi plus longtemps, sur des systèmes publics de soins de santé et de soins de longue durée fragilisés peut poser des problèmes encore plus complexes. Les nouvelles découvertes médicales, qui sont bien sûr positives pour la santé et le bien-être des individus, sont souvent synonymes de coûts supplémentaires considérables, tandis que les attentes quant à la fourniture de soins peuvent augmenter. La conjonction d'une société vieillissante et de la probabilité accrue que les personnes âgées votent, ainsi que les campagnes pour augmenter les dépenses publiques en leur faveur, soulèvent de difficiles questions concernant la prise de décisions démocratiques relatives à l'État-providence.

Bien qu'une solution à long terme de gestion des coûts du vieillissement puisse consister à mettre en place des politiques de natalité, elle ne pourra améliorer la situation avant l'arrivée de la nouvelle promotion sur le marché du travail. De plus, l'augmentation du nombre d'enfants peut créer un nouveau problème de dépendance.

A moins d'une évolution du système, la baisse du nombre d'individus contribuant au système des retraites et l'augmentation du nombre de personnes en bénéficiant pourraient accentuer la pression sur les budgets publics. Il existe toutefois des approches en vue de stabiliser les dépenses pour les retraites, en les reliant par exemple à la croissance du PIB, et d'empêcher ainsi le coût des retraites d'augmenter de manière excessive. Dans les 10 à 20 prochaines années, quatre solutions possibles existent pour atténuer le coût du vieillissement. Elles consistent à :

- Augmenter l'âge effectif auquel les prestations de la fonction « tirelire » sont dues en modifiant l'équilibre entre la vie active et la période prévue d'inactivité (et en soulignant qu'en vertu de l'équité, comme dans le cadre de la récente réforme des retraites en Allemagne, les années travaillées et l'âge officiel de départ à la retraite doivent être pris en compte). Par le passé, les régimes de retraite anticipée qui étaient privilégiés pour libérer des emplois pour les jeunes entrants sur le marché du travail se sont avérés être une mauvaise solution politique.
- Réduire la générosité des paiements et des services offerts aux personnes âgées.
- Générer des recettes supplémentaires grâce à la population active, en attirant des travailleurs immigrés et en augmentant ainsi la taille de cette dernière.
- Investir à l'étranger pour créer de futurs flux de revenus, en s'inspirant de l'exemple du fonds souverain conséquent de la Norvège.

5.2. Préoccupations d'ordre social

Un dilemme sous-jacent concerne le fait que de nombreux principes fondamentaux sur lesquels reposent les États-providence ne sont plus tenables. L'allongement de la durée de vie, l'amélioration notable de la santé, l'émancipation des femmes et la quasi-disparition de la pauvreté extrême sont considérés à juste titre comme des progrès. Bien que la crise financière de 2008-09 ait entraîné la réapparition de la pauvreté et du chômage de masse dans les pays les plus gravement touchés et ait augmenté le recours à des banques alimentaires dans d'autres, trois des cinq « maux géants » identifiés par William Beveridge dans son rapport de 1942 qui a établi les fondements de l'État-providence britannique de l'après-guerre (à savoir la maladie, l'insalubrité et l'ignorance, les deux autres étant la pauvreté et le chômage) ne sont plus endémiques dans les sociétés européennes comme ils l'étaient dans la période d'après-guerre. Au lieu de cela, les nouveaux risques sociaux peuvent être résumés par une nouvelle série de mots clés, tels que l'exclusion, l'inégalité, le manque d'opportunité, la fragilité et les transitions au cours d'une vie. De même, si les progrès dans le domaine de la santé ont permis d'éradiquer en grande partie de nombreuses maladies, comme la tuberculose et la poliomyélite qui sévissaient dans les sociétés européennes à l'époque de Beveridge, de nouveaux défis de santé publique doivent être relevés. L'obésité, les cancers dus au mode de vie, les problèmes de santé mentale et l'augmentation de la dépendance due à l'âge figurent parmi les problèmes de santé contemporains suscitant de nouveaux besoins de protection sociale, souvent pour des soins de longue durée et non ponctuels.

Les États-providence qui assurent des prestations aux familles, aux retraités et aux survivants ont été conçus pour un certain modèle de vie active, à savoir celui du travailleur manuel masculin à temps plein en tant que principal soutien de famille. Dans de nombreux États-providence, notamment en Europe du Sud, la famille continue d'être un élément clé du modèle, fournissant soins de santé et abri aux plus jeunes, aux plus âgés ou aux personnes invalides. La plus grande mobilité sociale, l'évolution des rôles en fonction du genre et les besoins accrus en matière de services publics ont tous contribué à une évolution du modèle social qui redéfinit les demandes de protection sociale.

Par conséquent, de nouveaux risques doivent être gérés et les États-providence doivent répondre à de nouvelles attentes. Parmi les nouveaux enjeux figurent diverses formes d'exclusion sociale, la gestion de familles monoparentales, de nouveaux vecteurs de pauvreté et plusieurs dimensions de l'égalité. Dans certains cas,

la segmentation croissante du marché du travail suscite des inquiétudes quant au traitement équitable des « étrangers » et au caractère adapté à ces nouvelles formes d'emploi supposées standards. Un lien avec la durabilité environnementale a été avancé par certains auteurs, mais les conséquences sur les choix politiques doivent encore être éclaircies.

5.3. Préoccupations en termes de gouvernance

Dans tous ces domaines, des problèmes de gouvernance doivent être résolus. Le premier est l'équilibre entre les prestations publiques et privées dans certains des volets les plus coûteux de la politique sociale. Même si la crise économique de ces dernières années a été profonde et a duré plus longtemps que lors des précédents replis conjoncturels, les sociétés européennes (avec des exceptions notables, comme la Grèce) sont plus riches que jamais.

Toutefois, le thème de l'inaccessibilité financière de l'État-providence perdure. A ce sujet, il faut opérer une distinction entre la nécessité à court terme de rétablir la soutenabilité des finances publiques et la question bien plus litigieuse des limites de la taille de l'État. De même, la dichotomie public/privé concerne les choix des individus quant à l'ampleur de ce qu'ils doivent épargner, le moment où ils utilisent leur épargne et la façon dont leurs droits aux prestations sont déterminés.

Une question connexe porte sur l'organisation des prestations sociales. Dans certains pays européens, l'État est le principal acteur, tandis que d'autres déléguent la responsabilité à des agences exécutives spécialisées ou à des partenaires sociaux, comme les organisations patronales et les syndicats. Si c'est clairement la tradition nationale qui détermine l'organisation, il peut y avoir aussi des raisons de s'éloigner des normes établies : l'« adieu à Bismarck » (Palier, 2010) signifie-t-il qu'il est temps de repenser les fondamentaux des États-providence reposant sur le principe contributif ? Pourtant, comme l'observe Esping-Andersen (2010), la prochaine étape pour les États-providence bismarckiens n'est pas claire, bien que ce dernier souligne la tendance générale à mettre en place un filet de sécurité de base à travers différentes formes de salaires minimum. La question se pose également de savoir si, malgré la réticence continue de nombreux États membres, l'intégration économique plus poussée pourrait permettre d'instaurer un régime d'assurance-chômage à l'échelle de l'UE (ou du moins de la zone euro) du type de celui proposé par l'ancien commissaire européen, László Andor (2014).

Dans une économie relativement fermée avec un taux d'emploi stable, le financement de l'État-providence par le biais de charges sociales réparties entre employeurs et employés est durable, mais dans le cadre d'une concurrence mondiale accrue, ce que les économistes du travail qualifient de « coin fiscal » entre les coûts salariaux et les rémunérations devient problématique. Quand, comme dans certains pays européens, la moitié ou plus de ce coin est en sus des rémunérations, cela peut avoir un effet préjudiciable sur la compétitivité, au-delà du coût en termes de part du PIB. Le vieillissement aggrave le problème, s'il augmente le poids de l'aide sociale en plus d'un rétrécissement de la base contributive, même si les dépenses sociales reposent davantage sur le système général d'imposition que sur une taxe sur le travail.

La fourniture plus efficace des prestations de l'État-providence doit être incontestée et il est notamment possible d'utiliser mieux et davantage les technologies de l'information à cet égard.

La résistance est souvent forte, notamment du fait que les perturbations dues au changement technologique entraîneront la perte de certains emplois et que les modèles établis de gestion des activités devront être réformés. De même, on observe de plus en plus de nouvelles approches expérimentales qui pourraient être à l'origine de bouleversements. Par exemple, Sitra (un fonds public finlandais et l'un des partenaires de ce projet) a examiné plusieurs innovations et établi dans quelle mesure elles pourraient être mises en œuvre pour améliorer les approches relatives aux fonctions gouvernementales (Doz et Kosonen 2014). Dans un contexte de pressions accrues à court et long termes sur les finances publiques, il incombera aux décideurs d'accélérer l'adoption de ces innovations.

6. Visions de l'État-providence et stratégies de mise en œuvre

L'État-providence est une composante essentielle des sociétés européennes et les valeurs sur lesquelles il repose sont profondément ancrées dans ces dernières. Les différences entre les pays européens sont mineures par rapport au fossé entre l'Europe et plusieurs autres régions du monde, et beaucoup envient ce dont l'Europe dispose. Lors de l'élaboration de projets de réforme des modèles et politiques sociaux, il ne faut pas oublier les puissants atouts des États-providence européens, même s'il est admis que les défis majeurs liés aux facteurs de changement évoqués ci-dessus doivent être relevés.

De plus, comme l'explique John Hills (2014), l'influence de l'État-providence est grande et agit sur les possibilités de toutes les strates de la société, et pas seulement de celles sollicitant des prestations spéciales. Selon Hills, pour la plupart des catégories de revenus, les prestations dont elles bénéficient au cours de leur vie de la part de l'État-providence correspondent plus ou moins à ce qu'elles contribuent. Seul le décile supérieur de la répartition des revenus sollicite relativement moins les systèmes de protection sociale (bien que cela reste considérable), tandis que le décile inférieur reçoit relativement plus. A cet égard, dans tous les pays européens, l'État-providence doit être considéré comme faisant partie du tissu social, et non comme un fardeau et une obligation financière coûteuse.

Toutefois, une réforme profonde de l'État-providence ne pouvant être évitée, il est pertinent de se demander vers quel modèle, pour qui et comment. Premièrement, il faut souligner que l'austérité et les suites de la crise financière sont en grande partie des considérations à court terme. Les États-providence doivent bien sûr être viables sur le plan financier. Les pays qui ont laissé les dépenses sociales dépasser leur capacité financière devront freiner ces excès. De même, cependant, le fait de vouloir réduire considérablement les dépenses sociales en pourcentage du PIB est une mauvaise idée. L'État-providence constitue une réponse globale à des risques sociaux qui, s'ils n'étaient pas couverts par l'État, existeraient quand même (Begg 2005). Les personnes critiques de l'État-providence oublient souvent le fait que ce dernier gère efficacement ces risques (Laurent 2014). Les Européens devraient plutôt se demander, notamment en réfléchissant à la « formule de Merkel », si les coûts de réponses « non-sociales » seraient inférieurs.

Les nouvelles formes d'emploi sont reconnues comme s'inscrivant dans l'équation générale, même si elles ne sont souvent pas bien connues. Comme souligné plus haut, le travailleur moyen d'aujourd'hui n'est plus un ouvrier, mais peut aussi bien être une femme qu'un homme, travaillant dans un bureau, un hôpital ou un organisme de santé. Les parcours professionnels évoluent et peuvent être brutalement réorientés. L'équilibre entre vie professionnelle et vie privée est un objectif qui peut avoir des effets importants sur les prestations sociales. Compte tenu de ces transformations, la solution peut consister à renforcer les transitions, déjà en cours dans certains pays européens, vers un système au sein duquel le droit aux prestations repose sur la citoyenneté, et non sur la vie professionnelle.

Un scénario plus pessimiste sur l'avenir des États-providence européens est lié à l'argument de Fritz Scharpf mentionné ci-dessus selon lequel, en raison du biais inhérent en faveur de l'intégration négative, la formation d'une économie de marché sociale européenne avec une forte dimension sociale est impossible. A l'inverse, les États membres de l'UE convergeront vers un modèle social libéral, qui comprendra un désengagement de l'État-providence, notamment dans les pays sociaux-démocrates (selon la conception d'Esping-Andersen).

Des choix doivent être faits et les moyens par lesquels les décisions sont prises invitent à un examen minutieux, notamment dans le cas où de nouvelles demandes (pour des aides à l'enfance renforcées, par ex.) ne peuvent être satisfaites que si d'autres dépenses sont réduites. Il est bien connu que les États-providence sont « tenaces », dans la mesure où ils résistent aux changements politiques, notamment car les perdants des réformes sont censés crier plus fort que les nouveaux gagnants. Craignant de perdre des élections, les hommes politiques choisissent d'éviter des réformes nécessaires.

Toutefois, comme le souligne Anton Hemerijck (2012), contestant certaines analyses plus négatives : « tant l'État-providence que l'UE, deux grands produits de la mécanique institutionnelle du milieu du siècle, ont été capables de se réinventer à des moments critiques ».

REMERCIEMENTS

Les auteurs souhaitent remercier Aart de Geus et les membres des trois groupes de travail du Vision Europe Summit dirigés respectivement par Eeva Hellström et Mikko Kosonen, Frank Vandenbroucke et Guntram Wolff pour leurs contributions et commentaires précieux sur les versions provisoires de ce rapport. Ce rapport n'aurait pas été possible sans l'aide éditoriale de Nick Bouchet, Thomas Raines, Jake Statham et Georgina Wright de la Chatham House.

BIBLIOGRAPHIE

Laszlo Andor, "Basic European unemployment insurance: Countering divergences within the Economic and Monetary Union", Speech at the Vienna University of Economics and Business, Europa Press Release, 29 September 2014

Nicholas Barr, "The Economics of the Welfare State", 5th ed., Oxford: Oxford University Press, 2012

Iain Begg, "Rethinking the Social Dimension of the EU: The Costs of Non-Social Policy", in Baum-Cesig, A. and Faber, A.: *Soziales Europa? Perspektiven des Wohlfahrtsstaates im Kontext von Europäisierung und Globalisierung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005

Bea Cantillon, "The paradox of the social investment state: growth employment and poverty in the Lisbon era", *Journal of European Social Policy*, 21(5): 432–449, 2011

Wendy Carlin, A. Hassel, A. Martin, et D. Soskice, "The transformation of the German model", In Dolvik, J. E. und Martin A. (eds.): *European Social Models from Crisis to Crisis*. Oxford: Oxford University Press, 2014

M athias Dolls, Karina Doorley, Hilmar Schneider et Eric Sommer, "Demographic change in Europe: The labor market and fiscal effects in 2030", *NEUJOBS Working Paper D 10.8*, January 2014.

Yves Doz et Mikko Kosonen, *Government for the Future: Building the Strategic and Agile State*, Sitra Studies 80, 2014.

Christian Dustmann, Bernd Fitzenberger, Uta Schönberg, et Alexandra Spitz-Oener, *From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy*, *Journal of Economic Perspectives*, 28(1): 167–188, 2014

Gosta Esping-Andersen, Foreword, In: Palier, B.: *A Long Goodbye to Bismarck: the Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010

Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990

EurActiv 2014: "*Lamy: Social model distinguishes Europe from the rest of the world*". 4 February 2014.

Eurofound 2015, "Upgrading or polarisation? Long-term or global shifts in the employment structure", *European Jobs Monitor 2015*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

EUROSTAT, EUROPPOP projections, 2013

Maurizio Ferrera, "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6(1): 17–37, 1996

Peter A. Hall and David Soskice, (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Competitiveness*, Oxford: Oxford University Press, 2001

Colin Hay, et Daniel Wincott, *The Political Economy of European Welfare Capitalism*, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2012

Anton Hemerijck, *Changing Welfare States*, Oxford: Oxford University Press, 2012

John Hills, *Good Times, Bad Times: The Welfare Myth of Them and Us*, Bristol: Policy Press, 2014

Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, 2nd ed., London: Routledge, 2000

Eloi Laurent, *Le bel avenir de l'État-providence*, Paris: LLL, 2014

Nathalie Morel, Bruno Palier, et Joakim Palme (eds.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol: Policy Press, 2012

OECD et CEDEFOP, *Greener Skills and Jobs*, Paris: OECD, 2014

Bruno Palier, *A Long Goodbye to Bismarck: the Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010

Alari Paulus, Sebastian Siegloch, et Eric Sommer, *Increasing the Retirement Age to Counter Population Aging? Evidence from the EU27*, *NEUJOBS Working Paper D 10.10*, June 2014.

Dani Rodrik, *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*, New York: W.W. Norton, 2011

Fritz Scharpf, *The Asymmetry of European Integration or why the EU cannot be a 'Social Market Economy'*, *Socio-Economic Review*, 8(2): 211–250, 2010

Franck Vandenbroucke et Koen Vleminckx, *Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame?* *Journal of European Social Policy*, 21(5): 450–471, 2011

Sur les mêmes thèmes...

INÉGALITÉS SOCIALES EN EUROPE: LE DÉFI DE LA CONVERGENCE ET DE LA COHÉSION

David Rinaldi et Franck Vandenbroucke, Policy paper No 147, Vision Europe Summit, Institut Jacques Delors, novembre 2015

GOUVERNER L'ÉTAT-PROVIDENCE ET AU-DELÀ - DES SOLUTIONS POUR UN MONDE COMPLEXE ET UN AVENIR INCERTAIN

Eeva Hellström, Mikko Kosonen, Le Fonds d'innovation finlandais Sitra,
Policy paper No 148, Vision Europe Summit, Institut Jacques Delors, novembre 2015

L'ÉCART INTERGÉNÉRATIONNEL CROISSANT EN EUROPE : QUEL RÔLE POUR L'ÉTAT-PROVIDENCE ?

Pia Hüttl, Karen Wilson, Guntram Wolff, Policy paper No 149, Vision Europe Summit, Institut Jacques Delors, novembre 2015

REDESSINER L'UEM : QUEL PROGRAMME APRÈS LES NÉGOCIATIONS GRECQUES ?

Eulalia Rubio, David Rinaldi et Emmett Strickland, Synthèse, Institut Jacques Delors, Novembre 2015

INTÉGRATION RÉGIONALE ET COHÉSION SOCIALE : L'EXPÉRIENCE EUROPÉENNE

Eulalia Rubio, Policy paper No 138, Institut Jacques Delors juin 2015

RENFORCER L'UEM : COMMENT MAINTENIR ET DÉVELOPPER LE MODÈLE SOCIAL EUROPÉEN ?

Sofia Fernandes et Kristina Maslauskaite, Études et Rapport No 101, Notre Europe - Institut Jacques Delors, novembre 2013

CONCURRENCE SOCIALE DANS L'UE : MYTHES ET RÉALITÉS

Kristina Maslauskaite, Études et Rapport No 97, Notre Europe - Institut Jacques Delors, juin 2013

Directeur de la publication: Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction à partir de l'anglais: Charlotte Laigle • © Institut Jacques Delors