

INTRODUCTION

PAR

JEAN-CHRISTOPHE DEFRAIGNE,

INSTITUT D'ÉTUDES EUROPÉENNES, FUSL – BRUXELLES

JEAN-LUC DE MEULEMEESTER,

SOLVAY BRUSSELS SCHOOL OF ECONOMICS AND MANAGEMENT-DULBEA,
UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

DENIS DUEZ

INSTITUT D'ÉTUDES EUROPÉENNES, FUSL – BRUXELLES

YANNICK VANDERBORGHT

INSTITUT D'ÉTUDES EUROPÉENNES, FUSL – BRUXELLES

Cet ouvrage se propose d'examiner les récentes évolutions des modèles sociaux en Europe avant et pendant la crise. Il adopte une approche multidisciplinaire et dynamique pour mieux appréhender ces évolutions et analyse plusieurs éléments représentatifs des transferts sociaux et des politiques sociales à travers différents pays européens.

Le noyau originel du processus d'intégration européenne lancé avec la CECA et le Traité de Rome a été caractérisé par un degré d'intervention important de l'État dans l'économie. Des économistes ont qualifié à l'époque les économies européennes occidentales « d'économies mixtes de marché » (1). Ce phénomène d'interventionnisme étatique dans une économie de marché capitaliste n'était évidemment pas propre à l'Europe. Après la crise des années 1930 et la Seconde Guerre mondiale, plusieurs États industrialisés dans le monde ont élargi considérablement les mécanismes de redistribution et de transferts sociaux en créant la « sécurité sociale » et en proposant un système d'économie mixte couplé

(1) VANDERWEE, H., *Histoire économique mondiale : 1945-1990*, Academia Duculot, Louvain-la-Neuve, 1990.

à « l'État providence ». La spécificité de l'Europe de l'Ouest a été l'importance de la part de l'État dans le PIB qui était beaucoup plus élevée qu'au Japon, aux États-Unis et évidemment que dans les pays du Tiers Monde, à l'exception des économies étatiques inspirées du modèle soviétique (2).

Toutefois, hormis cette spécificité européenne, il n'existe pas de modèle social européen unique. Comparativement à d'autres domaines (comme la politique commerciale, la politique monétaire, les politiques de la concurrence et les politiques industrielles), les politiques sociales constituent un domaine qui n'a pas connu de fortes avancées en matière d'intégration et de dévolution de pouvoir au niveau supranational. Le Fond Social Européen (FSE) est doté d'un budget inférieur à 0.1 % du PIB européen alors que les États membres consacrent entre 20 % et 30 % de leur PIB aux dépenses sociales (3). La Charte des droits sociaux des travailleurs adoptée en 1989 au Conseil européen de Strasbourg n'est pas contraignante et n'implique pas de transferts de compétence au niveau supranational (4). En matière sociale, l'instrument législatif a été globalement peu mobilisé par l'UE, qui s'est progressivement dotée de nouveaux outils de gouvernance, tels que la « méthode ouverte de coordination ». Comme le montrent plusieurs contributions à ce volume, les effets de cet instrument de *soft law* ont été limités.

L'intégration économique du marché des biens, des services, des capitaux et du travail s'est donc réalisée sans être accompagnée d'une harmonisation sociale substantielle au niveau européen. Le degré d'hétérogénéité des systèmes de transferts sociaux nationaux entre les différents États membres demeure important. Il trouve son origine dans de multiples facteurs de long terme tels les différences de développement économique et institutionnel. Plusieurs auteurs ont à cet égard proposé différentes typologies des modèles socio-économiques au sein de l'Europe qui témoignent de la diversité des modèles sociaux (5).

Néanmoins, malgré les différences et l'absence d'un modèle social européen homogène clairement identifiable, un socle commun d'objectifs sociaux minimaux est apparu au sein des pays de l'Europe occidentale à économie capitaliste de marché mixte au milieu du siècle dernier :

(2) BEREND, I., *Histoire économique de l'Europe*, De Boeck, Bruxelles, 2008 et EUROPEAN ECONOMY, « The EU economy : 1999 review », Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, n° 69, 1999.

(3) PELKMANS, J., *European integration : methods and economic analysis*, Prentice Hall, London, 2006, p. 326.

(4) FAVAREL-DAPAS, B. et QUINTIN, O., *L'Europe sociale*, La Documentation Française, Paris, 2007, p. 21.

(5) ALBERT, M., *Capitalisme contre capitalisme*, Seuil, Paris, 1991, AMABLE et B., *Les cinq capitalismes*, Seuil, Paris, 2005 et ESPING-ANDERSEN, G., *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Princeton, 1990.

subventions publiques des soins de santé et de l'éducation, systèmes importants de pension et d'assurance maladie, régulation du marché du travail (notamment à travers l'existence de conventions collectives) et reconnaissance de droits syndicaux. Ces objectifs ne sont pas spécifiquement propres à l'Europe occidentale, mais les pays de l'Europe occidentale les plus avancés sur le plan économique les ont combinés et les ont plus fortement développés que les autres économies de marché capitalistes à travers le monde. Ce socle d'objectifs sociaux s'explique par des facteurs variés comme le développement technologique du capitalisme (nécessité d'une formation plus avancée de la main-d'œuvre, stabilisation de la demande pour éviter la déflation des années 1930) ou le contexte historico-politique (affrontement idéologique entre le capitalisme occidental et le modèle soviétique avec une forte présence de partis se réclamant du marxisme en Europe occidentale, montée des doctrines d'inspiration keynésienne et crise du libéralisme après 1929, affaiblissement politique relatif des élites économiques traditionnelles dans l'immédiat après-guerre).

Ce socle se construit dans une période de croissance sans précédent de l'économie européenne qui n'a jamais été égalée depuis. La période dite « des trente glorieuses » de 1950 à 1973 voit un taux de progression annuelle du PIB par habitant de plus de 4 %, soit quatre fois plus rapidement qu'au cours des cent trente années précédentes et plus de deux fois plus rapidement qu'entre 1973 et 2005 (6). Ces objectifs sociaux sont également mis en place dans le cadre d'une architecture monétaire et financière internationale caractérisée par un important niveau de contrôle des États sur les mouvements internationaux de capitaux et sur les opérations de change. Comme le mettent en évidence certaines contributions de cet ouvrage, cette caractéristique est essentielle.

Toutefois les fondements des systèmes sociaux commencent à être mis à mal à partir des années 1970. Avec le ralentissement de la croissance après 1973, le chômage qui en découle et la hausse des taux d'intérêts dans les années 1980, les finances publiques des États européens se dégradent. Les plans de relance keynésiens des années 1970 ne permettent pas de renouer avec les taux de croissance et le plein emploi des *golden sixties* et génèrent de l'inflation (7). La crise est d'origine structurelle, le taux de profit et le retour sur investissement dans le secteur privé baissent dès la fin des années 1960 et l'on aboutit à des surcapacités de production qui ralentissent les investissements

(6) BROADBERRY, S. et O'ROURKE, K., *The Cambridge economic history of modern Europe*, vol. 2 : 1870 to the present, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, p. 299.

(7) BEREND, I., *Europe since 1980*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

au cours des années 1970 (8). Le niveau de chômage triple en moins de quinze ans. Certains économistes qualifient cette période de crise de « stagflation » ou d'« euro-sclérose » (9).

À cette même époque, les opérateurs financiers trouvent les moyens d'échapper au contrôle des États capitalistes à travers le marché des eurodevises. Ils provoquent une course à la dérégulation financière entre les gouvernements qui veulent préserver les intérêts de leurs grandes entreprises financières nationales (10). On assiste à une montée en puissance des services financiers dans les économies industrialisées (11). Combinée au développement de l'informatique et des télécommunications au cours des années 1980-1990 qui désenclavaient les marchés financiers des différentes parties du monde, cette dérégulation financière accroît la mobilité internationale des capitaux, ce qui augmente la volatilité financière et les bulles financières spéculatives (12). Ces phénomènes engendrent à leur tour une concurrence fiscale entre États qui cherchent à attirer ou garder des capitaux sur le territoire national, en ce compris au sein de l'Union européenne. La base fiscale nécessaire au financement des systèmes sociaux se réduit alors que les besoins financiers augmentent avec la hausse du chômage et le vieillissement de la population.

Parallèlement, le modèle keynésien et le rôle de l'État dans l'économie sont remis en question par le renforcement des courants libéraux dans les doctrines économiques au cours des années 1970. C'est la montée des monétaristes, des nouveaux classiques (*new classical macroeconomics*) et le retour en grâce de Hayek après trois décennies de marginalisation (13). Les transferts sociaux, les prélèvements sociaux qu'ils nécessitent et le concept même d'État providence sont directement remis en question et jugés comme un des facteurs à la base du ralentissement de la croissance et du chômage (14).

À partir de la fin des années 1970, les gouvernements se lancent alors dans des politiques d'austérité à chaque ralentissement du cycle économique. L'austérité prolongée modifie significativement la nature

(8) DUMENIL, G. et LEVY, D., *La dynamique du capital*, PUF, Paris, 1996 et VANDERWEE, H., *op. cit.*

(9) BEREND I., 2010, *op. cit.*

(10) HELLEINER, E., *States and the reemergence of global finance*, Cornell, New York, 1995.

IMF, *World economic outlook update 2012, Global recovery stalls, Downside risks intensify*, disponible sur <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/update/01/index.htm>

(11) CHESNAIS, F., *La finance mondialisée*, La Découverte, Paris, 2004.

(12) RAVENHILL, J., *Global political economy*, Oxford University Press, 2010 et KRUGMAN, P., *The return of depression economics*, Norton, New York, 1999 et CHESNAIS, F., *op. cit.*

(13) HALIMI, S., *Le grand bond en arrière*, Fayard, Paris, 2004 et HARVEY, D., *A brief history of neoliberalism*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

(14) HALIMI, S., *op. cit.*

des systèmes sociaux en Europe en matière de prélèvements et de dépenses. Elle change également le marché du travail. Toutefois, comme cela sera examiné dans cet ouvrage, les États membres de l'Union européenne connaissent des évolutions différenciées en matière de politiques sociales.

Parallèlement à la libéralisation des mouvements des capitaux, on assiste à l'internationalisation des processus de production des multinationales qui utilisent la main-d'œuvre bon marché, la faible taxation et les normes laxistes en matière de protection de l'environnement des économies dites « émergentes » (15). On assiste à la montée d'un discours dominant qui met en avant la difficulté de préserver l'intégralité du modèle social européen face à la « mondialisation » et à la concurrence internationale de pays à plus faible degré de couverture sociale.

Lorsque la crise financière éclate en 2008, les modèles sociaux en Europe ont déjà fait l'objet de changements importants au cours des deux décennies précédentes. Le brutal ralentissement économique et la reprise de la dette privée par les pouvoirs publics ont provoqué une forte dégradation des finances publiques. En choisissant de se soumettre au fonctionnement de marchés financiers dérégulés, les gouvernements européens (intra- et extra-zone euro) ont choisi depuis 2010 la voie de la correction des déficits publics et d'une austérité d'une sévérité sans précédent depuis 1945. Les perspectives de croissance pour l'Europe sont très faibles, avec une croissance inférieure à 1 % pour les années 2012 et 2013 (16), et de nombreux économistes considèrent que l'austérité risque d'engendrer plus de stagnation à l'instar du Japon après 1990 (17). L'Europe est à la croisée des chemins.

La crise actuelle va-t-elle accélérer les tendances observées depuis la fin des années 1970 et va-t-elle faire éclater les différents modèles sociaux en Europe ? Certains modèles résisteront-ils mieux que les autres ? Pour quelles raisons structurelles ? Quelles sont les différents scénarios possibles ? C'est à ces questions que cet ouvrage tente de fournir des éléments de réponse à travers l'étude de plusieurs dimensions différentes des systèmes sociaux en Europe et de leur évolution avant et depuis la crise.

(15) DICKEN, P., *Global shift : reshaping the global economic map in the 21st century*, Sage publications, London, 2010, ADDA, J., *La Mondialisation de l'économie*, La Découverte, Paris, 2006 et RAVENHILL, J., *op. cit.*

(16) IMF, *World economic outlook update 2012, Global recovery stalls, Downside risks intensify*, disponible sur <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/update/01/index.htm>

(17) AGLIETTA, M., *Zone Euro : éclatement ou fédération*, Michalon, Paris, 2012.

La première partie de cet ouvrage offre des perspectives générales sur l'évolution des modèles sociaux en Europe au cours de ces dernières décennies. Elle s'ouvre avec un premier chapitre qui vise à poser le cadre économique et politique global au sein duquel ont évolué les modèles sociaux européens depuis la seconde guerre mondiale. Jean-Christophe Defraigne se propose de montrer comment d'une part la globalisation économique et financière monte en puissance à la fin des années 1960, et comment d'autre part la transformation du contexte géopolitique, avec l'effondrement de l'URSS et la transition de ses États satellites modifient en profondeur les financements des modèles sociaux et le rapport de force entre le capital et le travail en Europe, et ce bien avant la crise de 2008. Il analyse ensuite les impacts immédiats de la crise sur les finances publiques et la base des systèmes sociaux en Europe.

Dans le deuxième chapitre, Janine Goetschy propose une analyse synthétique des grands instruments dont s'est dotée l'UE en matière sociale, spécialement à travers la stratégie de Lisbonne et la nouvelle stratégie « Europe 2020 ». À ses yeux, si ces deux projets ont permis d'engranger d'indéniables progrès, par exemple en matière de réformes des politiques de l'emploi ou de retraites, ils n'ont pas (encore ?) suffisamment armé l'Union pour faire face aux risques nouveaux engendrés par la financiarisation de l'économie. Exposé à la crise, le modèle européen se trouve désormais sous tension, et sa dimension sociale est pour le moins menacée. Janine Goetschy montre qu'à ce stade il n'est pas possible de prédire si et comment l'UE arrivera à la préserver.

Dans le troisième chapitre, Christophe Degryse et Philippe Pochet mettent en évidence le « trilemme » auquel sont confrontés les États membres de l'Union européenne en matière de modèle social. Dans un contexte de crise des finances publiques et de croissance nulle, ils ne seraient plus en mesure de concilier trois exigences devenues contradictoires : l'assainissement budgétaire, la préservation du modèle social et l'innovation verte. Les deux auteurs montrent qu'à la différence de la Stratégie de Lisbonne, plus globale, la nouvelle stratégie « Europe 2020 » recentre toute l'action politique nationale et européenne sur les seuls objectifs de la croissance économique et de l'assainissement accéléré des finances publiques, au détriment du social et de l'environnement. Or, dans un contexte d'inégalités grandissantes, il n'est pas certain que la poursuite effrénée de la croissance, doublée d'une sévère cure d'austérité, contribue simultanément à une société plus solidaire et plus durable. Regrettant que l'opportunité d'interroger en profondeur le modèle économique actuel, opportunité qui était offerte par la crise,

n'ait pas été saisie, ils en appellent à un changement du contenu et du sens de la croissance économique européenne au profit d'un modèle de développement à la fois plus durable au plan environnemental et plus cohésif au plan social.

Dans le quatrième chapitre, Yannick Vanderborght souligne combien la crise économique a rendu évidente la nécessité d'une réponse européenne en matière de lutte contre la pauvreté. Si les instruments existants, comme la méthode ouverte de coordination, ont produit quelques résultats, ils n'ont pu empêcher la progression de la précarité dans l'Eurozone. En outre, à travers l'ensemble de l'Union, les minima sociaux demeurent inadéquats. Face à cette situation, l'auteur suggère de réfléchir à l'idée d'un « Euro-dividende », socle de revenu individuel et inconditionnel, au-delà duquel les États membres poursuivraient leurs propres politiques de protection sociale. Ce renforcement de la solidarité européenne pourrait, dans le même temps, jouer un rôle de stabilisateur automatique.

Corinne Gobin et Bernard Friot prennent un recul critique pour conclure cette première partie. Ils font le constat d'un échec social de l'Union européenne qui ne doit pas être interprété à la seule lumière des faiblesses de telle ou telle stratégie, de tel ou tel instrument. Plus fondamentalement, il est en grande partie dû à une remise en cause durable et profonde de la souveraineté populaire, du contrôle démocratique, au profit de politiques néolibérales favorables à la seule intégration négative par le marché. Pour ces deux auteurs, le travail de sape, mené par les élites européennes, a sensiblement fragilisé le monde du travail. Or, nous rappellent-ils, ce sont précisément les conquêtes du salariat qui ont historiquement constitué le cœur de nos démocraties européennes. En démontrant cela de façon détaillée, ils remettent la crise financière en perspective et tentent d'allumer des « contre-feux », en inspirant ceux qui cherchent à déjouer ce qu'ils nomment une véritable « offensive contre-démocratique ».

La deuxième partie de l'ouvrage se concentre sur des volets plus spécifiques des modèles sociaux en Europe et se propose d'analyser les systèmes de santé, les systèmes d'éducation supérieure et la question de la négociation sur le salaire minimum en Europe. Pascale Turquet aborde la question spécifique de l'assurance maladie en analysant les évolutions récentes des systèmes de santé et de leur financement dans plusieurs États européens. Elle rappelle les grandes différences entre systèmes bismarckien et beveridgien et donne un aperçu des financements des systèmes de santé en Europe. À travers l'analyse des réformes du système de santé dans deux États membres, l'Allemagne et les

Pays-Bas, elle met en évidence les conséquences des politiques visant à contrôler l'évolution des coûts et des cotisations, notamment à travers l'introduction du secteur privé et des mécanismes de concurrence. Elle constate les limites et les effets pervers de ces réformes, notamment en montrant l'émergence d'un phénomène de régressivité dans les nouveaux modes de financement des soins de santé adoptés.

Jean-Luc De Meulemeester analyse la question de l'accès à et des transformations de l'enseignement supérieur en Europe avant et après la crise. Il brosse un tableau comparatif et historique de l'évolution des grands systèmes d'enseignement supérieur européens depuis 1990 et de l'impact de la crise sur ceux-ci en mettant en évidence des contrastes entre les stratégies post-crise des différents pays membres en cette matière. Il analyse en détail les réformes anglaises qui ont servi de modèle à de nombreux États membres et les compare au cas de la France. Au-delà de la diversité au sein de l'Union européenne, il constate l'attraction pour le modèle américain d'enseignement supérieur auprès des élites européennes, attraction que la crise n'a pas modifiée.

Dans sa contribution, Anne Dufresne examine la récente gouvernance économique de l'Union européenne sous l'angle du contrôle des salaires. Retraçant la montée en puissance du thème de la modération salariale, elle montre comment, depuis trois décennies, des négociations collectives longtemps basées sur l'enjeu de la productivité se sont progressivement transformées en négociations sur la compétitivité. À cet égard, l'« austérité compétitive » constituerait la dernière étape d'un mouvement amorcé dans les années 1970. Ce mouvement entend assurer la préservation de l'emploi et de la stabilité monétaire par une coordination à la baisse des salaires. Identifiant une tendance plus large à la dépolitisation du salaire, elle s'intéresse à l'attitude des organisations syndicales européennes pour lesquelles la défense des salaires constitue le principal cheval de bataille. L'auteur montre les difficultés rencontrées par le mouvement syndical pour surmonter le double défi de la coordination des négociations collectives nationales et de l'europanisation de la revendication salariale. S'appuyant sur les exemples des négociations sur la norme salariale partagée ou sur le salaire minimum européen, elle souligne les contraintes découlant de la diversité des cultures syndicales en présence sur l'émergence d'un projet syndical européen cohérent de redistribution de la richesse.

Enfin, Denis Duez se penche sur la question de l'impact de la crise économique et financière sur les migrations internationales à destination de l'Europe. Il souligne qu'à l'instar des grandes crises précédentes,

telles la Grande Dépression de 1929 ou les crises pétrolières des années 1970, la détérioration du climat économique s'est soldée par une reconfiguration des schémas migratoires. Cette reconfiguration s'opère toutefois de façon différenciée selon les États membres. Certains États, comme l'Espagne, l'Italie et l'Irlande ont ainsi vu les flux migratoires entrants se tarir substantiellement, redevenant même dans les cas de l'Irlande et de l'Espagne des pays d'émigration. L'auteur montre également qu'en raison de leur profil socio-démographique sensible et de leur surreprésentation dans les secteurs plus cycliques de l'économie, les travailleurs migrants sont tendanciellement plus durement touchés que leurs *alter ego* nationaux. Il souligne enfin, qu'en dépit de cette vulnérabilité particulière les migrants sont fréquemment présentés comme des concurrents pour les citoyens européens dans l'accès au marché du travail et aux biens sociaux. Soupape de sécurité en temps de crise, les migrations font ainsi les frais de politiques nationales visant à réduire au maximum les possibilités d'accès – légales ou non – au marché du travail européen.

BIBLIOGRAPHIE

- ADDA, J., *La Mondialisation de l'économie*, La Découverte, Paris, 2006.
- AGLIETTA, M., *Zone Euro : éclatement ou fédération*, Michalon, Paris, 2012.
- ALBERT, M., *Capitalisme contre capitalisme*, Seuil, Paris, 1991.
- AMABLE, B., *Les cinq capitalismes*, Seuil, Paris, 2005.
- BEREND, I., *Histoire économique de l'Europe*, De Boeck, Bruxelles, 2008.
- BEREND, I., *Europe since 1980*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.
- BROADBERRY, S. et O'ROURKE, K., *The Cambridge economic history of modern Europe, vol. 2 : 1870 to the present*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.
- CHESNAIS, F., *La finance mondialisée*, La Découverte, Paris, 2004.
- DEFRAIGNE, J.-Chr., « La décomposition internationale du processus de production des multinationales et ses conséquences sur les salariés : les exemples de l'Europe et de l'Asie orientale », dans ZACHARIE, A. et SERON, A., (dirs.), *Mondialiser le travail décent*, CNCD, Éditions Luc Pire, Bruxelles, 2008.
- DICKEN, P., *Global shift : reshaping the global economic map in the 21st century*, Sage publications, London, 2010.
- DUMENIL, G. et LEVY, D., *La dynamique du capital*, PUF, Paris, 1996.
- ESPING-ANDERSEN, G., *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Princeton, 1990.
- EUROPEAN ECONOMY, « The EU economy : 1999 review », Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, n° 69, 1999.
- FAVAREL-DAPAS, B. et QUINTIN, O., *L'Europe sociale*, La Documentation française, Paris, 2007.
- HALIMI, S., *Le grand bond en arrière*, Fayard, Paris, 2004.
- HARVEY, D., *A brief history of neoliberalism*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- HELLEINER, E., *States and the reemergence of global finance*, Cornell, New York, 1995.
- IMF, *World economic outlook update 2012, Global recovery stalls, Downside risks intensify*, disponible sur <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/update/01/index.htm>
- KRUGMAN, P., *The return of depression economics*, Norton, New York, 1999.

- PELKMANS, J., *European integration : methods and economic analysis*, Prentice Hall, London, 2006.
- RAVENHILL, J., *Global political economy*, Oxford University Press, 2010.
- VANDERWEE, H., *Histoire économique mondiale : 1945-1990*, Academia Duculot, Louvain-la-Neuve, 1990.