

Les modèles sociaux européens sous tension

Jean-Michel Charpin
Cercle des économistes

Bien que présentant de fortes similitudes, les modèles sociaux des pays européens ont toujours présenté des différences significatives entre eux, liées aux histoires politiques, économiques et sociales différentes. Dans la période récente, ils ont été soumis à des forces allant, pour certaines, dans le sens d'une divergence accrue, pour d'autres dans le sens de la convergence.

Les pays européens sont tous confrontés aux défis de la mondialisation. Mais, d'une part, ils ne sont pas tous affectés de la même façon, en fonction de leurs caractéristiques structurelles, notamment de leur insertion dans la division internationale du travail, d'autre part, ils réagissent de façon différente aux chocs qu'ils subissent, certains manifestant plus de capacité d'adaptation que d'autres. Les processus démocratiques qui gouvernent l'évolution des institutions et arrangements nationaux intériorisent différemment la logique du nouveau capitalisme global, et peuvent, suivant les cas, déboucher plutôt sur des stratégies offensives, ou plutôt sur des attitudes défensives. Ils entraînent des choix collectifs correspondant à des valeurs et priorités diverses. Il en résulte des arbitrages différents, qui se traduisent par une divergence accrue des modèles sociaux européens.

Mais, dans le même temps, jamais les performances des différents modèles nationaux n'ont été à ce point comparées entre elles. La pratique devenue courante du « benchmarking », les travaux comparatifs des organisations internationales, les recherches académiques conduisent à soumettre en permanence les modèles sociaux nationaux au test de la performance comparée. C'est particulièrement le cas en Europe, par comparaison à la fois aux modèles des autres zones et entre pays européens. Comme l'ensemble de ces travaux a tendance, au moins à un moment donné, à converger vers des conclusions partagées, il en résulte une chasse aux spécificités nationales jugées, à cette aune, inefficaces, et des pressions pour des évolutions vers les dispositifs des systèmes étrangers jugés les plus performants.

Même en faisant la part d'un certain mimétisme conventionnel, voire superficiel, dans ces approches, elles ont cependant l'immense mérite de bousculer les conservatismes et d'ouvrir le débat sur des spécificités nationales aux conséquences discutables en termes d'efficacité ou d'équité.

Les modèles sociaux européens partagent des origines communes, liées à toute l'histoire de la contribution européenne aux progrès de la civilisation. Ce socle partagé consiste en un ensemble de valeurs, d'objectifs collectifs, de dispositifs, que l'on retrouve, de façon variée, dans la plupart des pays d'Europe continentale et dont la spécificité est évidente pour les non-Européens. Il a été forgé au cours d'un long cheminement historique qui a démarré il y a plusieurs siècles et s'est particulièrement affirmé depuis le XIX^{ème} siècle. Il concerne principalement :

- a) La protection des salariés au travail (hygiène, sécurité, protection contre les accidents, durée maximale, réglementation du travail des enfants et des femmes, repos hebdomadaire, congés),
- b) La protection sociale (accidents du travail, maladie, invalidité, vieillesse, chômage, maternité, quelquefois famille),
- c) La représentation des salariés et le droit à la négociation collective : rôle des syndicats, critères de représentativité, existence d'institutions de représentation élue du

personnel, effets juridiques reconnus des accords passés dans le cadre de ces institutions et avec les syndicats.

La constitution de ce modèle social européen est bien antérieure à la construction communautaire. À dire vrai, ce modèle avait déjà atteint, dans sa diversité, un stade avancé de maturité dans les années cinquante et soixante, au moment où l'intégration européenne a démarré. La démarche communautaire est venue s'ajouter à ce modèle existant grâce aux réalisations de l'Europe sociale. Celle-ci est aujourd'hui une composante du modèle social européen, mais elle en est une composante très partielle. Il ne s'agit pas de minorer ce qu'ont été les apports de l'Europe sociale, d'abord à travers les décisions relatives à l'hygiène et à la sécurité, notamment sur le lieu de travail, ensuite à travers un certain nombre de textes importants qui ont marqué la vie communautaire et les progrès réalisés en matière sociale (charte des droits sociaux fondamentaux de 1989, accord à onze sur la politique sociale joint au traité de Maastricht, traité d'Amsterdam, charte des droits fondamentaux proclamée à Nice), enfin dans la période récente à travers des dispositifs originaux comme le processus de Luxembourg ou la méthode ouverte de coordination appliquée à un certain nombre de domaines sociaux. Il reste cependant que les enjeux du modèle social européen sont beaucoup plus larges que ceux qui sont concernés par l'Europe sociale. Aujourd'hui, c'est encore principalement au niveau des États membres que se joue l'avenir du modèle social européen.

Le modèle social européen, dans ses différentes composantes, connaît des difficultés : il est bousculé par les évolutions du monde et de la société. Le vieillissement entraîne déjà et continuera d'entraîner des coûts sociaux croissants. Il donne une importance désormais majeure aux transferts intergénérationnels, qui prennent une très grande ampleur et posent les problèmes d'équité en termes nouveaux. La mondialisation et le durcissement de la concurrence dans tous les domaines accentuent l'importance des questions de compétitivité des entreprises et mettent au premier plan les enjeux liés à l'attractivité des territoires. L'instabilité des positions, l'individualisme croissant, les nouvelles approches de la justice et de la solidarité forcent à repenser les modalités de ce modèle afin d'améliorer la prise en compte de la revendication de liberté de choix individuelle.

Sécurité et prise de risque

Les valeurs et les objectifs qui ont été depuis l'origine ceux du modèle social européen restent cependant d'actualité. Ils distinguent favorablement les sociétés d'Europe continentale d'autres sociétés, plus dures, plus violentes ou plus contraignantes. La revendication de sécurité et de protection reste totalement légitime et elle n'est pas obligatoirement contradictoire avec la prise de risque. On peut même défendre le point de vue que l'existence de filets de sécurité favorise la prise de risque. L'objectif de solidarité et de redistribution reste souhaitable, et même plus souhaitable que jamais compte tenu des tendances à l'accentuation des inégalités, à condition qu'il puisse être atteint en accordant plus de place à la liberté de choix individuelle et à la récompense des efforts utiles à la collectivité. Une démocratie sociale vivante reste un complément utile à la démocratie politique. Elle permet de bénéficier de solutions plus proches du terrain, mieux adaptées, tenant mieux compte de la diversité des situations, et de bénéficier de la capacité de la société civile à trouver des espaces de compromis.

Dans la lignée de l'œuvre canonique de Gosta Esping-Andersen, André Sapir a récemment proposé une typologie intéressante des modèles sociaux européens. Les quatre modèles distingués (continental, nordique, anglo-saxon et méditerranéen) peuvent être définis à partir de critères nombreux. Mais, de façon spectaculaire, ils peuvent tout aussi aisément découler d'un simple positionnement des pays européens dans un espace à deux dimensions : le taux d'emploi et le taux de pauvreté, à la seule condition d'être prêt à fermer les yeux sur le caractère anglo-saxon du Portugal et nordique de l'Autriche. André Sapir en tire des conclusions normatives, très favorables au modèle nordique, qui combine efficacité et équité,

très défavorables au modèle méditerranéen, qui allie inefficacité et inégalités, et mitigées sur les deux autres modèles, qui traduisent des arbitrages différents, dans le sens de l'efficacité pour le modèle anglo-saxon et dans celui de l'équité pour le modèle continental.

L'homogénéité est cependant très approximative au sein de chaque groupe dégagé par cette typologie. Les performances de l'Espagne et de l'Italie ont été sensiblement différentes au cours des années récentes, au bénéfice de la première. Quant à l'Allemagne, si elle est, tant pour André Sapir que pour Gosta Esping-Andersen, l'archétype du modèle social d'Europe continentale, il est clair qu'elle a consacré dans la période récente des efforts collectifs de très grande ampleur, qui se sont traduits par exemple par une stagnation de la consommation privée pendant cinq ans et par une profonde réorganisation du système productif, pour améliorer son positionnement dans la concurrence mondiale. Cette stratégie vigoureuse de redressement s'est opérée dans un premier temps au détriment de ses partenaires de la zone euro, notamment de la France et de la Belgique, qui participent aussi du modèle continental. Mais il est probable que le dynamisme retrouvé de l'Allemagne va maintenant apporter des compensations à ces mêmes pays, dont la prospérité n'est pas compatible avec une anémie allemande.

Dans les pays à modèle continental, s'exercent à la fois l'attraction du modèle nordique et, à un moindre degré, celle du modèle anglo-saxon.

C'est d'abord le cas en matière de conciliation entre la flexibilité, qui découle de la nécessité vitale pour les entreprises de pouvoir s'adapter aux fluctuations des marchés et des débouchés, ainsi qu'aux changements techniques, et la revendication de sécurité pour les salariés, qui demeure aussi légitime et respectable qu'autrefois. Or, pour une partie de la main-d'œuvre, c'est aujourd'hui la précarité qui est la règle, même si d'autres parties de la main-d'œuvre bénéficient de plus de sécurité, du fait de protections statutaires, légales ou jurisprudentielles. En France, par exemple, pour 100 personnes en emploi, on observe environ 40 entrées et sorties chaque année (y compris les changements d'établissements dans une même entreprise), concentrées sur 20 % des personnes, principalement les salariés jeunes du secteur privé. De tels mouvements correspondent pour certains à des opportunités, pour d'autres à des accidents ou interruptions de carrière. Les inégalités de revenus dépendent quelquefois autant des quotités de travail dans l'année que des différences de taux de rémunération. L'accès à l'emploi stable passe désormais, pour les jeunes pas ou peu qualifiés, par une longue période probatoire. L'instabilité de l'emploi s'accroît, surtout pour les entrants récents, ce qui n'est d'ailleurs pas contradictoire avec une ancienneté moyenne dans l'emploi élevée et plutôt croissante. Le sentiment d'insécurité professionnelle augmente encore plus largement que sa réalité, car il touche des catégories plus nombreuses. La recherche d'une nouvelle articulation entre flexibilité et sécurité est en cours, éclairée par les percées du modèle nordique, notamment danois avec sa « flexicurité » devenue célèbre. Elle est soutenue par la Commission européenne et alimentée par les réflexions d'origines diverses autour de la « sécurité sociale professionnelle ». C'est un immense chantier qui s'est ouvert, visant à définir les changements à introduire dans le droit du travail, la protection sociale, la formation professionnelle, de façon à faciliter les transitions, organiser des droits individuels transférables garantis collectivement, offrir de nouvelles chances, moins pénaliser les « trous de carrière », bref, restaurer la sécurité, non plus dans un emploi donné, mais sur l'ensemble du parcours professionnel.

Parallèlement, les modèles nordiques et anglo-saxons exercent aussi un attrait important parce qu'ils ont su mieux répondre à la revendication de liberté individuelle de choix. En effet, les dispositifs qui se sont mis en place en Europe, notamment depuis la dernière guerre, ont conduit à accroître beaucoup les garanties collectives données aux salariés. Cela correspondrait à une forte revendication de la part des salariés. Mais, en même temps, ces dispositifs ont été souvent rigides, uniformes, voire contraignants. En tout cas, c'est ainsi

qu'ils sont perçus aujourd'hui par les salariés concernés, même si ces caractéristiques n'étaient probablement pas jugées négativement au moment de leur mise en place. D'où l'enjeu considérable qui consiste à trouver une articulation satisfaisante entre la revendication de liberté individuelle et les garanties collectives. On ne peut pas imaginer à l'avenir que les dispositifs de formation professionnelle, par exemple, ne laissent pas une place au choix du salarié lui-même. Dans un monde où le changement d'entreprise devient le sort commun, celle-ci ne peut plus être la référence dans les choix de formation. C'est au salarié qu'il revient de construire son parcours professionnel, c'est lui qui est le mieux placé pour savoir ce que sont les compétences qui lui seront utiles dans l'avenir. Il faut donc faire une place à son choix, tout en mettant en place des procédures et des mécanismes qui garantissent collectivement à chaque individu ses droits à la formation professionnelle.

Une place accrue aux choix individuels

En matière de protection sociale, aussi, il est indispensable, parce que c'est une revendication portée par les individus eux-mêmes, de faire une place accrue aux choix individuels. Ainsi, les choix en matière d'âge de cessation d'activité ou de quotité de travail en fin de carrière, qui étaient fortement contraints, évoluent afin de permettre une meilleure prise en compte par chaque individu de sa situation personnelle, de celle de son conjoint, de celle de ses enfants, de la situation de patrimoine, de sa situation de santé aussi bien sûr. Cela dépend notamment des barèmes qui sont appliqués, de leur proximité avec la « neutralité actuarielle », des dispositifs de décote et de surcote, ainsi que des seuils en matière d'âge minimal de liquidation et d'âge procurant l'accès automatique à la retraite à taux plein.

La force du modèle nordique est d'avoir réussi à concilier la meilleure prise en compte de la liberté individuelle de choix avec le maintien de systèmes collectifs et solidaires.

Les évolutions des modèles sociaux européens sont nombreuses. Elles s'opèrent à la fois pour répondre aux changements externes (mondialisation, changements techniques, vieillissement), pour améliorer les performances concurrentielles et pour répondre aux préférences collectives en matière sociale. On peut constater que les méthodes d'introduction de ces évolutions ont elles-mêmes connu des inflexions par rapport à ce qu'étaient les traditions au sein du modèle social européen.

En Europe continentale, la redéfinition des principes et des modalités du contrat social passait usuellement par la négociation collective. Des concertations, des négociations, quelquefois des conflits précédaient les étapes directement politiques. À l'échelle de l'ensemble d'un pays, quand un parlement était amené à se prononcer, c'était en général pour valider des dispositifs auxquels les partenaires sociaux avaient déjà adhéré ou au moins consenti.

Depuis quelques années, on peut constater que les difficultés du dialogue social ont conduit les responsables politiques à devenir plus directifs et à prendre plus nettement leurs responsabilités, non seulement en France, en Allemagne, en Espagne ou en Italie, mais même en Scandinavie.

Mais, symétriquement, des tendances nouvelles jouent en sens inverse : négativement, l'échec du CPE en France a traduit l'incapacité pour le Gouvernement et le Parlement à convaincre qu'ils étaient légitimes dans leur expression de l'intérêt général face à des mouvements de contestation ; positivement, on voit se multiplier dans plusieurs pays européens les procédures de consultation préalable aux décisions et les débats « participatifs » visant à organiser l'expression des opinions et des intérêts les plus variés comme condition de la légitimité des décisions prises par les autorités publiques.

Ces changements posent question aussi bien aux dirigeants politiques qu'aux partenaires sociaux. Pour les dirigeants politiques, il s'agit de savoir s'ils sont capables, sans renier pour autant leurs engagements électoraux, de profiter des espaces de compromis qu'offre la démocratie sociale et de laisser respirer le dialogue entre les partenaires sociaux. Pour les partenaires sociaux, les questions posées sont encore plus difficiles. D'une part, la question se pose de savoir s'ils sont bien armés pour prendre en compte les nouvelles revendications de liberté de choix individuelle alors que toute leur histoire les a conduits à raisonner en termes collectifs. Il leur est par ailleurs difficile de prendre en compte les intérêts et les aspirations des jeunes générations, a fortiori des générations futures, mais c'est aussi le cas pour les responsables politiques. D'autre part, en raison notamment du durcissement de la concurrence internationale et du vieillissement, le renouvellement des modèles sociaux européens peut inclure la réduction d'un certain nombre de droits considérés auparavant comme acquis, et ceci est évidemment une option difficile à envisager pour les organisations syndicales.

L'enjeu pour les modèles sociaux européens, c'est moins leur proximité que leur capacité à assurer les conditions de la prospérité tout en répondant aux préférences collectives en matière sociale, qui peuvent d'ailleurs différer d'un pays à l'autre. L'intégration européenne peut jouer un rôle dans ce mouvement, mais il restera marginal. Les conditions du succès reposent plutôt sur le bon équilibre entre les forces d'innovation et d'adaptation à l'œuvre dans les pays les plus audacieux et la capacité collective à évaluer les succès et les échecs des changements mis en œuvre pour opérer une sélection préalable à l'extension de ces changements à d'autres pays.