

Chantal Euzéby et Julien Reysz

**La Dynamique de la protection sociale
en Europe**

Bilan, propositions, perspectives

Presses universitaires de Grenoble

Préface

Pour celui qui s'intéresse à la protection sociale et à son avenir en Europe, ce petit livre, très synthétique, est particulièrement précieux.

Darwin n'aurait pu bâtir sa théorie de l'évolution sans les travaux de Linné sur la classification des espèces. Aussi est-il indispensable de présenter, comme le font les auteurs dans les deux premiers chapitres, la place et le rôle de la protection sociale ainsi que la diversité des systèmes nationaux. La protection sociale, dans les pays membres de l'Union, est, en effet, diverse, complexe et inégalement développée, tout en étant en moyenne plus généreuse qu'ailleurs dans le monde. C'est un outil précieux de justice sociale qui répond aux besoins premiers des individus et des ménages et qui s'inscrit dans la logique des droits de l'Homme tels qu'ils sont énoncés dans la Déclaration universelle de 1948. Qui voudrait se reposer exclusivement sur les marchés financiers pour assurer ses vieux jours? Qui voudrait ne dépendre que d'une assurance-maladie privée pour répondre aux aléas sur son état de santé? Qui voudrait ne pas pouvoir disposer d'une assurance-chômage pour garantir ses revenus en cas de crise économique? Il faut donc cesser de considérer, comme on le fait trop souvent, que la protection sociale coûte trop cher, qu'elle constitue un handicap économique et qu'elle déresponsabilise les individus. Elle présente de nombreux atouts par rapport à une protection assurée par les mécanismes du marché qui serait moins efficace pour réduire les inégalités et pour respecter la dignité humaine.

Le chapitre trois montre que la protection sociale est en perpétuelle évolution et qu'elle répond à des défis nouveaux. Ces défis sont similaires en Europe: ils ont pour origine, essentiellement, le vieillissement de la population, l'instabilité familiale, le sous-emploi et la précarité croissante de l'emploi (source de pauvreté au travail) et, bien sûr, l'avenir financier de la protection sociale.

Le compromis qui avait assuré le succès du modèle social européen après la seconde guerre mondiale doit être réinventé. Le système particulièrement généreux mis alors en place avait rencontré une acceptation quasi unanime. L'assurance sociale, à la fois obligatoire et financée par des prélèvements

obligatoires, a permis des progrès sociaux considérables. Aujourd'hui, les évolutions sont difficiles à déchiffrer. D'un côté, la diffusion en Europe d'un modèle de *workfare* à la britannique conduirait à une réduction de la couverture apportée par la protection sociale. De l'autre côté, en France par exemple, la mise en place de la Couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) ou du Revenu de solidarité active (RSA) montre bien le fort attachement de la plus grande partie des citoyens à la cohésion sociale.

La protection sociale ne serait-elle pas « soutenable » à long terme ? Il est vrai qu'elle rencontre de réelles difficultés financières. L'assurance-vieillesse est sans doute, pour les prestataires les mieux lotis, trop généreuse. L'assurance-maladie pourrait très certainement mieux assurer les besoins des soignés en encadrant mieux l'activité des soignants. Comment alors faire partager aux citoyens de l'Union un nouveau compromis en matière de protection sociale ? Comment favoriser une convergence « vers le haut » des systèmes de protection sociale dans les États membres ? Comment permettre aux valeurs de solidarité, de justice sociale ou de respect de la dignité humaine de résister face aux valeurs économiques de productivité, rentabilité ou compétitivité ? Comment faire que l'organisation d'une concurrence internationale loyale conduise à la mise en place de droits sociaux minimum et non au recul de ces droits dans les pays de l'Union ? Comment lier progrès économique et progrès social ?

Ce livre, dans son quatrième chapitre, donne à s'engager dans cette refondation de la protection sociale en Europe. Il plaide notamment pour une modernisation de cette dernière qui fasse la plus grande place possible aux idées « d'investissement social » et d'égalité des chances sur le cycle de vie. Il prône également une redynamisation de l'Europe sociale en développant trois pistes qui permettraient, d'une part, à l'Europe de réaffirmer son engagement pour un modèle social européen caractérisé par un niveau élevé de protection sociale et, d'autre part, à chaque pays membre de faire prospérer son propre système national.

François Legendre
Professeur d'économie à l'Université Paris-Est Créteil

Introduction

La protection sociale a des racines anciennes. On en trouve des traces dès l'Antiquité romaine sous la forme de l'assistance (Cristofori, 2002). Ses fondements modernes tirent cependant leur origine des transformations urbaines de la fin du Moyen Âge (Carpenter, Jefferys, 2000, p. 25), époque où l'aide s'exerce dans la famille ou s'organise dans le cadre des confréries professionnelles, des corporations et du compagnonnage (Murard, 2004). Fondatrices d'orphelinats, d'hôpitaux et de dispensaires, les institutions religieuses ont joué un rôle essentiel dans l'assistance. En effet, basés sur la charité, les systèmes de secours aux démunis, aux indigents, aux familles et aux enfants sont organisés par l'Église (Bonnici, 1997). Les premiers dispositifs publics d'assistance aux pauvres sont quant à eux mis en place par les pouvoirs locaux et l'État lors du Moyen Âge tardif et de la Renaissance et ils reposaient sur le principe selon lequel l'assistance devait être soumise à un contrôle strict des pauvres et à leur mise au travail.

Mais c'est surtout à partir du XIX^e siècle et, sous leur forme moderne, au XX^e siècle, qu'émergent vraiment les systèmes sociaux et qu'ils s'institutionnalisent. Les transformations économiques et sociales du monde occidental du XIX^e siècle ont en effet exercé une influence considérable sur la protection sociale (Lamiot et Lancry, 1989, p. 9). Ce siècle est marqué par un paupérisme croissant, caractéristique de l'entrée dans l'ère de la société industrielle (Paugam, 2000). La paupérisation des populations conduit les États à mettre sur pied des régimes de sécurité sociale, c'est-à-dire des régimes où la sécurité par le salaire et le droit du travail se substitue à une sécurité par la propriété (Hatzfeld, 1989). À la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle, l'État se voit conférer un rôle protecteur qui se concrétise par l'émergence d'États-providence orientés vers la lutte contre la pauvreté et la prévention sanitaire. C'est ainsi que sont apparues, en France, les premières grandes lois sociales sous la Troisième République. Celles-ci ont notamment concerné l'amélioration des conditions de travail des femmes et des enfants (1898), la protection contre les grandes épidémies et la création de l'aide médicale gratuite (1893), l'assistance à l'enfance abandonnée (1904), enfin l'instauration d'un minimum vital destiné aux « vieillards, infirmes et incurables »

(1905). Les premiers régimes de retraite des marins (1905) sont également mis en place, ainsi que ceux pour les ouvriers et les paysans (1910) et un système d'assurances sociales est créé pour certaines catégories de salariés de l'industrie et du commerce (1928 et 1930) (Jamot-Robert, 2003). À partir de cette époque, l'assurance sociale prend le pas sur la logique assistantielle initiale des systèmes de protection sociale (Vindt, 2003).

Après les deux guerres mondiales, on passe du *Warfare State* au *Welfare State* et à une société assurantielle (Murard, 2004). La construction des systèmes contemporains de sécurité du revenu a surtout été l'œuvre des pays ; leur gestion et administration sont restées essentiellement un champ de compétence réservé des États. Les systèmes de protection sociale se sont développés peu à peu après la seconde guerre mondiale au sein des États-providence d'Amérique du Nord et d'Europe occidentale et ils n'ont acquis leur forme actuelle qu'à partir de la fin des années 1960 et du début des années 1970 (Myles, Brym, 1992, p. 32). Au niveau international, la protection sociale a été reconnue dans la déclaration de Philadelphie (adoptée en 1944 par l'Organisation internationale du travail), ainsi que dans plusieurs articles de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (adoptée en 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies).

L'Europe sociale, pour sa part, s'est construite lentement et cette longue maturation est en partie liée à la persistance de l'hétérogénéité des systèmes nationaux de protection sociale (SNPS) et à des régulations sociales nationales contrastées en matière de solidarité. Elle est également le résultat du choix fait par l'Europe de fonder la solidarité européenne prioritairement sur une solidarité économique au travers de la constitution d'un grand marché commun et sur une solidarité monétaire via l'Union économique et monétaire (UEM) et l'Euro (Saurel et Macé, 2003). La dimension sociale a donc été la grande « oubliée » de la construction européenne. Elle naît timidement avec le traité de Rome de 1957 qui ne lui consacre que 12 de ses 248 chapitres, l'idée qui prévalait à l'époque étant la libre circulation des travailleurs. Il s'agissait, entre autres, de l'article 51 sur la coordination des régimes de sécurité sociale, qui excluait toutefois de son champ les prestations d'assistance, les préretraites mais aussi la couverture chômage au-delà d'un court délai (exportable sur 3 mois seulement). Il s'agissait également des articles 118-A et 118-B relatifs aux conditions de sécurité et de santé des travailleurs et au dialogue social, ainsi que les articles 130-A et 130-B sur la cohésion sociale. Bien que quelques avancées aient été réalisées

au cours des années 1960, notamment au travers de la réglementation des mouvements des travailleurs (1961), de l'opérationnalisation du Fonds social européen (1962) et de la création de la division « santé au travail et sécurité » au sein de la Commission (1962), la politique sociale européenne n'émerge véritablement qu'à partir de la fin des années 1980 et pendant les années 1990 (Geyer, 2000). Durant la décennie 1970, elle est donc quasiment inexistante, malgré le « programme d'action sociale communautaire » de 1974 et le fait que c'est en 1975 que « pour la première fois dans l'histoire de la Communauté européenne, une directive [a été] adoptée dans le domaine de la politique sociale » (Vogel-Polsky, 1998, p. 153). Au cours des années 1980, la dimension sociale de la Communauté économique européenne (CEE) se concrétise par l'Acte unique européen (1986) et la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1989). Elle se poursuit via les chapitres sociaux reprenant les dispositions de la charte communautaire intégrés dans le traité de l'Union européenne (1992), ainsi que dans les différents *Green and White Papers* sur la politique sociale européenne, dans les programmes d'action sociale de 1995-2000, enfin au travers du traité d'Amsterdam de 1997 qui amende le traité de Maastricht et celui de la CEE (Hantrais, 2000).

Construits pendant une période de forte croissance économique, de stabilité de l'emploi et de la structure familiale, les SNPS sont fortement touchés par la crise des années 1970. Partout en Europe, la protection sociale est confrontée à de nouveaux défis et elle doit s'adapter au contexte économique européen et international qui émerge. Les caractéristiques, la place et le rôle ainsi que les principes de la protection sociale (chapitre 1) sont mis à mal par la fin des Trente Glorieuses et la remise en cause du modèle fordiste. La diversité institutionnelle des systèmes sociaux européens (chapitre 2) tend à s'estomper sous l'effet de la triple crise (financière, d'efficacité et de légitimité) qu'ils traversent. Conjuguée à l'émergence d'un État social libéral, celle-ci a contribué par ailleurs à transformer les systèmes sociaux (chapitre 3) et a induit une tendance globale, à l'échelle européenne, à la modernisation de la protection sociale (chapitre 4).

Crises et transformations des systèmes de protection sociale

Les systèmes européens de protection sociale se sont construits pour répondre aux besoins des familles traditionnelles et dans des économies en croissance dans lesquelles le chômage était faible et l'emploi stable et régulier. Ce contexte socio-économique a profondément changé au cours des trente dernières années. Il se caractérise désormais par le vieillissement démographique, les transformations de la structure familiale, une croissance ralentie, des emplois plus précaires et des parcours professionnels plus discontinus. Les Nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC) et la course à la productivité se sont imposées partout, faisant du travail une variable d'ajustement. Sous la pression du libéralisme économique et de l'idéologie libérale, la finance a pris le pas sur l'économie en rendant le système financier international beaucoup plus instable. Les systèmes productifs et sociaux sont soumis à une concurrence exacerbée qui empêche ou freine le relèvement des prélèvements obligatoires. La protection sociale est ainsi mise à rude épreuve. Elle est confrontée à des problèmes financiers, d'inefficacité redistributive et d'inadaptation aux nouveaux besoins sociaux. Le choix de la construction de l'Europe par le marché et la monnaie dans le cadre du traité de Maastricht (1992) s'est inscrit dans cet ordre économique mondial. Si la Stratégie de Lisbonne (mars 2000) a représenté une certaine avancée sociale, les conditions ne sont pas réunies, *a fortiori* depuis la crise de 2007-2010, pour inverser la tendance à l'alignement vers le bas des systèmes de protection sociale.

LA TRIPLE CRISE DE LA PROTECTION SOCIALE

Les systèmes de protection sociale européens sont, dans leur ensemble, soumis à une crise financière, à laquelle s'ajoutent une crise d'efficacité et une crise de légitimité (Rosanvallon, 1981, 1995 ; Richez-Battesti, 1994).