

Quel modèle social pour l'Europe ?

Jérôme Vignon,
directeur à la Commission européenne
(direction protection et intégration sociale)

Nous avons déjà pu aborder certains aspects originaux et seconds des institutions européennes. Je souhaiterais aborder un aspect moins visible de l'Union européenne, à savoir les principes, les valeurs sur lesquelles se fondent les institutions elles-mêmes et qui forment ce que l'on appelle « le modèle social européen ».

Autant dissiper tout de suite une ambiguïté : le modèle social européen existait avant la création de l'Union qui n'a fait que reprendre à son compte ses valeurs et en soutenir le développement dans les États membres, même si ce sont d'abord les États qui les mettent en œuvre dans chaque cadre national.

Le modèle social européen est un contrat social entre l'État et la société

Existe-t-il un modèle social européen ? Certains feignent d'en douter, en mettant en avant la diversité des systèmes sociaux nationaux entre pays européens et en citant les systèmes

L'EUROPE, C'EST PAS DU CHINOIS !

scandinaves, bismarckiens, beveridgiens, méditerranéens... Il suffit cependant de quitter l'Europe, pour se rendre aux États-Unis ou au Japon, pour constater un air de famille socio-économique très prononcé entre les nations d'Europe. Même le débat en cours en Europe sur le modèle social européen – qui serait pour les uns menacé par la concurrence globale, et pour les autres un poids inutile dans cette concurrence – souligne que les Européens partagent l'idée qu'ils sont marqués par une tradition sociale commune.

À mon sens, la meilleure façon d'aller au cœur de cette tradition est de la décrire comme un contrat social entre :

– d'une part, l'État qui s'engage à « investir dans la personne humaine », à établir une égalité de chances entre les citoyens, à organiser une redistribution des biens pour la prévention de la pauvreté, à fournir des garanties de revenu en cas de perte d'emploi ou d'impossibilité de travailler, à organiser l'accès universel à la santé et à divers services indispensables à une vie digne ;

– d'autre part, les citoyens qui s'engagent en premier lieu dans leur travail et dans la capacité de s'adapter aux changements – car le travail est la source directe ou indirecte des droits sociaux – mais également comme personnes investies de responsabilités. C'est ce type d'engagement citoyen, contrepartie des droits sociaux, qu'évoque explicitement la Charte européenne des droits fondamentaux proclamée à Nice en 2001 : « La jouissance de ces droits entraîne des devoirs, tant à l'égard d'autrui que de la communauté humaine et des générations futures. »

Cette formulation contractuelle du modèle social européen a l'avantage de rendre compte d'une caractéristique essentielle que l'on oppose parfois aux visions plus axées sur le rôle de l'individu : le modèle social européen associe étroitement le social et l'économique, la solidarité garantie par l'État et l'efficacité économique résultant de l'engagement des citoyens dans

QUEL MODÈLE SOCIAL POUR L'EUROPE ?

le travail; ou encore la sécurité donnée par des assurances collectives et la capacité de prendre des risques individuels. Je cite encore le projet du traité constitutionnel de l'Union, tel qu'il a été adopté par les chefs d'État : « L'Union œuvre pour une économie sociale de marché, hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social. » C'est d'ailleurs le moment de rendre hommage à une personnalité européenne qui a beaucoup contribué à révéler aux Européens les aspects communs de « leur modèle », à savoir Jacques Delors auquel on doit l'inscription dans le traité de l'Union du dialogue social et de la cohésion économique et sociale.

La formulation de contrat social permet aussi de repérer les principales valeurs communes dans la variété des incarnations du modèle social. À la Commission européenne nous avons coutume d'en souligner quatre : l'importance des mécanismes de redistribution et le souci d'éviter des inégalités excessives ; la recherche de l'égalité des chances par l'existence de services publics accessibles ; le rôle des intermédiaires sociaux entre l'État et l'individu, appelés dans le langage européen « partenaire sociaux » et enfin l'orientation de principe vers l'emploi et le marché du travail pour les bénéficiaires du système.

À des degrés divers, ces principes et valeurs se reflètent partout dans les 25 États membres, y compris parmi les plus récemment entrés dans l'Union. Cela tient à la concomitance historique des deux grands événements qui ont provoqué la mise en place des systèmes sociaux tels que nous les connaissons aujourd'hui : la fin des grands affrontements entre travail et capital issus de la révolution industrielle et le second conflit mondial qui a conduit à rechercher partout des bases profondes pour l'unité nationale. Dire cela, c'est en même temps souligner le caractère très national de l'organisation concrète du modèle social en Europe : si les motivations profondes sont les mêmes, elles s'incarnent dans des traditions historiques, politiques et culturelles différentes. Nous sommes encore dans le thème de

L'EUROPE, C'EST PAS DU CHINOIS !

l'unité dans la diversité. Et nous comprenons aussi pourquoi la protection sociale obligatoire, élément clef du modèle social européen, n'est pas une compétence de l'Union, mais une responsabilité quasi exclusive de ses États : si l'enjeu est la cohésion sociale d'abord dans chaque pays, l'organisation du système est de sa responsabilité.

Problème et défis du modèle social européen aujourd'hui

Le cercle vertueux du contrat social européen a merveilleusement fonctionné jusqu'au milieu des années 1980. Une façon un peu rapide de le voir consiste à examiner le rang des 25 États membres et l'Union sur base de deux critères : le PNB par habitant et la part des dépenses de protection sociale dans le PNB. Cette courbe est clairement croissante, portant à son extrémité haute les pays scandinaves et nordiques dont les systèmes distributifs et de services sociaux sont les plus sophistiqués et à l'autre extrémité les pays baltes qui sont dans la situation inverse. On peut même constater, à la concavité de la courbe, que l'investissement dans la dépense sociale semble avoir généré une performance de croissance plus que proportionnelle.

Mais ce constat met sur la voie du principal problème actuel du modèle social : dans plusieurs États et spécialement dans les grands États continentaux, le cercle vertueux semble s'essouffler. En d'autres termes, malgré l'intensification des dépenses publiques, notamment les compensations pour inactivités diverses et les dépenses de santé, la croissance se ralentit, le chômage structurel tend à s'accroître et les inégalités s'accentuent à nouveau depuis quatre ans. Le décalage entre l'accroissement des dépenses et le ralentissement des ressources est même à l'origine d'une augmentation inquiétante de l'endettement public. Disons sans ambages ce qui est en cause : c'est une mauvaise articulation des avantages procurés par le modèle social avec les changements du marché du travail et des modes

QUEL MODÈLE SOCIAL POUR L'EUROPE ?

de vie qui doit être diagnostiquée comme le problème structurel actuel. Les dépenses publiques sociales sont devenues très importantes, ne sont pas assez tournées vers la couverture des nouveaux risques sociaux, en particulier ceux liés à une mobilité professionnelle accrue, à des changements de carrière au long de la vie. Inversement, des sommes très importantes sont consacrées à retirer définitivement du marché du travail une part de la main-d'œuvre qui devrait y trouver encore sa place.

D'autres défis attendent prochainement le modèle social. D'abord le défi démographique du vieillissement de la population européenne qui pèse mécaniquement sur l'assurance vieillesse et sur l'assurance dépendance. Ensuite le défi de la globalisation qui provoque une accélération de la mobilité professionnelle. Mais ces défis relèvent de solutions similaires à celles qui invitent à réactiver la fonction d'investissement dans le capital humain afin de sortir « par le haut », en valorisant l'immense potentiel d'une population européenne qui présente les niveaux d'éducation secondaire et universitaire parmi les plus élevés au monde, y compris dans les nouveaux États membres. Pour le dire autrement, ce n'est pas la concurrence chinoise qui provoque au premier chef le malaise ressenti par une partie de la population salariée en Europe, mais une insuffisante adaptation de nos marchés du travail face à des changements qualitatifs : un tiers des salariés européens sont encore dépourvus de qualification professionnelle certifiée. C'est à cela qu'il faut remédier.

Les opportunités du modèle social européen dans le monde globalisé

Il me semble important de mesurer l'actualité des valeurs sur lesquelles est fondé depuis des décennies le modèle social européen. En premier lieu, la recherche de l'égalité des chances, c'est-à-dire la conviction que chacun a la possibilité d'acquérir un savoir et de progresser dans sa maîtrise : cette recherche me

L'EUROPE, C'EST PAS DU CHINOIS !

semble être la meilleure réponse aux défis d'une société de l'intelligence et des nouveaux moyens de communication qui mise sur le partage des savoirs et l'apprentissage collectif. Un exemple remarquable de ce succès de l'investissement dans l'humain, et rarement cité, est celui de l'Espagne. Au prix d'un effort continu dans l'enseignement professionnel et supérieur, ce pays a pu prendre le risque d'adapter son marché du travail dans le sens d'une plus grande flexibilité et à faire décroître spectaculairement le chômage structurel. En même temps, selon des projections à long terme portant sur la capacité de répondre aux besoins de main-d'œuvre qualifiée quaternaire d'ici 2030, l'Espagne fait un des meilleurs scores européens, devant la France et loin devant les États-Unis qui paient le prix d'un enseignement de masse encore médiocre. Et comme un bonheur ne vient jamais seul, l'Espagne commence à voir la remontée des taux de fécondité des femmes, la part qu'elles ont prise dans l'enseignement supérieur améliorant suffisamment leurs perspectives d'emploi pour changer leur choix familiaux.

L'exemple espagnol souligne un autre aspect de l'adaptation aux temps modernes du modèle social européen : il prend en compte la globalité et l'unité de la personne, par opposition aux approches fragmentaires, spécialisées par domaine. L'exemple de la santé comme facteur d'enrichissement humain et d'efficacité économique vient à l'esprit, en particulier le cas de la Hongrie, où les études ont montré que l'application des règles de sécurité et de prévention des accidents du travail imposées par l'Union européenne ont généré un surplus de productivité qui augmente de 30 % le rendement des nouveaux investissements. L'existence d'une couverture d'assurance maladie obligatoire et d'une législation qui évite de faire des accidents du travail un élément de la compétitivité, sont bel et bien deux traits du modèle social européen.

Quel futur pour le modèle social européen ? Il s'agit en définitive de s'appuyer sur des valeurs fortes pour conduire une

QUEL MODÈLE SOCIAL POUR L'EUROPE ?

réforme indispensable des outils et des institutions de sa mise en œuvre qui ont vieilli, tout particulièrement à la jointure entre le marché du travail et la protection sociale.

Les solutions envisagées sont d'autant mieux connues que certains États sont déjà très engagés dans leur mise en œuvre : on retrouve ici les pays nordiques et scandinaves où les valeurs sont les plus ancrées. Toutefois, ils ne sont pas les seuls investis dans des réformes de grande ampleur puisque lors de la dernière réunion du comité de protection sociale, la Commission européenne a pu constater que les 25 États membres ont accompli ou engagé des réformes fondamentales de leurs systèmes de retraite, sauf l'Irlande et le Royaume-Uni où l'on commence maintenant à en débattre. Les réformes de structure sur lesquelles il y a un accord général en Europe sont les suivantes :

- ne plus gaspiller les compétences des travailleurs âgés et organiser en conséquence une progression des carrières tout au long de la vie ;
- lier l'augmentation spectaculaire de l'espérance de vie avec une bonne santé ;
- mieux répartir la charge de la mobilité professionnelle qui repose encore trop souvent sur les seuls contrats précaires et mettre en place des garanties de flexibilité-sécurité ;
- moderniser le dialogue social pour le rapprocher des enjeux d'entreprise.

Chaque État membre devra trouver dans son propre potentiel les voies d'application des quatre enjeux que je viens d'énumérer. Deux circonstances me donnent cependant à espérer. La première tient à l'intensité du débat : partout en Europe, ces sujets sont débattus et jamais je n'ai ressenti autant d'intérêt à apprendre de l'expérience des autres. La seconde tient au fait que dans le cadre de l'interdépendance européenne, accrue par l'Union économique et monétaire, ces enjeux sont devenus d'intérêt commun : qu'il s'agisse d'emploi, de politique

L'EUROPE, C'EST PAS DU CHINOIS !

macroéconomique et de réformes de la protection sociale, les États ont adopté des objectifs communs.

Le modèle social européen se trouve en quelque sorte victime de son succès. Il a beaucoup servi à compenser les coûts du changement mais ne s'est pas montré capable de l'anticiper. Il peut cependant trouver dans ses propres valeurs – le dialogue et le souci de justice sociale – la force de sa modernisation. Finalement, si je devais donner un dernier indice de l'actualité du modèle social européen, je devrais mentionner que l'Organisation internationale du travail (OIT) qui joue un rôle croissant pour l'orientation de la responsabilité sociale des entreprises – ce qu'on appelle en Chine « l'orientation pour une société harmonieuse » – a adopté en 2001 un « agenda pour le travail décent ». Ses principes, transposables dans toutes les traditions culturelles des régions du monde, postulent le respect des droits humains fondamentaux au travail, le droit à un travail de qualité et à une représentation des travailleurs, ainsi que le droit à une protection sociale. On est en droit de penser que cet agenda pour le travail décent a été sensible non pas seulement à l'acquis, mais également aux vertus d'avenir du modèle social européen.