

Comment avancer vers une meilleure cohérence sociale en Europe

Klaus Busch

Le système européen d'Etats concurrents

L'UE fonctionne sur la base d'un système à plusieurs niveaux, dans lequel certaines compétences économiques relèvent de l'échelon européen (le marché intérieur, la monnaie commune), tandis que d'autres restent du ressort des instances nationales (impôts sur le revenu, dépenses sociales, politique salariale). Surtout dans la zone euro, où il n'est plus possible de compenser les distorsions de compétitivité nationale par l'ajustement des taux de change entre Etats, les barèmes de rémunération, les cotisations à la sécurité sociale et les taxes sont devenus des facteurs concurrentiels très importants. Ceux-ci constituent pour les Etats les leviers pour attirer les investissements de capitaux internationaux. Comme tous les pays de la zone euro doivent respecter ces règles, il est à craindre que ne s'installe une spirale à la baisse des coûts unitaires de la main-d'œuvre, des dépenses sociales et de la fiscalité des entreprises. Au niveau de l'évolution de la fiscalité et des salaires, ce processus est déjà une réalité depuis quelques années. Concernant le développement des Etats-providence, ces tendances deviennent également de plus en plus visibles.

L'État-providence sous pression

Confrontés à des problèmes similaires (évolution démographique, déficits budgétaires, chômage, système d'Etats concurrents), plusieurs Etats de l'UE ont soumis leur politique sociale à de profondes réformes ces 15 dernières années. Il s'est opéré un glissement

vers des régimes de retraite par capitalisation combiné à une réduction des niveaux de pension. Les allocations de chômage ont été réduites tant dans la durée que dans les montants alloués, et des incitations à la recherche active d'un emploi ont été instaurées. Les réformes du secteur de la santé sont plus compliquées mais, en général, on assiste également à une diminution des allocations et à l'introduction de plus en plus fréquente de systèmes de financement privés.

La corrélation entre le niveau de développement économique et social se relâche

Jusqu'au milieu des années 1990, il existait une corrélation très étroite entre le niveau de développement économique et celui du développement social. Dans les Etats où les niveaux de revenu par habitant étaient élevés, l'État-providence (tel que mesuré en fonction des niveaux de dépenses sociales) recevait un financement plus important en termes absolus et relatifs que dans les pays ayant un niveau de développement économique inférieur. (Les différences de niveaux nationaux de revenu par habitant « expliquaient » 80% des différences entre les niveaux des dépenses sociales dans l'UE-12.) Cette corrélation n'est plus aussi étroite en 2006 après l'élargissement de l'UE à 27 Etats (voir point 5).

Les évolutions suivantes s'observent dans les niveaux de dépenses sociales. Les Etats dont le système de sécurité sociale était supérieur à la moyenne ont connu des reculs en termes relatifs, à la suite de réformes. C'est le cas pour la Finlande, le Danemark, la Suède et surtout les Pays-Bas, dont les dépenses sociales sont aujourd'hui en dessous de la

moyenne par rapport au revenu par habitant. Certains pays tels que la Grèce, le Portugal et la Hongrie, qui ont connu une forte croissance économique, ont renforcé leur système de sécurité sociale en conséquence. Mais d'autres pays bénéficiant également d'une forte croissance économique ont réduit leurs dépenses sociales en termes relatifs. Ce cas de figure concerne, en Europe occidentale, l'Espagne et surtout l'Irlande ainsi que, en Europe orientale, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Slovaquie.

Le relâchement de la corrélation entre l'économie et les dépenses sociales donne une indication sur la capacité ou la volonté de certains États de gagner des avantages concurrentiels en offrant un système de sécurité sociale moins développé. De telles tendances peuvent être perçues comme le début d'une spirale négative dans la mesure où c'est le système des États concurrents qui dicte les règles.

La méthode ouverte de coordination est inappropriée pour prévenir le dumping social

A la suite du Sommet de Lisbonne (2000), la méthode ouverte de coordination a été graduellement introduite dans l'UE pour les systèmes de sécurité sociale. La méthode communautaire n'est explicitement pas prévue pour les politiques sociales.

La méthode ouverte de coordination ne s'est pas révélée très productive pour ce qui concerne l'élaboration de concepts européens de réglementation visant à limiter les pratiques de démantèlement de l'Etat social et le dumping social. Cette méthode souple de contrôle n'impose pas de normes contraignantes aux États pour l'élaboration de leurs politiques sociales. La mise en oeuvre de toute recommandation reste à la discrétion des gouvernements nationaux. A la différence d'un domaine comme celui du Pacte de stabilité et de croissance, aucune sanction n'est prévue car la notion même de sanction est contraire à l'esprit de la méthode ouverte de coordination. Cette méthode est fondée sur l'espoir que la dénonciation des manquements de certains Etats puisse générer des pressions en faveur d'un changement (« naming and shaming »). Tant du point de vue quantitatif que qualitatif, la méthode ouverte de coordination n'est pas en mesure de garantir le parallélisme des progrès économiques et sociaux dans l'UE. Elle ne peut empêcher les Etats d'utiliser les

coûts sociaux comme une arme visant à gagner un avantage concurrentiel au sein de l'UE. Il faut donc des concepts réglementaires plus profonds au niveau européen pour éviter les effets négatifs du système des Etats concurrents sur les Etats-providence de l'UE et mettre en conformité les progrès économique et social.

Le Modèle des corridors offre un concept réglementaire alternatif

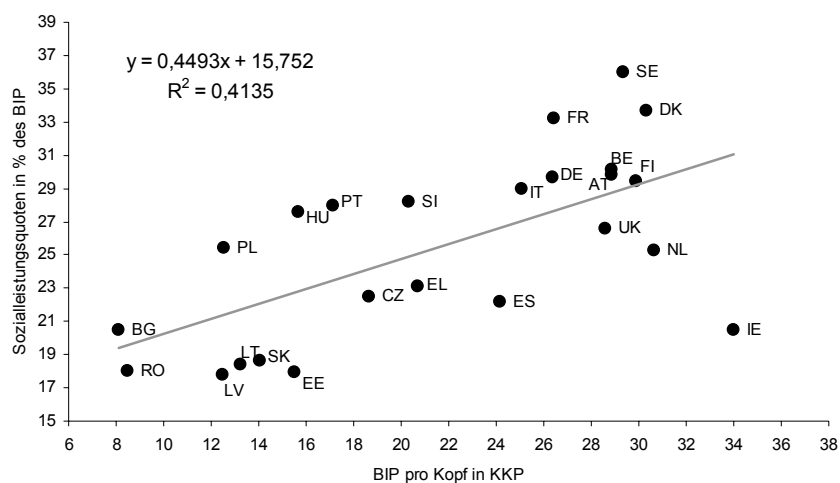
Le Modèle des corridors repose sur la corrélation susmentionnée entre le niveau de dépenses sociales et le revenu par habitant dans les États membres de l'UE, que l'on peut retrouver dans les deux graphiques en page 3.

Cette corrélation, exprimée de façon quantitative par le coefficient de détermination, a été fixée en 2006 à 41% pour le groupe de pays de l'UE-24 et même à 62% pour le groupe de pays de l'UE-22 (voir graphiques). Dans l'UE-22, le niveau de dépenses sociales peut donc être « expliqué » pour deux tiers par le niveau du revenu par habitant. On peut facilement distinguer quatre groupes d'États.

Au niveau le plus bas, nous trouvons la Bulgarie et la Roumanie, avec les niveaux de revenu par habitant et de dépenses sociales les plus bas. Un deuxième groupe, avec des niveaux plus élevés dans ces deux domaines, comprend les États baltes, la Slovaquie, la Hongrie et la Pologne. Un troisième groupe est formé par le Portugal, la Grèce, la Slovénie et la République tchèque. Le dernier groupe comprend le « Club des riches », avec les niveaux les plus élevés de revenu par habitant et de dépenses sociales.

Ces groupements sont bien sûr très dynamiques. L'Estonie et la Hongrie sont toutes deux candidates au troisième groupe en 2006, bien qu'elles aient clairement été des membres du deuxième groupe encore quelques années auparavant. L'Espagne est dans une phase transitoire entre le troisième et le quatrième groupe. L'Irlande est un membre incontesté du « Club des riches », alors que sa position est la plus éloignée de la droite de régression. Il convient de souligner que l'Irlande se trouvait exactement sur cet axe au début des années 1990, lorsque ses niveaux de développement économique et social étaient en équilibre et avant qu'elle ne lance sa stratégie de dumping.

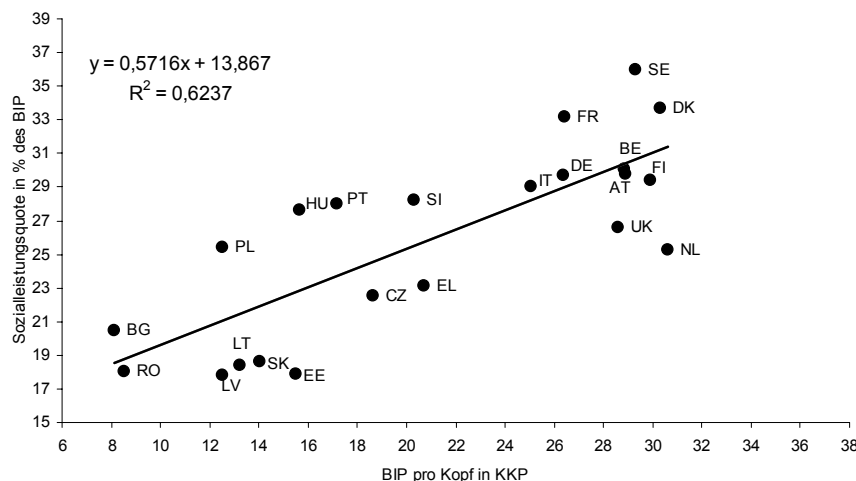
Régression de l'UE-24 (sans LU, MT, CY), 2006



1^{er} graphique : Axe vertical : Niveau de dépenses sociales en % du PIB
 Axe horizontal : PIB par habitant en PPA (Parité de pouvoir d'achat)

Régression de l'UE-22 (sans LU, MT, CY, ES, IE), 2006

Graphe 194
 Source : European Economy, autumn 2006
 Niveaux de dépenses sociales en tant que somme des prestations monétaires et non monétaires – cf. ESA 95



2^e graphique : Axe vertical : Niveau de dépenses sociales en % du PIB
 Axe horizontal : PIB par habitant en PPA (Parité de pouvoir d'achat)

Cette étroite corrélation quantitative entre PIB par habitant et niveau de prestations sociales, qui se manifeste encore (!) dans la plupart des pays européens, pourrait être transposée en un Modèle des corridors contraignant qui prendrait la forme d'un pacte européen de stabilité sociale. On attribuerait aux quatre groupes cités ci-dessus des corridors, dans lesquels les niveaux de prestations sociales pourraient fluctuer. Des arrangements transitoires spéciaux seraient nécessaires pour les pays en passage entre deux groupes.

Un accord sur de tels corridors pourrait apporter les avantages suivants :

- la fin des politiques de dumping social. Les différents pays ne pourraient plus gagner un avantage concurrentiel en adoptant des niveaux de dépenses sociales inférieurs à la moyenne par rapport à leur niveau de revenu.
- les économies moins développées ne seraient pas économiquement pénalisées par cette forme de réglementation socio-politique car elles ne devraient atteindre que des niveaux de dépenses sociales à la mesure de leur niveau de revenu.
- Les niveaux de prestations sociales dans l'UE convergeraient progressivement à mesure que les pays moins développés rattraperaient leur retard. Les dépenses

pour les pensions, les soins de santé, le chômage convergeraient en termes non seulement relatifs mais aussi absolus. Les corridors des groupes à revenu faible et moyen remonteraient sur la droite de régression.

- La réglementation quantitative de la politique sociale serait tout d'abord maintenue à un minimum au niveau européen, sans éléments de redistribution. Dans la mesure où la réglementation ne s'appliquerait qu'au niveau quantitatif des dépenses sociales, les pays garderaient toute leur autonomie (conformément au principe de subsidiarité) pour déterminer la répartition des dépenses sociales (pensions, soins de santé, allocations de chômage ou allocations familiales).

La mise en œuvre d'un tel concept de réglementation mettrait fin au régime néolibéral des États concurrents dans le domaine de la politique sociale. Dans le cadre d'un « Pacte européen de stabilité sociale », une politique progressive de convergence économique et sociale au sein de l'UE se ferait jour. Les stratégies de dumping, telles qu'elles furent pratiquées dans les anciens États membres, en Espagne et en Irlande et suivies entre-temps par les trois États baltes et la Slovaquie dans le groupe des nouveaux États membres, pourraient être contrecarées dès le départ.

Autres articles de la Fondation Friedrich Ebert Paris à télécharger sur le site

<http://www.fesparis.org/publications.php>

La nouvelle Ostpolitik allemande et la politique européenne de voisinage,

Annegret Bendiek + Jürgen Neyer, août 2009

Une politique européenne des revenus pour plus de croissance et de justice, par Michael Dauderstädt, mars 2009

Energie nucléaire – abandon ou renaissance? Lutz Mez, juin 2009

Les programmes de relance allemandes: un aperçu détaillé, Ministère des Finances, juin 2009

Pour une Europe du progress social, document de position commun du SPD et du DGB, mai 2009

Le paysage politique allemand à la veille des élections législatives de 2009, par Franz

Walter, avril 2009

Le retour de la Deutschland-AG, par Anke Hassel, mars 2009-06-15

L'Europe sur la voie d'une Union sociale ? Un état des lieux de l' « Agenda social renouvelé » de la Commission européenne, par Andrej Stuchlík et Christian Kellermann, mars 2009

« Vers un « Maastricht social » : Propositions pour un pacte de stabilité sociale européen », par Björn Hacker, février 2009

L'opinion exprimée dans cette analyse n'engage pas la position de la FES.

Responsable de la publication : Ernst Hillebrand, directeur du bureau parisien de la FES