

L'ETAT DE L'ETAT-PROVIDENCE DANS L'UE EN 1992 ET VINGT ANS PLUS TARD : PORTEE DE LA CONFERENCE

PAR **JOZEF PACOLET**

HIVA Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving, KU Leuven

« Ecclesia de dunes est quasi mons argenteus indeficiens si tamen a sapientibus gubernetur. »

« L'Abbaye des Dunes est une montagne d'argent qui ne faillira pas tant qu'elle sera administrée avec sagesse. »

Abbé Nicolas van Belle au 13^e siècle, à l'apogée de l'Abbaye des Dunes de Coxyde, Flandre.

« Nous autres Athéniens prenons nous-mêmes nos décisions politiques ou les soumettons à des débats approfondis, car nous n'estimons pas que les paroles et les actes soient inconciliables; le pire est de se lancer dans l'action avant d'avoir débattu en profondeur des conséquences. »

« Notre constitution... est appelée démocratie car le pouvoir est aux mains non pas d'une minorité, mais du plus grand nombre. »

Thucydide (460-400 av. J.C.) - Oraison funèbre de Périclès renvoyant à l'Athenian Policy Forum.

Depuis 1995, le HIVA organise tous les cinq ans une conférence axée sur la manière dont l'Etat-providence dans les Etats membres de l'UE a évolué depuis 1992, début de la voie renforcée de l'intégration européenne. Au cours des deux jours de cette conférence qui rassemble des chercheurs des Etats membres, des mouvements sociaux et des personnalités politiques, un comparatif européen montrant comment le processus d'intégration et le développement économique européens influencent le développement de l'Etat-providence est esquissé. Voici dix ans – dix ans après la première conférence –, un florilège des contributions de l'époque, avec 15 'anciens' et 10 'nouveaux' Etats membres, a été publié dans la *Revue belge de sécurité sociale/Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*. Le volume actuel de la *Revue belge de sécurité sociale* reprend les discours officiels, le comparatif européen et les contributions nationales pour l'Etat-providence du Benelux de la conférence des 19 et 20 octobre 2015. Un

recueil de la conférence 2015 des travaux reprenant toutes les contributions sera publié en anglais¹.

MISE A JOUR DE L'HISTORIQUE DE LA CONFERENCE

En 1992, sur la base des recherches menées pour la Commission européenne, le HIVA (Institut de Recherche pour le Travail et la Société - Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving) organisait une conférence pour le Centre européen pour les Questions des Travailleurs (Europäisches Zentrum für Arbeitnehmerfragen, EZA) sur l'Union Economique et Monétaire (UEM) et la protection sociale, rassemblant une série d'experts de hauts vol en économie et protection sociale.

1992 est l'année où fut signé le Traité de Maastricht. Elle marqua aussi un moment important du processus d'intégration européenne, sachant que des mesures cruciales étaient nécessaires en vue de créer le marché interne. Cependant, les efforts pour atteindre cet objectif suscitaient des préoccupations croissantes quant à la création d'une 'Europe sociale', qui se développait plus lentement à divers égards. Dans ce contexte, la mise en place de l'UEM et de la convergence imposait de nouvelles contraintes aux systèmes nationaux de protection sociale.

Après cette année-jalon, l'EZA a demandé au groupe de recherche Etat-providence du HIVA de créer un réseau d'instituts de recherche dans le but d'examiner dans quelle mesure l'Europe 'sociale' parvenait ou non à émerger. Un projet de recherche européen consacré à cette question, « l'état de l'Etat-providence en l'an 1992 », voyait le jour.

(1) Ce projet comparatif européen et la publication des résultats n'ont été possibles que grâce au soutien financier de la Commission européenne octroyé par le Centre européen pour les questions des travailleurs (EZA). Nous remercions ces instances pour leur soutien renouvelé à ce projet. Nous remercions tout d'abord Herman Van Rompuy, ancien président du Conseil européen, Jo Vandeurzen, ministre flamand du Bien-être, de la Santé publique et de la Famille, ainsi que Patrick Develtere, président de Beweging.net et du HIVA pour leurs introductions au colloque, qui sont reprises dans le présent numéro. Nous avons également pu compter sur nos collègues experts de pas moins de 25 Etats membres de l'UE pour contribuer au colloque, ainsi qu'à l'étude comparative européenne : J. Pacolet et F. De Wispelaere (Belgique), J. Lehto (Finlande), E.B. Hansen (Danemark), L. Delsen (Pays-Bas), F. Clément (Luxembourg), K. Stewart et H. Glennerster (Royaume-Uni), E. O'Shea (Irlande), R. Eisen (Allemagne), J. Wöss (Autriche), F. Maino, I. Madama et F. Razetti (Italie), G. Rodriguez Cabrero (Espagne), Y. Yfantopoulos (Grèce), J. Edling (Suède), A. Kumar (Slovénie), C. Koutsampelas (Chypre), F. Rajevska (Lettonie), V. Karpuskiene (Lituanie), J. Kõre (Estonie), M. Radvansky (Slovaquie), W. Strielkowski (Tchéquie), D. Kawiorska (Pologne), G. Juhász (Hongrie), C. Ghinararu (Roumanie), T. Chavdarova (Bulgarie) et I. Cvećic (Croatie). Nous tenons également à remercier le SPF Sécurité sociale et la *Revue belge de sécurité sociale* pour la traduction et la publication de cette sélection de contributions, et en particulier Koen Vlemminckx et Roland Van Laere qui s'en sont occupés. Enfin, nous tenons à remercier Frederic De Wispelaere, Inge Vanderwaeren et Ann Peetermans pour l'aide inestimable qu'ils ont apportée à la préparation, à l'organisation et au suivi de cette conférence. L'histoire du projet est parallèle à celle des conférences de l'Athenian Policy Forum (APF) qui souhaite continuer à encourager le débat scientifique portant sur la politique économique.

En 1995, nous organisons une première conférence avec ce groupe de chercheurs. Douze scientifiques étaient réunis pour décrire, à l'aide d'un schéma similaire, la situation de l'Etat-providence aux environs de 1992, soit l'époque à laquelle un nouvel élan pour une intégration européenne plus poussée naissait. L'intention consistait à évaluer la description de l'Etat-providence et de l'économie à ce moment et de se revoir quelque cinq ans plus tard pour voir comment l'Etat-providence avait évolué sous l'influence d'une intégration plus poussée. Ces relevés nationaux ont été présentés en 1995, en même temps qu'une comparaison européenne et des contributions de trois nouveaux Etats membres. Cinq ans plus tard, en 2000, une mise à jour de l'état de l'Etat-providence dans ces quinze Etats membres était présentée. Onze d'entre eux avaient déjà rejoint l'Union monétaire. Les régimes des Etats membres s'étaient stabilisés à un niveau relativement élevé. La création de la zone euro n'avait pas compromis le processus. La protection sociale n'était pas considérée comme contre-productive pour le développement économique. Une récession cyclique de trois ans aurait toutefois pu influencer le débat, et annoncer les mesures d'austérité.

Avec l'adoption des billets et des pièces en euros en 2002, certains pays de l'Union européenne étaient entrés dans l'union monétaire visible. En 2004, dix nouveaux pays d'Europe centrale et orientale adhéraient à l'UE. Lors de la troisième conférence en 2005, nous avons constaté qu'ils étaient à la traîne par rapport aux anciens Etats membres tout en rattrapant leur retard à un rythme spectaculaire et en inventant de nouveaux moyens de protection sociale (ou en redécouvrant d'anciens). En 2007, deux autres pays adhéraient à l'UE alors que le débat sur la réforme institutionnelle se poursuivait. De plus, la mondialisation, le durcissement de la concurrence et le vieillissement des populations avaient radicalement modifié le contexte et influencé le niveau et la portée de la protection sociale.

La conférence suivante, organisée en 2010 soit 15 ans après le début de la série, devait à l'origine permettre de débattre de l'évolution ultérieure de l'Etat-providence en Europe jusqu'en 2007. Cependant, une comparaison jusqu'en 2007 se serait clôturée exactement à la veille de la grande crise économique et financière qui a frappé l'économie mondiale en 2008. Le timing de la conférence en avril 2010 nous a permis de comparer l'Etat-providence avec la situation juste avant la crise, et nous a incités à nous demander si celle-ci était déjà terminée. Il ne s'agissait plus, en l'occurrence, de savoir si et pourquoi l'Etat-providence était en danger. Tout au contraire, au fait, car il avait joué un rôle important pour absorber la crise. Néanmoins, il s'agissait de savoir s'il avait également été une source contribuant à résoudre la crise.

Depuis ce moment, une nouvelle crise financière et budgétaire plus généralisée est survenue, affectant le cœur même de l'Etat-providence, et nous avons assisté à un enracinement plus profond et surtout plus important de la crise économique. Dans le même temps, les marchés boursiers ont récupéré dans une large mesure des deux

dernières crises, certains observateurs dénonçant à nouveau le risque d'une bulle. La manière dont les Etats-providence pourraient survivre dans cette tourmente, et peut-être même à des scénarios du pire, est la question que nous avons posée à nos collègues de 25 Etats membres de l'UE lors de la conférence de 2015 (y compris la Croatie qui a adhéré l'UE en 2013).

Nous avons entamé la série comme une sorte de contrôle de ce qu'il advenait des Etats-providence majoritairement nationaux dans ce processus d'intégration économique et monétaire. C'était une 'observation de l'Etat-providence' universitaire. L'évolution des choses au cours de ces cinq dernières années complète et améliore les institutions de l'intégration économique et monétaire qui a débuté en 1992. Ce qui s'est produit au cours des cinq dernières années est une évolution de la gouvernance européenne actuelle vers l'inclusion de l'évolution des Etats-providence encore majoritairement nationaux.

PORTEE DES CONFERENCES

Au début, nous mentionnions la liste complète de la protection sociale, qui correspond effectivement au périmètre élargi de l'Etat-providence, mais par la suite, nous nous sommes concentrés de plus en plus sur l'évolution du régime des pensions, du système des soins de santé et de soins à long terme, des piliers de la protection sociale directement liés au vieillissement de la population. Dans l'article comparatif européen qui suit, nous fournissons quelques indicateurs clés de l'évolution démographique et économique qui a encouragé ces solutions. Nous examinons l'état de l'Etat-providence d'environ 20% du PIB pour plus de 500 millions de citoyens.

Il va sans dire que réussir dans cette entreprise demande des collègues dévoués et un public qui l'est tout autant. La liste de la communauté 2015 est incluse dans les remerciements de la note de bas de page 1. Il convient de préciser que certains sont présents depuis le tout début (Eamon O'Shea (Irlande) lors de la conférence de 1992)². Eigil Bol Hansen (Danemark) et Yannis Yfantopoulos (Grèce) sont présents depuis le début de la série, et restent fidèles au poste. Certains ont remplacé d'anciens membres, d'autres nous ont rejoints au fur et à mesure de l'élargissement européen. Certains, comme un collègue de Pologne et un autre du Portugal, sont devenus ministres. Certains auraient dû le devenir.

Sachant que nous souhaitions plus particulièrement mettre en lien l'intégration économique – même au sein d'une union monétaire – et l'Europe sociale, nous avons

(2) Lors de la conférence de 2015, nous avons accueilli l'ancien Recteur de la KU Leuven Roger Dillemans, qui a contribué à la première conférence en 1992 grâce à un exposé intitulé « Vers un système de sécurité sociale européen ».

invité la plupart du temps des professionnels de cette science triste qu'est l'économie. Quelquefois, il s'agissait d'autres experts en sciences sociales, libres du fardeau de ladite science triste.

Nous leur avons demandé de rendre compte, pour leur pays, de la relation entre développement économique et Etat-providence, de vérifier la durabilité ou de rendre compte du conflit, mais ce conflit est bien entendu inexistant.

Pourquoi faisons-nous cela ? Hé bien... Voici ce que nous avons découvert voici des années sur le mur du Musée de l'Abbaye des Dunes, sur le littoral belge. C'est une citation de l'Abbé Nicolas Van Belle, au 13^e siècle, à l'apogée de cette abbaye : « L'Abbaye des Dunes est une montagne d'argent qui ne faillira pas tant qu'elle sera administrée avec sagesse ». En réalité, le musée est bâti sur les ruines de l'abbaye. Le même principe s'applique à l'Etat-providence. Nous devons préserver la sécurité sociale comme une montagne d'argent en la gouvernant avec sagesse. L'observation des tendances de l'Etat-providence peut faire office d'un système humain d'alerte avancée pour montrer aux mouvements sociaux et aux décideurs politiques si l'Europe va dans la bonne direction. Nous sommes convaincus qu'elle contribuera à la poursuite de l'intégration européenne et des valeurs qu'elle incarne : un ensemble de valeurs soutenant une économie sociale de marché.

Pour qui le faisons-nous ? Pour l'intérêt général, bien entendu, mais spécifiquement pour les groupes particulièrement préoccupés des normes élevées de protection sociale, les mouvements sociaux et les décideurs politiques. Certains sont représentés dans *Beweging.net*, le mouvement ouvrier chrétien flamand. Ce qui nous amène à la première contribution du présent volume.

SELECTION DES CONTRIBUTIONS POUR LE PRESENT NUMERO

Dans sa première allocution de présentation, Patrick Develtere, président du mouvement ouvrier chrétien flamand 'Beweging.net' mais aussi président du HIVA, confirme que ce type d'observation de l'Etat-providence réaffirme la valeur et la durabilité de l'Etat-providence. En l'espèce, seuls les optimistes survivent.

Observer nos Etats-providence, c'est observer la politique. Qui d'autre que l'ancien président du Conseil européen Herman Van Rompuy pourrait mieux esquisser la spectaculaire transition qu'ont connue les institutions européennes durant les cinq années de son mandat? Les problèmes spectaculaires à surmonter, et les nouvelles solutions implémentées, nous font réaliser que ce qui avait commencé comme une simple 'observation de l'Etat-providence' a pénétré au cœur de la gouvernance européenne, voire de l'examen de l'Etat-providence. Il existe une raison personnelle qui fait que nous sommes particulièrement heureux que Herman Van Rompuy ait

accepté de participer à la conférence. Le sujet d'intérêt, depuis le tout début de cette série de conférences, a été notre foi dans le caractère durable de l'économie mixte, où le progrès économique et le progrès social, incarnés dans l'Etat-providence en croissance, vont main dans la main. C'est cette foi dans la viabilité de l'économie mixte que nous avons voulu à chaque fois confronter à ce qui se passait réellement, et nous avons invité nos collègues des autres pays à agir sur le même mode. C'est l'économie que nous avons apprise au début des années 1970 à l'Ecole d'économie de la KU Leuven de l'époque, plus particulièrement auprès du père de Herman Van Rompuy, le Professeur Vic Van Rompuy, lors de ses cours enthousiastes sur la politique (socio)économique et les institutions³. La foi dans la possibilité de concilier le développement économique et l'Etat-providence n'a jamais disparu. Mais c'est la main de l'homme qui l'a créée.

Dans la troisième partie de ces contributions, nous nous tournons vers l'état de l'Etat-providence au Benelux, avec des contributions portant sur ces trois pays. Mais avant de céder la place à ces contributions, le ministre flamand du Bien-être, de la Santé publique et de la Famille, Jo Vandeurzen, va nous expliquer comment, au cours des cinq prochaines années, il sera confronté au déploiement d'un exercice majeur de ce qu'il est convenu d'appeler 'dévolution'. La sixième réforme de l'Etat a transféré aux régions d'importantes compétences et d'importants budgets, notamment en matière de soins de santé à long terme, en espèces et en nature. Le thème de la décentralisation sectorielle et régionale fait depuis le tout début partie de ceux qui concernent le projet comparatif. Combinée à cette décentralisation, une 'réingénierie' complète se poursuit en Flandre, tout en construisant une 'Vlaamse sociale bescherming', une protection sociale flamande. Il combine cette ambition pour l'avenir à une longue tradition d'intérêt et d'engagement dans le secteur des soins de santé.

Au début de cette série de conférences, nous avons rencontré nos collègues grecs, en Grèce, mais plus encore dans la diaspora. Notre série de conférences avait une histoire commune depuis 1992, avec les conférences de l'Athenian Policy Forum. A l'époque, elles s'intéressaient également à 'l'intégration entre partenaires inégaux'. Elles ont poursuivi leurs réflexions dans la meilleure tradition classique, comme on peut le lire ici en citant l'oraison funèbre de Périclès: « La pire chose à faire est de se lancer dans l'action avant d'avoir dûment débattu des conséquences. » La tragédie grecque de ces dernières années nous ramène à l'actualité et à la pertinence du débat. Un débat en bonne et due forme sur le passé peut nous éviter des erreurs à venir.

(Traduction)

(3) Le Professeur Vic Van Rompuy semblait être une personne sévère, et ce n'était pas sans une certaine appréhension que nous souhaitions effectuer notre maîtrise avec lui à l'époque. Mais nous l'avons fait. Le sujet a influencé notre doctorat par la suite. Il était également président du HIVA rénové - Institut supérieur des études sur le travail où nous avons décroché notre premier emploi dans cette université en 1974. Les coïncidences adviennent constamment. Mais peut-être ne s'agit-il pas de coïncidences.

BIBLIOGRAPHIE

Pacolet, J., Gos, E. et O'Shea, E., EMU, *Social Protection, Social Charter and Regional Social Cohesion*, Louvain, HIVA-KU Leuven, 1993.

Pacolet, J. (éd.), *Social Protection and the European Economic and Monetary Union*, Avebury, Aldershot, 1996.

Pacolet, J. et Versieck, K., *The State of the Welfare State Anno 1992. Volume 1: Comparative Report*, Louvain, HIVA-KU Leuven, 1997.

Pacolet, J. et Versieck, K., *The State of the Welfare State Anno 1992. Volume 2: Report on the Member States, EU 12 B, D, DK, E, F, G, I*, Louvain, HIVA-KU Leuven, 1997.

Pacolet, J. et Versieck, K., *The State of the Welfare State Anno 1992. Volume 3: Report on the Member States, EU 12 IRL, L, NL, P, UK; EU 15 A, FIN, SWE*, Louvain, HIVA-KU Leuven, 1997.

Pacolet, J. (éd.), *The state of the welfare state anno 1992 and five year later*, APF-Press, Toronto, HIVA-KU Leuven, ETUI, 2003.

Pacolet, J. (réd.), L'état de l'état-providence dans l'UE en 1992 et dix ans plus tard avec dix nouveaux Etats membres, *Revue belge de sécurité sociale*, n° 4, pp. 485-834, 2006.

Pacolet, J. (réd.), De staat van de verzorgingsstaat in de EU anno 1992 en tien jaar later met tien nieuwe lidstaten, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, n° 4, pp. 483-836, 2006.

TABLE DES MATIERES

L'ETAT DE L'ETAT-PROVIDENCE DANS L'UE EN 1992 ET VINGT ANS PLUS TARD : PORTEE DE LA CONFERENCE

MISE A JOUR DE L'HISTORIQUE DE LA CONFERENCE	640
PORTEES DES CONFERENCES	642
SELECTION DES CONTRIBUTIONS POUR LE PRESENT NUMERO	643
BIBLIOGRAPHIE	645