3
3e trimestre
2011
53e année

La Revue belge de sécurité sociale est un instrument du système social belge dont l'objectif est l'information au sujet de la protection sociale en Belgique dans un contexte européen. Elle offre un forum multidisciplinaire pour l'échange d'informations et d'idées en la matière en vue d'un développement permanent des connaissances et de l'élaboration d'une politique sociale satisfaisante et légitime.
Dans cette optique, la Revue s'adresse aux nombreux acteurs et personnes intéressées dans les divers domaines de la protection sociale.

La Revue paraît chaque trimestre en deux versions : l'une française et l'autre néerlandaise. La Revue peut être consultée sur internet:
http://www.socialsecurity.fgov.be/fr/nieuws-publicaties/publicaties/btsz/belgisch-tijdschrift-voor-sociale-zekerheid.htm

Het Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid is een instrument van het Belgisch sociaal systeem om te informeren over de sociale bescherming in België binnen een Europese context. Het biedt een multidisciplinair forum voor het uitwisselen van informatie en ideeën terzake, met het oog op een permanente uitbouw van kennis en van een toereikend en legitiem sociaal beleid.
Het Tijdschrift richt zich daarbij tot de vele actoren en geïnteresseerden in de diverse domeinen van de sociale bescherming.

Het Tijdschrift verschijnt ieder trimester in twee versies: de ene in het Nederlands, de andere in het Frans. Het Tijdschrift kan ook worden geraadpleegd op het internet:
http://www.socialsecurity.fgov.be/nl/nieuws-publicaties/publicaties/btsz/belgisch-tijdschrift-voor-sociale-zekerheid.htm

Service public fédéral Sécurite sociale
Finance Tower - Boulevard du Jardin
Botanique 50, bte 135 - B-1000 Bruxelles
ISSN : 0035-0834

Revue belge de SECURITE SOCIALE

3
3e trimestre
2011
53e année

Revue belge de
SECURITE SOCIALE

.be

ISSN 0035-0834

Les travaux signés ou reproduits sous le couvert d'une indication de source dans cette publication n'engagent que la responsabilité de leur auteur et ne reflètent pas nécessairement la position ou l'opinion du Service public fédéral Sécurité sociale.

SOMMAIRE

LA DUALISATION PROGRESSIVE DES SYSTEMES DE PROTECTION SOCIALE BISMARCKIENS 323
BRUNO PALIER

LES REFORMES DE L'ETAT-PROVIDENCE EN ALLEMAGNE - OU COMMENT FAIRE DEMI-TOUR DANS UNE IMPASSE 345
KARL HINRICHS

LES TRANSFORMATIONS DUALISANTES DU SYSTEME FRANCAIS DE PROTECTION SOCIALE 379
BRUNO PALIER

LA REFORME DE L'ETAT-PROVIDENCE BELGE : CHRONIQUE 407
KOEN VLEMINCKX

CHANGEMENT DE DIRECTION D'UN ETAT PROVIDENCE CONTINENTAL : LES PAYS-BAS 461
ANTON HEMERIJCK

LES REFORMES DE L'INDEMNISATION DU CHOMAGE EN EUROPE CONTINENTALE 483
DANIEL CLEGG

INFLUENCE DE L'INTEGRATION EUROPEENNE SUR LES REFORMES DES POLITIQUES SOCIALES DANS LES ETATS BISMARCKIENS 511
PHILIPPE POCHET

LA DUALISATION PROGRESSIVE DES SYSTEMES DE PROTECTION SOCIALE BISMARCKIENS

PAR **BRUNO PALIER**
Sciences Po, Paris

La plupart des recherches comparatives sur les Etats-providence publiées au tournant du 21e siècle partageait l'idée que les systèmes de protection sociale d'Europe continentale étaient les moins réformables. Au milieu des années 1990, quand il a comparé la capacité des différents régimes de protection sociale à faire face aux nouveaux défis économiques, Gøsta Esping-Andersen a souligné la rigidité du régime continental de protection sociale, parlant d'un « paysage continental gelé » (Esping-Andersen, 1996a). Fritz Scharpf et Vivien Schmidt (2000) ont eux aussi montré que, même si tous les Etats-providence sont touchés par le nouveau contexte économique marqué par l'ouverture des économies, les systèmes de protection sociale « chrétiens-démocrates », fondés sur les assurances sociales, non seulement font face à de plus grandes difficultés, mais sont aussi les plus difficiles à réformer. Paul Pierson (2001a) a quant à lui observé que les réforme ont été beaucoup plus rares et plus problématiques en Europe continentale.

Depuis le début des années 2000, cependant, des changements majeurs sont devenus très visibles dans les dispositifs de protection sociale des pays d'Europe continentale. Durant les années 2000, la comparaison des trajectoires nationales de réforme de la protection sociale (Palier, 2010) ainsi que la comparaison des réformes dans les différents secteurs des assurances sociales (vieillesse, chômage, assurance maladie ; Palier, Martin, 2007) ont montré que tous les pays d'Europe continentale ont mis en œuvre des réformes structurelles très importantes de leurs systèmes de protection sociale (1). Les politiques de l'emploi et des systèmes d'assurance-chômage ont changé, passant de politiques de retrait du marché du travail au développement de politiques d'activation (Clegg, 2007 et dans ce numéro). En matière d'assurance vieillesse, l'Autriche, la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne sont passées par plusieurs vagues de réforme des retraites, les dernières introduisant

(1) Les conclusions présentées dans les deux publications citées ici ainsi que dans ce numéro sont issues d'une recherche collective lancée fin 2005, financée par la DREES-MiRe du Ministère français des Affaires sociales, Sciences po, les fondations Friedrich Ebert et Jean Jaurès, ainsi que par l'Université Harvard. Merci à Louise Hervier pour la relecture attentive de ce texte. Merci à Philippe Pochet pour sa contribution à l'élaboration de ce numéro spécial.

des changements structurels tels que des fonds de pension privés et les tentatives d'augmenter les taux d'emploi des salariés vieillissants (Bonoli et Palier, 2007). En matière de soins de santé, les réformes récentes ont introduit deux logiques nouvelles dans les systèmes d'assurance maladie : une logique d'universalisation par l'intervention de l'Etat, et une logique de marché fondée sur une concurrence régulée (Hassenteufel et Palier, 2007). En outre, les pays d'Europe continentale, bien connus pour leur familialisme et leur approche traditionnelle de la division sexuelle du travail, ont progressivement changé leurs politiques de prise en charge des jeunes enfants et des personnes âgées dépendantes. Depuis la fin des années 1990, ils ont développé des dispositifs formels de prise en charge des personnes dépendantes, réformé les congés parentaux, et ont tenté de mieux faciliter la combinaison entre vie familiale et vie professionnelle pour les femmes, ainsi que la création d'emplois dans le secteur des services aux personnes (Morel, 2007).

Malgré ce que prédisaient de nombreux auteurs, tous les pays d'Europe continentale ont donc mis en œuvre d'importantes réformes structurelles de leurs systèmes de protection sociale (le passage à des systèmes de retraite à plusieurs piliers, l'activation, la concurrence dans l'assurance maladie et la défamilialisation de la prise en charge des personnes dépendantes). Même si les changements n'ont été pleinement visibles qu'au cours des dix dernières années, ils doivent cependant être compris comme l'aboutissement d'une trajectoire longue, faite de séquences de réformes différentes et successives. On trouvera dans ce numéro l'analyse détaillée de la trajectoire de réformes de certains pays bismarckiens d'Europe continentale : l'Allemagne, la Belgique, la France, les Pays-Bas. Chaque article suit une grille d'analyse commune, qui commence par décrire la façon dont le système de protection sociale était organisé à l'aube des années 1980, avant la série de réformes, puis retrace le contenu des trois ou quatre séquences de réformes qui ont marqué ces différents pays. Pour chaque séquence, l'accent est mis sur l'analyse du diagnostic des problèmes et des solutions qui domine la séquence, le contenu des politiques mises en œuvre et l'analyse des enjeux, des conflits et des compromis politiques sur lesquels reposent ces réformes. En conclusion de chaque article, on trouvera une présentation des principales caractéristiques des systèmes de protection sociale à l'issue de cette série de réforme. On trouvera aussi dans ce numéro une analyse détaillée des réformes des politiques d'emploi et d'assurance chômage en Allemagne, en Belgique, en France et aux Pays-Bas, ainsi qu'un article final qui analyse le rôle précis qu'a joué l'Europe dans ces réformes des systèmes de protection sociale.

Dans cette introduction, nous voudrions mettre en exergue ce qui est commun à toutes les trajectoires nationales de réforme de la protection sociale en Europe continentale (en incluant aussi le cas d'autres pays comme l'Autriche, l'Espagne, l'Italie, ou la Suisse – cf. Palier, 2010). Sans bien sûr dénier les spécificités nationales, il s'agit ici de retracer les principales caractéristiques communes de la trajectoire de réforme des systèmes bismarckiens de protection sociale.

Les premières réactions à la crise des années 1970 (politiques de retrait des salariés les moins productifs et les plus âgés du marché du travail, augmentation des cotisations sociales) ont été fortement déterminées par la logique institutionnelle des systèmes bismarckiens eux-mêmes. Cependant, l'orientation des réformes a changé progressivement, par une succession de mesures qui s'appuient sur, ou sont déterminées par, les conséquences des précédentes. Si l'on veut comprendre les réformes structurelles les plus récentes et le processus général par lequel les systèmes continentaux européens de protection sociale ont été transformés, on ne peut pas analyser une réforme isolément de l'ensemble du processus de réforme. Ce processus de réforme, appelé ici « trajectoire de réforme », est constitué de différentes phases, chacune caractérisée par un type prédominant de changement de politique. Il est possible de distinguer quatre phases principales dans la trajectoire typique de transformation des systèmes bismarckiens de protection sociale. Dans ce qui suit, nous analysons les principales caractéristiques de ces quatre phases. En conclusion, nous revenons sur ce que sont devenus les systèmes bismarckiens de protection sociale à la suite de ces réformes, et l'impact de ces transformations sur les sociétés européennes.

1. SAUVER L'INDUSTRIE!

Pour la plupart des pays d'Europe continentale, ce qui était réellement en jeu à la fin des années 1970 et au début des années 1980 était de sauver les bases (industrielles) de leur système économique et social. La désindustrialisation a particulièrement touché les vieux pays (ou régions) industriel(le)s comme l'Allemagne, la France, la Belgique, l'Italie du Nord, l'Autriche, et le modèle social qui y est associé. Face à une augmentation de la concurrence internationale, notamment dans le secteur manufacturier, la majorité des pays du continent européen ne voulait cependant pas renoncer à l'industrie en faveur des services (comme, en substance, le Royaume-Uni l'a fait, au moins dans ses politiques macro-économiques). La plupart de ces pays ne voulait pas non plus promouvoir et investir dans l'innovation et de nouvelles industries (comme la Californie ou les pays nordiques l'ont fait). Ils ont plutôt décidé, pour défendre et préserver autant que possible leurs activités traditionnelles, d'adopter une stratégie d'hyperproductivité qui a consisté d'une part à accroître la protection et la productivité des personnes employées au cœur des activités industrielles, et d'autre part, l'élimination des travailleurs et des activités les moins productives, par le biais des pré-retraites et de l'externalisation de nombreuses activités (principalement les services à faible qualification) qui étaient auparavant effectuées dans les entreprises industrielles elles-mêmes (Palier, Thelen, 2010). Au cours des années 1980, le nombre de bénéficiaires des assurances-chômage, mais surtout des allocations d'invalidité et/ou de retraite anticipée a explosé de façon spectaculaire afin de soutenir cette stratégie tout en fournissant un revenu aux personnes retirées du marché du travail. L'objectif principal était de préserver l'emploi du principal soutien (masculin) de la famille, en retirant ses concurrents potentiels du marché du travail.

Mais cette stratégie s'est vite révélée fort coûteuse, notamment pour les assurances sociales. Elle a débouché sur une chute dramatique des taux d'emploi, et une pression accrue sur les comptes sociaux. Afin d'équilibrer les comptes des régimes d'assurances sociales, déséquilibrés par l'augmentation du chômage, une croissance lente et par leur utilisation pour protéger les personnes touchées par la crise, les gouvernements ont augmenté le niveau des cotisations sociales.

Au début des années 1990, cette stratégie est peu à peu remise en cause, notamment du fait de son coût. Comme le montre Philippe Pochet dans son article, le fait qu'elle se soit inscrite en faux par rapport aux grandes orientations promues au niveau européen a aussi joué un rôle important dans la réorientation des réformes de la protection sociale vers des mesures d'économie.

2. SAUVER LES SYSTEMES DE PROTECTION SOCIALE! LA PREMIERE VAGUE DE REDUCTION DES DEPENSES : LES ANNEES 1990

Au début des années 1990, pour la France, l'Italie, l'Espagne, la Belgique, et pour les pays accédant l'Union européenne comme l'Autriche, les contraintes européennes ont joué un rôle majeur dans l'arrêt de la stratégie précédente adoptée en réponse aux difficultés économiques et sociales. Même pour les pays pour lesquels les critères de Maastricht ne sont pas si nouveaux (comme l'Allemagne et d'autres pays attachés au Deutsche Mark), le fait qu'ils aient fortement augmenté leur niveau de cotisations sociales (notamment, dans le cas d'Allemagne, pour financer l'unification) était de plus en plus perçu comme un problème dans le contexte de la mondialisation et du marché unique européen. Dans tous les pays d'Europe continentale, c'est la perception que le niveau des cotisations sociales devenait de plus en plus difficilement tenable dans un contexte d'économies ouvertes qui a déclenché une inversion dans les réformes, désormais centrées sur des politiques de maîtrise des dépenses sociales plutôt que sur la mise en place de mesures de protection pour les victimes de la crise économique.

Cependant, ce qui est frappant dans les discours justifiant la plupart des réformes de cette période, c'est le fait que, même si le niveau des cotisations sociales fait l'objet de critiques, ce n'est pas (encore) le cas du système d'assurances sociales dans son ensemble. Au contraire, le plus souvent, il est présenté comme étant lui-même victime de la crise qui se poursuit, le chômage et la faible croissance ne permettant pas de faire rentrer suffisamment de recettes. La plupart du temps, les gouvernements ont alors présenté les réformes dans les années 1990 comme poursuivant l'objectif de sauver le système, et non de le faire disparaître ni de le transformer en profondeur (alors même que depuis plus d'une décennie, les gouvernements néolibéraux au pouvoir aux Etats-Unis ou en Grande-Bretagne souhaitaient démanteler l'Etat-providence – Pierson, 2001).

Qu'il s'agisse des réformes des retraites, des assurances chômage ou invalidité, dans tous les cas, la principale technique utilisée pour réduire les dépenses a été de renforcer le lien entre le montant et la durée de cotisation et le volume des prestations (par un changement de la formule de calcul et / ou des règles d'accès aux droit plus strictes). Les réformes se sont donc appuyées sur la logique déjà existante dans ces régimes (la « contributivité des prestations » : le droit à des prestations sociales provient du paiement préalable des cotisations sociales). En règle générale, la durée préalable de cotisation au chômage a été augmentée pour avoir droit à l'allocation complète, le nombre d'années pour avoir droit à une pension à taux plein a été augmentée, ou bien des déductions plus importantes ont été introduites pour les pensions liquidées avant l'âge légal de départ à la retraite. Les prestations ont ainsi été réduites, surtout pour ceux qui ne pouvaient pas avoir une carrière complète. Afin de soulager les déficits sociaux, des décisions ont également été prises pour retirer du budget des assurances sociales le financement des prestations « non contributives ».

Au tournant des années 1990, les projets de réformes ont souvent déclenché une forte opposition, et ont dû être négociés avec les partenaires sociaux pour les faire accepter. Au cours de la période précédente, comme nous l'avons vu, le coût des dépenses sociales nouvelles visant à atténuer les conséquences de la crise, et notamment le soutien aux personnes retirées du marché du travail (en pré-retraite notamment), a le plus souvent été supporté par les assurances sociales (de même que le coût de l'unification allemande a été supporté principalement par les assurances sociales allemandes de l'Ouest). Les partenaires sociaux ont de plus en plus reproché ce fait aux gouvernements, affirmant que le coût des prestations non contributives expliquait une grande partie des difficultés financières rencontrées par les assurances sociales. Dans presque tous les pays continentaux, les partenaires sociaux ont demandé à l'Etat de prendre ses responsabilités, et de financer avec les impôts (et non pas avec des cotisations sociales) les prestations non contributives.

Parmi les nombreuses tentatives de réformes visant à maîtriser les dépenses sociales, celles qui ont été adoptées ont été celles qui ont été accompagnées par une « clarification des responsabilités ». Les réformes sont le plus souvent fondées sur un échange politique (explicite ou implicite) : le gouvernement propose aux partenaires sociaux d'assumer le financement des prestations non contributives (minima sociaux pour les personnes âgées, les personnes handicapées, les chômeurs de longue durée ; crédits de cotisation pour les périodes de chômage, pour l'éducation des enfants, financement des pré-retraites...) en échange de leur acceptation des mesures de maîtrise des coûts. Pour les partenaires sociaux, cette clarification était perçue comme une garantie de pérennité et de la viabilité financière des assurances sociales.

Les réformes ont ainsi été mises en œuvre et négociées afin de préserver et de sauver les assurances sociales. Cependant, elles ont aussi changé la portée de ces dernières. Ce que ces réformes ont changé, c'est la capacité des assurances sociales à être

« quasi universelles » (Leisering, 2009), ce qu'elles étaient censées être depuis les années 1960 -1970. En réduisant le taux de remplacement des allocations de chômage ou de retraite, elles n'assurent plus un taux de remplacement élevé du revenu. En ne couvrant plus (ou en couvrant mal) les personnes en situation d'emploi atypique, elles ne couvrent plus toute la population. Moins de personnes couvertes, des prestations moins généreuses : un espace est créé pour le développement de nouvelles prestations, soit complémentaires au sommet de l'assurance sociale obligatoire (pensions privées volontaires, par exemple), soit à la base du système de protection sociale, pour ceux qui ont perdu (ou jamais acquis) de droits à l'assurance sociale.

Etant donné la façon dont elles ont été négociées, ces premières réformes ont initié une dualisation des systèmes de protection sociale eux-mêmes. Dans les négociations, les syndicats ont en général réussi à préserver la position et la protection des « insiders » : par exemple en obtenant que les réformes des retraites soient introduites de manière très progressive, sur une longue période, ce qui permet d'épargner les salariés les plus proches de la retraite, qui représentent une majorité des adhérents syndicaux (Bonoli, Palier, 2007), ou encore par un recalibrage des prestations d'assurance-chômage, donnant parfois de meilleurs droits à ceux qui ont un contrat de travail à durée indéterminée et moins à ceux qui ont des carrières plus précaires (Clegg, 2007). Afin de « soulager » les assurances sociales de la couverture des personnes exclues du marché du travail, des chômeurs de longue durée voire des travailleurs « atypiques », les réformes ont commencé à étendre ou même à créer un nouveau monde de la protection sociale destiné à couvrir ces « outsiders », finançant par l'impôt des prestations non contributives soumises à condition de ressources.

En outre, ces réformes ont progressivement souligné les problèmes structurels liés aux assurances sociales : elles sont incapables de couvrir ceux qui ne peuvent contribuer pleinement au système (les exclus, les travailleurs précaires et les profils atypiques) ; leur principale source de financement (les cotisations sociales) semble faire obstacle à la création d'emplois et à la compétitivité ; les « porte-parole » traditionnels des assurances sociales (les partenaires sociaux et en particulier les syndicats) sont capables de bloquer des réformes importantes. Auparavant considérés comme victimes, les systèmes de protection sont progressivement apparus comme l'une des principales causes des difficultés rencontrées en Europe continentale, conduisant à des réformes institutionnelles des systèmes de protection sociale.

3. LES REFORMES INSTITUTIONNELLES

Les difficultés politiques soulevées par les mesures d'économies des années 1990 et leurs échecs relatifs (les dépenses sociales ont continué d'augmenter, le chômage est resté élevé) ont conduit les gouvernements à envisager des réformes des institutions fondamentales des systèmes de protection sociale. Deux des principales carac-

téristiques institutionnelles des systèmes de protection sociale bismarckiens ont été particulièrement remises en cause : le financement par des cotisations sociales et l'implication (formelle ou informelle) des partenaires sociaux dans la gouvernance des systèmes de protection sociale.

De nouvelles réformes, souvent négligées par les études comparées de la protection sociale, visant à transformer les bases mêmes des systèmes de protection sociale bismarckiens, ont été mises en place : des changements dans les mécanismes de financement (baisse des cotisations sociales et augmentation du financement par l'impôt) ainsi que dans la gouvernance des systèmes et des réformes (affaiblissement des partenaires sociaux et particulièrement du rôle des syndicats, privatisation ou « étatisation »).

Trois mécanismes principaux ont été utilisés pour transférer une partie du financement de la protection sociale des cotisations sociales vers l'impôt : premièrement, le rôle du financement par l'impôt est augmenté lorsqu'un gouvernement s'engage à payer pour les prestations non contributives auparavant financées par les assurances sociales ; deuxièmement, dans le cadre des politiques d'emploi, de nombreux gouvernements d'Europe continentale ont décidé d'exempter les employeurs de payer une partie des cotisations sociales afin d'abaisser le coût du travail non qualifié : dans ce cas, les gouvernements ont soit fourni des subventions fiscales aux employeurs, soit compensé les exonérations de cotisations auprès des caisses d'assurances sociales (donc ont substitué des impôts à de la contribution sociale) ; enfin, et plus rarement, de véritables nouveaux impôts ont été créés, soit pour remplacer des cotisations sociales, soit pour financer de nouveaux types des dépenses sociales (voir par exemple la Contribution Sociale Généralisée en France ou l'Ökosteuer en Allemagne) (Manow, 2010).

En conséquence, le poids des cotisations sociales dans les pays d'Europe continentale a diminué entre 1995 et 2006 (alors qu'il s'est stabilisé ou a même augmenté dans tous les autres pays européens). La part des cotisations sociales dans le total des recettes fiscales a diminué de -1,5 point de pourcentage en Autriche, de -2,3 en Belgique, -6,2 en France, -1,8 en Allemagne, -1,4 en Italie, - 3,5 aux Pays-Bas, et -2,7 en Espagne (Manow, 2010). Même si les cotisations sociales continuent de jouer le plus grand rôle dans le financement des systèmes de protection sociale d'Europe continentale, la part relative des autres formes de prélèvement obligatoire a augmenté.

Ces changements dans le financement ont introduit ou accru le rôle de nouveaux instruments, habituellement associés à une logique différente de protection sociale. On pourrait conclure à un cas d'« hybridation » des systèmes de protection sociale. Cependant, la comparaison des évolutions des systèmes bismarckiens de protection sociale ne le montre pas. Au contraire, les changements dans le financement contribuent à distinguer plus clairement deux mondes de la protection sociale, les assurances sociales contributives, d'une part, et le domaine des prestations non con-

tributives de l'autre. Dans ce deuxième monde de la protection sociale, financé par l'impôt, on peut trouver divers filets de sécurité de base. Ces nouvelles sources de financement peuvent également être utilisées pour financer des services nouveaux ou en développement, plus clairement séparés des assurances que par le passé, tels que les soins de santé et les services pour les politiques d'emploi (placement, formation, etc.) et les services de prise en charge des personnes âgées dépendantes.

Divers mécanismes et mesures ont également contribué à affaiblir le rôle des partenaires sociaux au sein des systèmes bismarkciens de protection sociale. Les partenaires sociaux ont d'abord vu leur rôle décroître comme une conséquence « naturelle » du changement dans le financement : lorsque l'Etat finance les dépenses sociales par l'impôt, il souhaite également prendre directement les décisions. Une autre façon a été de court-circuiter les partenaires sociaux, en les excluant de la préparation des réformes (le gouvernement Schröder a ainsi multiplié les Commissions *ad hoc* pour préparer les réformes, et négligé les instances paritaires traditionnelles). La France a formellement accru le rôle du Parlement dans les décisions concernant la sécurité sociale. Certaines réformes administratives ont également contribué à l'affaiblissement du rôle des partenaires sociaux en changeant la structure de gouvernance de certains organismes d'assurance sociale. Enfin, la libéralisation ou la privatisation (totale ou partielle) des caisses autrefois gérées par les partenaires sociaux a également contribué à affaiblir leur rôle traditionnel (Ebbinghaus, 2010).

Le rôle traditionnel des partenaires sociaux dans les assurances sociales obligatoires a été affaibli, et les gouvernements ont progressivement acquis des capacités politiques plus fortes pour imposer leurs réformes, comme on le verra dans la section suivante. Il ne faut cependant pas conclure à un affaiblissement général des partenaires sociaux sur le marché du travail et dans le domaine de la protection sociale : en effet, les employeurs restent très influents sur les réformes les plus récentes, et la négociation collective peut connaître un renouveau dans le domaine de la protection sociale complémentaire (en particulier en matière de retraite ou grâce à la décentralisation des politiques du marché du travail) (Ebbinghaus 2010).

Avec ces transformations institutionnelles, les gouvernements ont gagné plus de contrôle sur le financement et la prise de décision en matière de protection sociale obligatoire. Ils ont acquis de nouvelles capacités politiques pour prendre les décisions difficiles, et acquis certaines capacités de financement pour de nouveaux types de prestations visant soit à cibler les plus démunis, soit à couvrir de nouveaux risques sociaux. Ces changements fragilisent les piliers traditionnels des systèmes de protection sociale bismarckiens, permettant ainsi les changements plus structurels qui ont eu lieu au cours des années 2000. Ces « réformes méta-politiques » (Clegg, 2007, p. 77) semblent être une condition préalable à d'autres changements. Elles ont ouvert la voie à des changements structurels plus profonds qui sont devenus visibles dans les années 2000.

4. LA RESTRUCTURATION DES SYSTEMES DE PROTECTION SOCIALE BISMARCKIENS

A la fin des années 1990, malgré une décennie de réformes difficiles, les pays d'Europe continentale sont toujours confrontés à de considérables problèmes économiques et sociaux. Si le taux de chômage est en baisse partout en Europe à la fin de la décennie, les taux d'emploi en Europe continentale sont encore très faibles. Si les déficits ont jusque-là été contenus dans les critères de Maastricht, certains pays ont une dette très élevée (la Belgique et l'Italie notamment). Les déficits publics des pays d'Europe continentale sont par ailleurs parmi les plus élevés de l'Union européenne. En dehors de quelques exceptions (comme les Pays-Bas ou l'Espagne), les taux de croissance économique sur le continent sont plus faibles que dans les autres pays européens, anglo-saxons, nordiques ou de l'Est (et qu'aux Etats-Unis ou au Canada). Au tournant des années 2000, la «vieille Europe» est stigmatisée pour ses mauvaises performances économiques, notamment au regard de la capacité des autres modèles (anglo-saxon ou nordique) à surmonter leurs propres difficultés.

En outre, à la fin des années 1990, les changements sociaux et démographiques sont devenus plus visibles. Les baby-boomers s'apprêtent à partir à la retraite. Le ratio de dépendance démographique (inactif / actif) est le plus défavorable en Europe continentale. Alors que les femmes voulaient et sont entrées sur le marché du travail dans la plupart des pays européens, leurs difficultés à concilier travail et vie familiale sont devenues plus évidentes en Europe continentale, et l'idée que cela pourrait nuire à la fécondité commence à être discutée. Enfin, si le niveau du chômage est fluctuant, le chômage de longue durée et l'exclusion sociale sont en augmentation, surtout parmi les travailleurs peu qualifiés. En Europe continentale, il y a une prise de conscience croissante de l'émergence de nouveaux risques sociaux (tels que l'emploi précaire, le chômage de longue durée, être un travailleur pauvre, la monoparentalité, ou l'impossibilité de concilier travail et vie familiale, Bonoli, 2005) et de l'incapacité des systèmes de protection traditionnels à protéger les gens contre ces nouveaux risques. Comme le souligne Philippe Pochet dans son article, les instances européennes ont joué un rôle important dans ces prises de conscience, notamment dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi puis dans le cadre de la stratégie de Lisbonne lancée en 2000.

Les gouvernements européens sont de plus en plus convaincus que, pour résoudre leurs difficultés structurelles, des changements profonds de leurs systèmes de protection sociale sont désormais nécessaires, y compris l'adoption d'un nouvel agenda social. Pour la première fois, les réformes visent explicitement à modifier et à restructurer les systèmes de protection sociale dans leur ensemble, et à y introduire de nouvelles logiques. Depuis le début des années 2000, une nouvelle vague de réformes a été mise en œuvre. Ces réformes témoignent d'une nouvelle orientation des politiques d'emploi, qui ne passent plus par le retrait du marché du travail des moins productifs, mais au contraire par leur mise au travail : activation des chômeurs, limitation des sorties précoces, des pré-retraites, mesures pour accroître

la participation au marché du travail des femmes, des travailleurs âgés et des travailleurs non qualifiés. Des réformes des retraites importantes sont également adoptées, visant à réduire encore le coût des pensions publiques et à favoriser le développement des retraites privées financées par capitalisation. En matière de soins de santé, en Allemagne et aux Pays-Bas, la concurrence entre les assurances de santé est mise en place tandis que l'Etat renforce ses capacités de pilotage en France. Les filets de sécurité sont développés ou renforcés, afin de protéger les plus faibles.

On trouvera dans l'encadré 1 la liste des principales réformes structurelles des assurances sociales menées dans les différents pays bismarckiens au cours des années 2000. Dans un nombre plus limité de pays, les réformes visent également à « moderniser » les systèmes de protection bismarckien afin de fournir une meilleure protection contre les nouveaux risques sociaux à travers le développement (plus ou moins timide) de nouvelles politiques sociales.

ENCADRE 1 : LES REFORMES STRUCTURELLES DES ASSURANCES SOCIALES

- En Allemagne, la réforme Riester des retraites de 2001 a prévu de nouvelles baisses du niveau des retraites publiques. Elle crée également la possibilité d'ouvrir un compte de retraite individuel complémentaire, financé par capitalisation. Le taux de remplacement des retraites a été fortement réduit, et l'âge légal de la retraite est reporté à 67 ans. Les quatre réformes Hartz du début des années 2000 ont profondément transformé le marché du travail allemand et l'assurance-chômage, introduisant des mécanismes d'activation importants comme l'obligation d'accepter un emploi et une baisse relative des prestations pour certains chômeurs (mais une amélioration de la protection des plus exclus). En matière d'assurance maladie, la concurrence entre les caisses a été renforcée, la part du financement laissée aux usagers a été augmentée et de nouvelles modalités de financement des dépenses de santé par l'impôt (TVA) ont été introduites (Hinrichs, 2010 et dans ce volume).

- En France, la réforme de 2001 des assurances chômage a généralisé les principes d'activation pour la plupart des chômeurs, tandis que de plus en plus de prestations nouvelles visant à « rendre le travail payant » ont été développées (Prime pour l'emploi, Revenu de Solidarité Active). En 2003, la réforme des retraites a aligné la situation du secteur public sur celle du privé, elle a aussi prévu de stimuler le développement de plans d'épargne-retraite, tant individuelles (PERP) que collectifs (PERCO). Tout au long des années 2000, les tickets modérateurs et les franchises ont été augmentés dans le secteur des soins de santé ambulatoires, donnant ainsi à l'assurance privée un rôle croissant, tandis que les réformes de 2004 et 2008 ont augmenté le contrôle des autorités publiques nationales et régionales sur le reste du système de soins (Palier, 2010b).

- En Autriche, les différentes voies de sortie précoce du marché du travail ont été progressivement fermées au cours de la première moitié des années 2000, le système de retraite a été harmonisé par l'intégration des fonctionnaires fédéraux dans le régime général, l'ensemble des prestations obligatoires a diminué, un pilier de retraite complémentaire privé financé par capitalisation a progressivement été mis en place (financé par la conversion des indemnités de départ ou de licenciement en contribution à un fonds de pension). Les conditions d'accès aux indemnités de chômage ont été rendues plus strictes, des mesures d'activation ont également été décidées, et de nombreuses mesures ont été prises pour créer des emplois pour les travailleurs non qualifiés. En matière d'assurance maladie, du fait de l'augmentation des co-paiements, la part des dépenses privées de santé en pourcentage des dépenses totales de santé n'a cessé d'augmenter. La part des cotisations patronales a été diminuée, tandis que des agences d'Etat ont été créées au sein du système de santé afin de mieux contrôler le système (Obinger et Talos, 2010).

- En Belgique, et contrairement à tous les autres pays bismarckiens, les assurances-chômage ont gardé un caractère universel avec une prestation forfaitaire pour (quasiment) tous les chômeurs. Certaines mesures d'activation timides ont été adoptées entre 1999 et 2005, ainsi qu'un « pacte des générations » visant à diminuer les retraites anticipées (mais sans grand succès). Les retraites publiques garanties par la sécurité sociale sont devenue si faibles que de plus en plus de salariés comptent sur les régimes professionnels et privés pour obtenir une pension correspondant à leurs gains antérieurs. La loi Vandenbroucke de 2003 sur les retraites complémentaires visait à généraliser l'accès à l'offre privée de retraite (Hemerijck et Marx, 2010, Vleminckx dans ce volume).

- Aux Pays-Bas, les politiques d'activation remontent au milieu des années 1990, avec les « emplois Melkert » pour les travailleurs peu qualifiés, les femmes, les jeunes travailleurs, les migrants, et les chômeurs de longue durée. L'activation a été poussée plus loin avec l'introduction en 1997 des réductions de cotisations patronales de sécurité sociale pour l'embauche des chômeurs de longue durée et de travailleurs peu qualifiés et avec la loi sur les demandeurs d'emploi (WIW) de 1998, qui impose un entretien d'évaluation individualisée à tous les chômeurs. La concurrence entre les régimes d'assurance maladie est entrée en vigueur en 2005. Comme la majorité du système de retraite est financée en capitalisation, il n'y a pas eu de grands changements dans ce domaine, mais de fortes incitations ont été créées pour réduire les sorties précoces du marché du travail (Hemerijck et Marx, 2010, Hemerijck, ce volume).

- En Italie, les réformes structurelles des retraites remontent à 1995, les réformes Dini ont introduit un système de retraite publique de comptes notionnels à cotisations définies, mis en œuvre à travers un long processus de transition. Dans les années 2000, les régimes complémentaires financés par capitalisation ont été fortement favorisés par la conversion automatique des indemnités de départ (TFR) dans des plans d'épargne retraite. La flexibilisation du marché du travail italien

ainsi que des politiques actives du marché du travail (principalement ciblées sur les groupes les plus défavorisés) ont été développées depuis la fin des années 1990. Les blocages n'ont cependant pas pu être surmontés afin de promouvoir une assurance-chômage adéquate et un revenu minimum garanti (Jessoula, Alti, 2010).

- En Espagne, malgré l'absence de réformes des retraites aussi visibles qu'en Allemagne, en France ou en Italie, les fonds de pensions privés ont été introduits à la fin des années 1980 et n'ont cessé depuis de croître. Le marché du travail a également été flexibilisé (grâce à l'utilisation massive de contrats de travail temporaire), et des politiques actives du marché du travail ont également été introduites (Guillen, 2010).

- En Suisse, le système de retraite est quasiment intégralement financé par capitalisation, et les assurances privées de santé constituent le cœur du système. De nombreuses mesures ont cependant été adoptées afin de mieux protéger les « outsiders » du marché du travail. De plus en plus de mesures d'activation ont été adoptées à partir de 1995 : accès à la formation, politiques d'intégration des personnes handicapées et changements dans les politiques familiales afin d'améliorer la capacité à combiner travail et vie familiale (Häusermann, 2010).

A côté de ces réformes structurelles des assurances sociales, d'autres politiques sociales sont mises en place (ou bien des politiques déjà existantes sont étendues).

Face au chômage de longue durée, aux emplois de plus en plus précaires, l'exclusion sociale et, surtout, la diminution de la couverture des assurances sociales, les minimas sociaux ont pris une importance croissante dans les systèmes bismarckiens de protection sociale. Tous les pays, excepté l'Italie, ont soit élargi et généralisé, soit créé des garanties de revenu minimum. Cette redécouverte des programmes d'assistance est en partie la conséquence des politiques de réduction des dépenses d'assurance sociale, assurances sociales qui ne sont pas en mesure de protéger les plus « atypiques » dont le nombre ne cesse pourtant de croître. Cela pourrait être interprété comme un retour à Bismarck, lorsque la politique allemande distinguait les politiques en direction des travailleurs (*Arbeiterpolitik*) et les politiques pour les pauvres (*Armenpolitik,* voir Leibfried, Tennstedt, 1985). Cela marque en tous les cas une rupture avec le compromis d'après-guerre, lorsque les assurances sociales de type bismarckien étaient censées atteindre les objectifs de Beveridge et couvrir toute la population (Leisering, 2009). La réémergence des politiques d'assistance marque une institutionnalisation du dualisme au sein de la protection sociale. Il convient toutefois de noter que, dans certains pays, si un filet de sécurité de base a été développé pour les plus pauvres, certaines réformes ont également essayé d'améliorer la protection offerte par les assurances sociales pour certains travailleurs atypiques (principalement des travailleurs à temps partiel), en particulier aux Pays-Bas, en Espagne, en Suisse et en Autriche.

D'autres innovations ont été introduites depuis la fin des années 1990 pour faire face aux nouveaux risques sociaux. La première concerne les soins de longue durée ou la prise en charge de la dépendance, avec la *Pflegeversicherung* en Allemagne en 1995, la *Pflegegeld* en Autriche (financée par l'impôt), et la nouvelle prestation pour les personnes âgées dépendantes en France (APA).

Si l'on met à part la France et la Belgique qui avaient déjà développé des mesures de prise en charge des jeunes enfants, les développements les plus innovants concernent sans doute les mesures visant à une meilleure conciliation entre vie familiale et professionnelle et le développement de la prise en charge formalisée des jeunes enfants. Certains des systèmes de protection sociale les plus conservateurs ont commencé à s'adapter à la disparition du modèle de la femme au foyer en créant des places d'accueil pour les jeunes enfants, en modifiant les horaires scolaires, en modifiant les congés parentaux, et en protégeant mieux les parents isolés. Cette « révolution » est cependant très ambigüe, puisque les objectifs sont sans doute d'améliorer le sort des femmes et d'investir dans les enfants mais aussi (et peut-être plus) de soutenir la fécondité (Henninger et al., 2008), et de créer des emplois à bas salaires (pour les femmes) dans les secteurs des services (Morel, 2007). L'Autriche et l'Italie n'ont pas mis en œuvre de telles avancées. La France et la Belgique sont en quelque sorte en régression, les dispositifs de prise en charge des jeunes enfants étant partiellement remis en cause pour des raisons budgétaires.

5. QUE SONT DEVENUS LES SYSTEMES DE PROTECTION SOCIALE BISMARCKIENS?

Prises dans leur ensemble, toutes ces réformes ont contribué à une réorganisation profonde des systèmes de protection sociale. Elles ont affaibli leurs capacités à couvrir la quasi-totalité de la population, elles ont introduit de nombreuses mesures visant à la reprise d'activité, elles ont affaibli le modèle traditionnel de division du travail entre les sexes. Contrairement à ceux qui interprètent ces transformations comme une hybridation des systèmes de protection sociale, nous pensons que nous assistons à une dualisation progressive des systèmes sociaux d'Europe continentale.

Une des transformations principales provient du fait que les assurances sociales obligatoires ne sont plus en mesure de garantir un maintien élevé du revenu, ne peuvent plus couvrir tous les risques sociaux, et ne peuvent plus protéger l'ensemble de la population. L'objectif principal de la protection sociale dans les systèmes bismarckiens était initialement d'assurer la sécurité du revenu aux travailleurs et à leur famille. Cet objectif a été étendu dans les années 1960, et les assurances sociales devaient couvrir l'ensemble de la population, tous les risques sociaux et garantir un taux de remplacement élevé du revenu. Dans les années 1960, l'objectif explicite était d'inclure toute la population dans les régimes d'assurance sociale et de ne plus avoir besoin de l'assistance sociale. Même s'ils n'ont pas en réalité couvert toute la population, du moins à la fin des années 1960 et 1970 (et plus tôt pour l'Allemagne, voir la réforme des retraites de 1957), couvrir toute la population était

clairement l'objectif directement poursuivi par l'assurance sociale pour les travailleurs salariés (masculins) ou indirectement, pour leur conjoint et leurs enfants, par le biais du « salaire familial » et des droits dérivés (Esping-Andersen, 1996).

Les différentes vagues de repli des assurances sociales ont augmenté la « contributivité » des prestations et ont revu les taux de remplacement à la baisse. Dans la plupart des cas, moins de personnes sont couvertes par les assurances sociales que par le passé et une plus faible proportion de la rémunération antérieure est remplacée dans les assurances vieillesse et chômage. Bien que certaines réformes récentes aient cherché à inclure les travailleurs à temps partiel dans les systèmes (aux Pays-Bas, en Autriche, en Suisse, en Espagne et en partie, en France et en Allemagne), les assurances sociales ne peuvent plus être considérées comme « quasi universelles » (Leisering, 2009).

L'objectif de garantir le maintien du niveau de vie a également disparu. Dans la plupart des cas, les taux de remplacement ont été réduits pour les pensions de retraite, si bien que les individus auront besoin d'un complément privé pour maintenir leur niveau de vie pendant la vieillesse. La couverture maladie publique doit aussi progressivement être complétée par une couverture privée, notamment en France. Dans certains cas, le principe d'équivalence ou de proportionnalité des prestations a lui-même disparu (dans le cas de l'assurance-chômage belge, où il n'existait pas vraiment, mais surtout, pour les assurances vieillesse allemandes, autrichiennes, belges et italiennes). Le maintien du revenu ne semble plus être un objectif réalisable pour les systèmes bismarckiens de protection sociale, qui se contentent de plus en plus de la garantie d'un revenu minimum.

Progressivement, l'objectif premier de maintien du revenu a été remplacé par une nouvelle orientation vers l'activation, dans tous les domaines : le chômage, le vieillissement actif, et le soutien de la participation des femmes au marché du travail. Cette orientation nouvelle vers l'emploi a été relativement efficace en termes de taux d'emploi, mais pas en termes de qualité de l'emploi (Emmenegger, Häusermann, Palier, Seeleib-Kaiser, 2012).

La multiplication des politiques et la diversification des objectifs et des principes pourraient nous amener à conclure que les systèmes de protection sociale d'Europe continentale sont devenus plus hybrides, puisque les traits des deux autres mondes de la protection sociale (nordiques et anglo-saxons) peuvent aujourd'hui y être trouvés. Nous pensons cependant que tel n'est pas le cas. Les nouveaux systèmes de protection sociale de l'Europe continentale se caractérisent en effet par une structure duale, composée d'une part d'assurances (de moins en moins) sociales, de plus en plus réservées aux « insiders », et des prestations d'assistance et des mesures d'activation ciblées sur les « outsiders »

CONCLUSION. LA DUALISATION DES SYSTEMES DE PROTECTION SOCIALE D'EUROPE CONTINENTALE

Après deux décennies de « croissance sans emploi » (les années 1980 et 1990), les systèmes de protection sociale bismarckiens semblent avoir été en mesure de surmonter le piège de la protection sociale sans emploi (*welfare without work*, Esping-Andersen, 1996). Entre 1997 et 2007, tous les indicateurs économiques clés semblent changer dans un sens positif : faible taux de chômage, taux d'emploi plus élevé pour les travailleurs peu qualifiés, pour les femmes et pour les travailleurs âgés (l'Allemagne et les Pays-Bas étant même en mesure d'atteindre les objectifs de l'Union Européenne de 50% de taux d'activité pour les 55-64). Cela peut sans doute être attribué aux réformes structurelles (l'activation) de la protection sociale et aux changements du mode de financement (abaissement du coût du travail). L'ensemble des progrès accomplis a cependant été remis en cause par la crise de la fin des années 2000 qui a replacé la quasi-totalité de ces pays (sauf l'Allemagne) dans la situation de la fin des années 1990. En outre, les progrès accomplis ont été purement quantitatifs, mais pas qualitatifs.

En effet, la qualité de la plupart des emplois créés est en réalité faible. Durant les années 1990, les pays d'Europe continentale ont introduit des mesures de flexibilisation (assouplissement des règles concernant les emplois à temps partiel, les contrats à durée déterminée, les emplois en intérim), mais principalement à la marge du marché du travail, conduisant à l'institutionnalisation d'un marché secondaire de l'emploi (Palier et Thelen, 2010). Dans les années 1990 et 2000, le développement des emplois subventionnés grâce à l'exonération des cotisations sociales (tels que les mini et midi jobs en Allemagne, la multiplication des emplois aidés en France) et le développement des exonérations sociales ont tous entraîné l'expansion de ce marché du travail secondaire. Même si leur nombre est en augmentation rapide, ces nouveaux emplois sont souvent appelés « atypiques » en Europe continentale, le terme lui-même impliquant que des normes et des règles différentes s'appliquent dans ce segment du marché du travail (Palier et Thelen, 2010).

Cette transformation du marché du travail va de pair avec la transformation des systèmes sociaux, les situations atypiques sur le marché du travail étant couvertes par des prestations sociales différentes et de niveau souvent inférieur. Dans la plupart des cas, les emplois atypiques ne bénéficient pas de protection sociale typique (à l'exception notable des Pays-Bas, et de certains travailleurs à temps partiel dans divers pays). En Europe continentale, ce sont les « outsiders » qui ont le plus souffert des transformations du marché du travail et des réformes de la protection sociale (Emmeneger et al., 2012). Ce dualisme croissant du marché du travail et de la protection sociale a renforcé et nourri les dualismes dans les sociétés européennes.

L'INSTITUTIONNALISATION DES DUALISMES DANS LA SOCIETE

Les réformes des dernières décennies ont donné lieu à de multiples dualisations : le développement de deux mondes de la protection sociale ; l'ajout d'un volet privé au système public, et la division de la population entre les assurés et les assistés. Le rétrécissement de la couverture des assurances sociales a libéré un espace pour des compléments privés (les fonds de pension privés et les assurances de santé privées) et pour la mise en place de filets de sécurité (pour couvrir les plus pauvres). Il s'agit d'une nouvelle architecture pour les systèmes de protection sociale bismarckiens, avec un rôle toujours central dévolu aux assurances sociales, mais un rôle qui n'est plus hégémonique. Cette nouvelle architecture a créé de nouvelles formes de dualisme vertical dans la société et peut expliquer en partie la recrudescence des inégalités sociales constatée ces dernières années.

La population elle-même semble être de plus en plus divisée, entre d'une part, ceux qui continuent de bénéficier des programmes d'assurances sociales, certes moins généreux mais qui peuvent compter sur des compléments privés, souvent financés par leurs employeurs, et ceux qui ne peuvent avoir accès aux assurances (sociales ou privées) et sont dépendants des prestations minimales. Les réformes de la protection sociale ont donc en partie contribué à accroître les inégalités et diviser la société entre insiders et outsiders (Emmeneger et al., 2012).

Dans de nombreux pays (en particulier l'Italie, la Belgique, l'Allemagne et l'Autriche), les pensions publiques prévues par la sécurité sociale sont devenues si faibles que les classes moyennes devront s'appuyer sur les régimes complémentaires privés professionnels ou individuels pour obtenir une pension correspondant à leurs gains antérieurs. Un nouveau dualisme apparaît ici entre les personnes ayant accès à ces systèmes et celles qui n'y ont pas accès (Jessoula, Alti, 2010). Même si certains gouvernements (comme en Allemagne) ont prévu un abondement par l'Etat des fonds de pension, qui tient compte du revenu et du nombre d'enfants à charge, le développement des fonds de pension va entraîner de nouvelles inégalités entre les retraités, inégalités qui, une fois encore, divisent ceux qui ont de bons revenus et/ou sont employés dans les grandes entreprises (où ils jouissent d'avantages sociaux négociés collectivement) et les autres, dont les employeurs sont trop petits pour permettre de financer collectivement des régimes complémentaires privés et collectifs de retraite, et/ou qui n'ont pas les moyens de mettre eux-mêmes plus d'argent de côté. Dans les pays où les assurances privées complémentaires santé jouent un rôle croissant (en France, mais aussi en Allemagne et aux Pays-Bas), les mêmes tendances peuvent être observées dans le secteur des soins de santé (Hassenteufel et Palier, 2007).

Les réformes duales du marché du travail et de la protection sociale constituent sans doute la trajectoire typique d'adaptation des pays d'Europe continentale au nouvel environnement économique et social. Ces réformes façonnent l'avenir de l'Europe continentale. Même si la situation était déjà fragmentée et inégalitaire auparavant,

les tendances récentes vont approfondir les divisions et mener à la consolidation d'un monde plus clivé : marché du travail dualisé, système dual de protection sociale et une société de plus en plus divisée entre insiders et outsiders.

BIBLIOGRAPHIE

Bonoli, G., The Politics of New Social Policies. Providing coverage against new social risks in mature welfare states, *Policy and Politics*, 33 (3), pp. 431-449, 2005.

Bonoli, G., Time Matters, Postindustrialisation, New Social Risks and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies, *Comparative Political Studies*, 40 (5), pp. 495-520, 2007.

Bonoli, G. et Palier, B., When Past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old Age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems, *Social Policy and Administration*, 41 (6), pp. 555-573, 2007.

Clegg, D., Continental Drift: On Unemployment Policy Shift in Bismarckian Welfare Systems, *Social Policy and Administration*, 41 (6), pp. 597-617, 2007.

Ebbinghaus, B., Reforming Bismarckian Corporatism: The Changing Role of Social Partnership in Continental Europe, in B. Palier (Ed.), *A long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe,* Amsterdam University Press, Amsterdam, pp. 255-278, 2010.

Emmenegger, P., Häusermann, S., Palier, B. et Seeleib-Kaiser, M., *The Age of Dualization*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

Esping-Andersen, G., Welfare States without Work: The Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy, in G. Esping-Andersen (Ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London, Sage, 1996.

Ferrera, M., *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata,* Il Mulino, Bologna, 2006.

Guillen, A., Defrosting the Spanish Welfare State: The Weight of Conservative Components, in B. Palier (Ed.), *A long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe,* Amsterdam University Press, Amsterdam, pp. 183-206, 2010.

Hall, P.A. (Ed.), *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton University Press, Princeton, 1989.

Hassenteufel, P. et Palier, B., Comparing Health Insurance Reforms in Bismarckian Countries: Towards Neo-Bismarckian Health Care States?, *Social Policy and Administration*, 41(6), pp. 574-596, 2007.

Häusermann, S., Reform Opportunities in a Bismarckian Latecomer: Restructuring the Swiss Welfare State, in B. Palier (Ed.), *A long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe,* Amsterdam University Press, Amsterdam, pp. 207-232, 2010.

Hemerijck, A. et Eichhorst, W., Whatever Happened to the Bismarckian Welfare State? From Labor Shedding to Employment-Friendly Reforms, in B. Palier (Ed.), *A long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe,* Amsterdam University Press, Amsterdam, pp. 301-332, 2010.

Hemerijck, A. et Marx, I., Continental Welfare at a Crossroads: The Choice between Activation and Minimum Income Protection in Belgium and the Netherlands, in B. Palier (Ed.), *A Long Goodbye to Bismarck?, The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe,* Amsterdam University Press, Amsterdam, pp.129-156, 2010.

Henninger, A., Wimbauer, C. et Dombrowski, R., Demography as a Push toward Gender Equality? Current Reforms of German Family Policy, *Social Politics*, 15 (3), pp. 287-314, 2008.

Hinrichs, K., A Social Insurance State Withers Away. Welfare State Reforms in Germany – Or: Attempts to Turn Around in a Cul-de-Sac, in B. Palier, (Ed.), *A long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe,* Amsterdam University Press, Amsterdam, pp. 45-72, 2010.

Jessoula, M. et Alti, T., Italy: An Uncompleted Departure from Bismarck, in B. Palier, (Ed.), *A long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe,* Amsterdam University Press, Amsterdam, pp.157-182, 2010.

Leisering, L., Germany: A Centrist Welfare State at the Crossroads, in P. Alcock et G. Craig (Eds.), *International Social Policy. Welfare Regimes in the Developed World,* Palgrave, Basingstoke, (2ième édition), 2009.

Lewis, J., Gender and the Development of Welfare Regimes, *Journal of European Social Policy*, 2 (2), pp. 159-173, 1992.

Leibfried, S. et Tennstedt, F., Armenpolitik un Arbeiterpolitik, in S. Leibfried et F. Tennstedt (Eds.), *Politik der Armutund die Spaltung des Sozialstaats*, Suhrkamp, Frankfurt, pp. 64-93, 1985.

Manow, P., Trajectories of Fiscal Adjustment in Bismarckian Welfare Systems, in B. Palier, (Ed.), *A long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe,* Amsterdam University Press, Amsterdam, pp. 279-300, 2010.

Morel, N., From Subsidiarity to "Free Choice": Child- and Elder-care Policy Reforms in France, Belgium, Germany and the Netherlands, *Social Policy and Administration*, 41 (6), pp. 618-637, 2007.

Obinger, H. et Tálos, E., Janus-Faced Developments in a Prototypical Bismarckian Welfare State: Welfare Reforms in Austria since the 1970s', in B. Palier (Ed.), *A long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe,* Amsterdam University Press, Amsterdam, pp. 101-128, 2010.

Palier, B., *Gouverner la sécurité sociale : les réformes du système français de protection sociale depuis 1945* (2ème édition), Presses universitaires de France, Paris. 2005.

Palier, B., The Dualizations of the French Welfare System, in B. Palier (Ed.), *A long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe,* Amsterdam University Press, Amsterdam, pp.73-100, 2010.

Palier, B. et Martin, C. (Eds.), Reforming the Bismarckian Welfare Systems, *Social Policy and Administration*, 41 (6), special issue, 2007.

Palier, B. et Thelen, K., Institutionalizing Dualism, Complementarities and Changes in France and Germany, *Politics and Society*, 38 (1), pp. 119-148, 2010.

Pierson, P., Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies, in P. Pierson (Ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

Scharpf, F.W. et Schmidt, V.A. (Eds.), *Welfare and Work in the Open Economy*, 2 volumes, Oxford University Press, Oxford, 2000.

TABLE DES MATIERES

LA DUALISATION PROGRESSIVE DES SYSTEMES DE PROTECTION SOCIALE BISMARCKIENS

1. SAUVER L'INDUSTRIE! 325

2. SAUVER LES SYSTEMES DE PROTECTION SOCIALE! LA PREMIERE VAGUE DE REDUCTION DES DEPENSES : LES ANNEES 1990 326

3. LES REFORMES INSTITUTIONNELLES 328

4. LA RESTRUCTURATION DES SYSTEMES DE PROTECTION SOCIALE BISMARCKIENS 331

5. QUE SONT DEVENUS LES SYSTEMES DE PROTECTION SOCIALE BISMARCKIENS? 335

CONCLUSION. LA DUALISATION DES SYSTEMES DE PROTECTION SOCIALE D'EUROPE CONTINENTALE 337

L'INSTITUTIONNALISATION DES DUALISMES DANS LA SOCIETE 338

BIBLIOGRAPHIE 340

LES REFORMES DE L'ETAT-PROVIDENCE EN ALLEMAGNE – OU COMMENT FAIRE DEMI-TOUR DANS UNE IMPASSE

PAR KARL HINRICHS

Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik

1. INTRODUCTION

Au sein de l'Union européenne, l'Allemagne reste « le pays de l'assurance sociale » *par excellence*. En 2007, 46% des dépenses publiques générales étaient affectés aux divers régimes de sécurité sociale et représentaient, selon les chiffres officiels, environ deux tiers des dépenses sociales globales. Le budget consacré à la sécurité sociale s'élevait à près d'un cinquième du PIB, ce qui démontre l'énorme impact de ces institutions de sécurité sociale sur l'économie et sur les conditions de vie de la population. Ce système de sécurité sociale, segmenté en diverses institutions, nous vient en droite ligne de l'ère bismarckienne, qui érigea l'Allemagne en exemple d'Etat-providence, à la fois très large et caractérisé par des transferts multiples. Le rôle prépondérant des cotisations proportionnelles au salaire (le taux payé à la fois par les employeurs et les employés se situait à 40% en novembre 2008) est unanimement considéré comme la principale faiblesse du système en ce sens qu'il fait obstacle à la croissance de l'emploi, laquelle permettrait pourtant d'alléger la charge financière de la sécurité sociale et des budgets de l'Etat.

Depuis la moitié des années 1990, nous avons observé une intensification des mesures visant à réformer les institutions de l'Etat-providence. Ces réformes s'articulent autour de trois axes. Tout d'abord, les régimes de remplacement des salaires, traditionnellement destinés à maintenir le statut social, sont peu à peu réduites à la protection de base des retraités et des chômeurs. En second lieu, la stratégie de réduction de l'offre de main-d'œuvre pour faire face à l'augmentation du chômage a été abandonnée au profit d'une activation de la politique sociale. Désormais, l'accent est mis non plus sur l'aide au revenu, mais sur une intégration maximale des chômeurs (de longue durée), des travailleurs âgés et des mères de famille dans l'emploi rémunéré. Enfin, pour que le financement de l'Etat-providence soit plus compa-

tible avec l'emploi, les cotisations de sécurité sociale sont en partie réduite au profit d'une augmentation du financement par l'impôt, émanant essentiellement de l'Etat fédéral.

Bien que nous ayons assisté à des réformes structurelles *sans précédent,* surtout depuis le début du millénaire, les efforts politiques déployés pour donner à l'Etat-providence un visage « postbismarckien » favorable à l'emploi et à la famille sont freinés par une combinaison de facteurs défavorables et interdépendants qui ont réduit la marge de manœuvre : les faibles taux de croissance économique observés presque chaque année après 1992 (et qui ne se sont pas redressés avant 2005) ont entraîné une quasi-stagnation du niveau d'emploi et aggravé les problèmes. Le coût de la réunification est resté un obstacle à l'équilibrage du budget public et a réduit les possibilités de poursuivre la réforme du financement de l'Etat-providence dans le sens d'une réduction des cotisations. Enfin, avec les structures politiques allemandes, la mise en œuvre de réformes drastiques (et parfois même de réformes plus légères) requiert un degré de consensus très élevé entre les acteurs politiques concernés, et la lutte entre partis a ralenti de façon significative (voire souvent anéanti) les réformes de l'Etat-providence. Des changements politiques plus ambitieux ne sont possibles que lorsque la concurrence entre partis est neutralisée, temporairement ou sur un sujet spécifique, par une « large coalition » tacite ou effective des deux plus grands partis politiques. C'est d'ailleurs de cette façon que s'est opérée la vaste reconstruction de l'Etat-providence allemand.

Les réformes structurelles entreprises après l'année 2000, qui étaient le résultat de changements paradigmatiques, sont le dernier stade d'un processus de réforme séquentiel que l'Allemagne partage avec d'autres Etats-providence bismarckiens (Palier et Martin, pp. 542-550, 2007). Cette suite de réformes est analysée dans le présent document. Dans la partie suivante, nous nous attacherons donc à décrire les caractéristiques traditionnelles de l'organisation de l'Etat-providence allemand dans les années 1980 afin de pouvoir ensuite évaluer l'ampleur des changements apportés à cette base organisationnelle après la fin subite du plein-emploi au milieu des années 1970, lorsque la longue phase d'expansion de l'Etat-providence s'est pour ainsi dire arrêtée.

Comme nous le montrerons (partie 3), les développements survenus ultérieurement, jusqu'en 2008, peuvent être subdivisés en trois périodes. Au cours de la première période, de la moitié des années 1970 jusqu'au milieu des années 1990, les changements opérés étaient essentiellement des changements de « premier ou de deuxième ordre » (conformément à la terminologie utilisée par Hall [1993]). Alors que la première période a été marquée par des changements limités dans le cadre du paradigme établi de l'assurance sociale, la deuxième période (deuxième moitié des années 1990), peut être décrite comme une période ou une phase transitoire de

« dégel » progressif du *Sozialstaat* allemand. Largement influencé par le coût fiscal de la réunification, le discours politique changea, cessant de prôner la sécurité sociale comme technologie efficace pour la résolution des problèmes, pour la considérer désormais comme un problème en soi. Les coûts salariaux indirects, la mondialisation et l'équité intergénérationnelle sont devenus les mots d'ordre de la « construction sociale d'un impératif » de réforme (Cox, 2001) et ont ouvert la voie à un changement idéel, qui s'est concrétisé par des mutations structurelles importantes au cours de la troisième période. Cette période, qui a débuté avec l'an 2000 et qui est toujours en cours, vise à transformer certains domaines politiques dans le cadre de nouveaux paradigmes.

La quatrième partie consistera en une évaluation de l'ampleur et de l'orientation des réformes par rapport à l'organisation de l'Etat-providence à la fin des années 1970. Dans la dernière partie, je tenterai de déterminer les facteurs qui peuvent expliquer la lenteur et la complexité du processus de réforme de l'état social ainsi que les avancées qui ont été réalisées durant cette période. La conclusion présente quelques propositions concernant la voie qui a été suivie pour se distancier de l'héritage bismarckien et concernant les conséquences politiques, et tente de déterminer si l'Allemagne est (temporairement) entrée dans une nouvelle période que l'on pourrait intituler « la fin des impositions ».

2. L'ETAT SOCIAL ALLEMAND TEL QUE NOUS LE CONNAISSIONS

2.1. LA SECURITE SOCIALE FONDEE SUR LA RELATION DE TRAVAIL CLASSIQUE

Dès sa création dans les années 1880, le système allemand de sécurité sociale a été centré sur le travailleur salarié. Il s'est développé suivant le concept de la « relation de travail classique » (RTC), bien que celui-ci n'ait pas servi de critère avant 1985 pour l'évaluation des changements opérés et des risques concomitants sur le marché de l'emploi et dans le système de protection sociale (Mückenberger, 1985). Du fait de l'interaction entre l'intervention de l'Etat dans le fonctionnement du marché de l'emploi (politiques de régulation), des conquêtes des négociations collectives et des usages sociaux, le contrat de travail s'est progressivement enrichi de droits statutaires individuels et collectifs qui régulaient le travail salarié et l'embauche (Hinrichs, 1991, 1996). En tant que norme et réalité (un temps) prédominante, la RTC implique la continuité et la stabilité de l'emploi, les interruptions (peu fréquentes) du travail rémunéré devant être de courte durée. Elle suppose un travail salarié, régi par des directives et effectué sous forme d'emploi à temps plein en vertu d'un contrat à durée indéterminée, depuis la fin des études jusqu'au départ à la retraite à un âge déterminé. Les régimes de sécurité sociale, qui reposent sur un emploi selon des modalités « classiques » mais qui sont organisés de façon distincte, assurent un remplacement du salaire dans des circonstances bien précises, notamment lorsque se concrétisent des risques généralement liés au travail salarié et lorsque les travailleurs se trouvent temporairement dans l'incapacité de gagner un revenu sur le

marché du travail (maladie, chômage) ou ne sont plus obligés de le faire (invalidité, vieillesse). Ces prestations liées aux revenus visent également à marginaliser la politique de lutte contre la pauvreté, c'est-à-dire à réduire la dépendance par rapport aux prestations d'assistance secondaires subordonnées à un examen des ressources, qui sont généralement moins élevées.

Mais la RTC reposait clairement sur un a priori de genre. Il était entendu que l'emploi à temps plein (même au niveau de rémunération le plus bas), garanti par des conventions collectives, fournissait une « rémunération familiale », c'est-à-dire un revenu permettant de subvenir aux besoins de la famille nucléaire. Les régimes de sécurité sociale stabilisaient le modèle du soutien de famille masculin car les droits propres et dérivés suffisaient généralement à couvrir aussi les besoins des personnes dépendantes. Dès lors, il ne fallait guère accorder beaucoup d'attention à la sécurité sociale des femmes exerçant un travail atypique ou marginal, qui ne procurait à celles-ci qu'un revenu temporaire ou supplémentaire. Le modèle familial de la femme au foyer était donc présenté comme le revers de la médaille, ce qui rendait largement inutiles les dispositions de l'Etat en faveur de la prise en charge des enfants et des personnes âgées et empêchait l'insertion des femmes sur le marché du travail. Au lieu de cela, des prestations en espèce (allocations familiales et allocations de logement, avantages fiscaux) répondaient aux besoins des ménages en termes de revenus pendant certaines périodes de leur existence (1).

2.2. REGIMES DE SECURITE SOCIALE : CARACTERISTIQUES INSTITUTIONNELLES

Les régimes de sécurité sociale sont le fondement de l'Etat-providence bismarckien. A l'instar d'autres programmes de sécurité sociale, ils peuvent être analysés sous quatre angles (cf. Bonoli et Palier, 1998). Les informations fournies ci-après concernent la période de la fin des années 1970, c'est-à-dire la fin de l'expansion, mais couvrent aussi le régime d'assurance des soins de longue durée (SLD), qui n'est entré en vigueur qu'en 1995 (voir partie 3.1.).

S'agissant du financement, les recettes de tous les régimes de sécurité sociale proviennent principalement ou intégralement, par définition, de cotisations proportionnelles au salaire, sans rapport avec le risque individuel. Elles sont équitablement réparties entre employeurs et travailleurs. Ces cotisations sont prélevées à concurrence d'un plafond salarial déterminé (plus élevé pour les régimes de chômage et de pension), au-delà duquel le travailleur n'a aucun droit à des prestations en espèce. Toutefois, dès le départ, les subventions fiscales étaient une composante du financement du régime de pension et le gouvernement fédéral dut souvent couvrir les déficits du régime de l'assurance-chômage. Les régimes d'assurance SLD et d'assurance soins de santé (jusqu'en 2003) ont toujours réussi à faire face à leurs dépenses sur la base des seules cotisations, et tous les programmes opèrent suivant le principe du

(1) En liant le développement de la politique sociale au concept de la RTC, l'Allemagne a agi de manière très similaire à d'autres Etats-providence « conservateurs » (Lewis, 1992).

« financement par répartition ». Les régimes respectifs, au nom des bénéficiaires des prestations en espèce, transfèrent les cotisations vers d'autres régimes (p.ex. de l'assurance-chômage vers les caisses de maladie, les pensions et, aujourd'hui, également vers le régime SLD). Du fait de cette interdépendance financière, les modifications des règles d'un régime (par ex. du taux des cotisations) affectent souvent la situation financière des autres régimes.

En règle générale, l'accès aux prestations dépend des cotisations versées antérieurement sur la base des salaires réels. La majorité des membres de ces régimes sont des assurés obligatoires. Il est également possible de s'affilier volontairement aux caisses de maladie et au régime des pensions publiques (par ex. les travailleurs indépendants), et les employés dont le salaire dépasse un certain plafond peuvent soit rester affiliés en tant que membres volontaires des caisses de maladie légales, soit mettre un terme à leur affiliation et souscrire une couverture auprès d'une assurance privée. L'extension de la couverture obligatoire aux autres catégories de travailleurs salariés, qui a commencé avec les ouvriers (industriels) dans les années 1880, était quasiment achevée à la fin des années 1970. A l'inverse, à ses débuts, l'assurance SLD était un régime quasiment universel auquel il était d'indispensable de s'affilier, même pour les travailleurs qui avaient volontairement souscrit une assurance de santé privée. Ce régime ainsi que les caisses de maladie accordent des prestations en nature aux membres dépendants de la famille qui ne perçoivent aucun salaire ou dont le salaire est inférieur à un certain plafond. Ces personnes sont exemptées de cotisations étant donné que leur éligibilité repose sur la couverture de la principale personne assurée. Le régime des pensions offre également des prestations « dérivées » aux survivants d'un travailleur / retraité décédé.

S'agissant de la structure des prestations, les prestations en espèce prévalent clairement (près des deux tiers des dépenses des régimes de sécurité sociale en 1980) et, dans tous les régimes, elles sont liées aux revenus antérieurs. Le principe de l'équivalence (équité individuelle) est appliqué de la manière la plus stricte dans le régime des pensions car il est aussi tenu compte de la durée d'emploi couverte. Néanmoins, avant la mise en œuvre d'une série de réformes des pensions effectuées à partir de 1992, plusieurs dispositions avaient été en vertu desquelles des droits supplémentaires étaient accordés pour les périodes durant lesquelles les revenus avaient été nuls ou faibles, et ce afin d'aboutir à une pension socialement appropriée. Le niveau des prestations liées aux revenus vise à assurer un maintien du statut, bien que le taux de remplacement varie en fonction des régimes. Les travailleurs dont la maladie dure moins de six semaines ne subissent aucune perte de revenus et, en 1980, lorsque l'employeur cessait de verser le salaire, l'indemnité de maladie représentait généralement 90 % du revenu net. En 1980 toujours, le taux (*net*) de remplacement visé pour un « retraité standard » (qui pouvait se prévaloir d'une couverture par l'assurance de 45 ans et dont le salaire s'était toujours situé au niveau du salaire moyen) était de 70,3 %. Les allocations de l'assurance-chômage, versées pendant une durée maximale de 12 mois, équivalaient à 68% des rémunérations antérieures nettes jusqu'en 1984 (le niveau de l'allocation de chômage financée par l'impôt et octroyée

sans limite de temps était de 58 %). Ces quatre branches d'assurances sociales accordaient également ou seulement des prestations en nature - adaptation (régime des pensions), formation (assurance chômage), soins médicaux (qui représentent 95 % des dépenses des caisses de maladie), et soins de longue durée (100 %). Les cotisations sont fixées en fonction de la capacité de gain tandis que les prestations en nature sont accordées en fonction des besoins (médicaux) certifiés ou de l'utilité pour le retour à l'emploi (politiques de réinsertion et d'activation de l'emploi). Ainsi, la redistribution interpersonnelle au sein du pool de risque des assurés est plus marquée que dans le domaine des prestations en liquide.

Enfin, pour ce qui est des structures administratives et organisationnelles, tous les régimes de sécurité sociale sont des entités parapubliques dotées de budgets distincts. Dès le début, l'autogestion corporatiste a été une caractéristique centrale et un corollaire du financement par les cotisations. Toutefois, la composition de leurs corps dirigeants varie. Au sein de l'Agence fédérale du travail [Federal Labor Agency (FLA – assurance-chômage)], des représentants des autorités publiques (par ex. les Länder) travaillent avec les partenaires sociaux. Le régime des pensions est administré uniquement par les employeurs et les assurés (essentiellement des syndicalistes). Ceci est également le cas pour la plupart des caisses de maladie et des unités d'assurance SLD qui en dépendent d'un point de vue organisationnel (2).

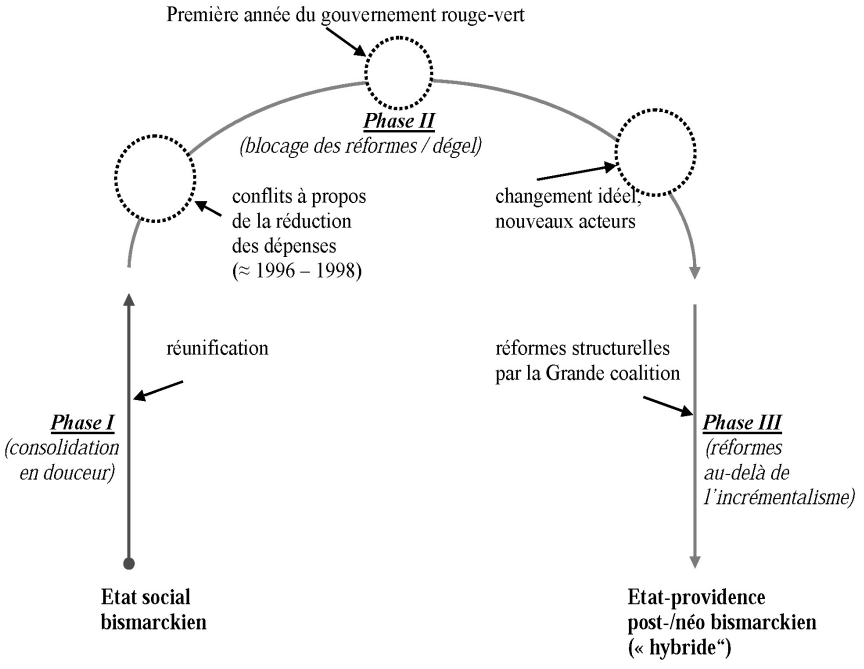
Alors que la participation à l'autogestion semble avoir apporté un soutien organisationnel aux syndicats dès la fin du 19e siècle et qu'elle continue d'offrir aux partenaires sociaux le droit légitime de défendre publiquement leur point de vue et de faire entendre leur voix dans les procédures législatives, l'autogestion en tant que telle a perdu beaucoup de sa pertinence (excepté pour le régime de soins de santé). La législation toujours plus détaillée a nettement réduit la marge d'autonomie des organismes (corporatistes) respectifs en matière de prise de décision et a, dans une très large mesure, fait de l'autogestion un élément purement symbolique. En outre, les institutions de sécurité sociale ont été contraintes d'adopter une structure de gouvernance plus managériale pour les affaires journalières. Les représentants des employeurs et des travailleurs se retrouvent confinés dans des conseils de surveillance semblables à ceux qui existent dans les sociétés par actions. Ces changements organisationnels visent un renforcement de l'efficacité et une baisse des coûts administratifs, ce qui est également le cas pour les fusions au sein des branches de la sécurité sociale. La séparation formelle entre les régimes publics de pension par statut professionnel fut finalement abolie en octobre 2005, date à laquelle ils furent fusionnés en un seul régime. A la suite de fusions volontaires des caisses de maladie en des unités plus grandes, le nombre de ces caisses a considérablement diminué (1223 en 1992 et 210 en 2003) et continuera à baisser. La restructuration administrative et organisationnelle opérée récemment ne figurait pas parmi les priorités et n'a pas joué de rôle central dans la réforme en profondeur de l'état social allemand. C'est pourquoi nous ne reviendrons pas sur cet aspect.

(2) Les « *Ersatzkassen* », ces caisses de maladie qui, jusque dans les années 1990 étaient uniquement accessibles aux employés et à certains ouvriers, ont toujours fait figure d'exception. Ici, les employeurs ne sont pas représentés.

3. UNE TRAJECTOIRE SEQUENTIELLE DE REFORMES

Depuis le début des années 1990, le système de protection sociale allemand est confronté à des problèmes de plus en plus nombreux, certaines institutions politiques empêchant un ajustement des objectifs et des instruments politiques. Ainsi, le grand Etat-providence allemand pourrait être comparé à un camion qui ne cesse d'avancer dans une impasse, où les possibilités de faire demi-tour et d'en sortir indemne ne cessent de s'amenuiser. La figure 1 illustre la trajectoire générale de la réforme, qui prend la forme d'un demi-tour divisé en trois phases. En réalité, le processus séquentiel ne vaut pas pour tous les domaines de la politique sociale que nous étudierons dans ce document. Il y a eu certains chevauchements, la progression n'a pas toujours suivi une ligne droite et les types de changement institutionnel varient selon les domaines. Toutefois, à l'exception des domaines des soins de santé et des soins de longue durée, le processus a abouti à des réformes structurelles suivant une conception qui tranche nettement avec celle du passé.

FIGURE 1 : CHANGEMENT DE TRAJECTOIRE DE L'ETAT-PROVIDENCE ALLEMAND



3.1. PERIODE I (1976-1995) : CONSOLIDATION EN DOUCEUR ET DERNIERE VICTOIRE POUR L'ASSURANCE SOCIALE

L'augmentation des chiffres du chômage en 1974 / 75 et après 1980 a exercé une pression financière sur les régimes de sécurité sociale. La réponse la plus logique à la hausse des coûts dans les soins de santé ainsi qu'à l'augmentation des dépenses pour les chômeurs et les retraites anticipées consistait à augmenter les recettes. Le taux de cotisation total augmenta donc de 5,3 pour cent (voir tableau 1) entre 1975 et 1990. Mais il y eut également des réductions des dépenses. Jusqu'à la fin des années 1980, elles restèrent modérées et se limitèrent à une « consolidation en douceur » (Offe, 1991). Ces restrictions de prestations étaient décidées de façon consensuelle et, lorsque ce n'était pas le cas, le parti politique qui était dans l'opposition n'élevait guère plus que des « protestations de pure forme ». A cette époque, les deux grands partis populaires (« *Volksparteien* »), les démocrates-chrétiens et les sociaux-démocrates, étaient tous deux déterminés à préserver les structures de l'état social et à maintenir un niveau élevé de protection garantie par l'Etat.

Presque aussitôt après le début de la hausse des chiffres du chômage, une série de changements progressifs furent introduits, qui poussaient davantage (modérément) les chômeurs à accepter les offres d'emploi, « grignotaient » les critères d'éligibilité pour l'obtention d'allocations de chômage et réduisaient les droits de différentes manières, en sus des réductions du taux de remplacement opérées en 1984 et en 1994 (pour des informations plus détaillées à ce sujet, voir Clasen 2005, pp. 54-76).

TABLEAU 1 : TAUX DE COTISATION COMBINE (EMPLOYEUR + TRAVAILLEUR) AUX REGIMES DE SECURITE SOCIALE

1960	24,4 %
1970	26,5 %
1975	30,5 %
1980	32,4 %
1990	35,8 %
1995	39,3 %
1998	42,1 %
2000	41,0 %
2003	42,1 %
2005	42,3 %
2007	40,6 %
2008	40,0 %

Depuis la fin des années 1970, un grand nombre des réformes de l'assurance soins de santé obligatoire (ASSO) ont réduit l'augmentation des dépenses liées à l'offre, seulement pendant quelques années. Les prestataires de soins de santé, qui dispo-

saient d'un droit de veto sur plusieurs points au sein des institutions de ce secteur, réussirent à bloquer des propositions de réforme plus ambitieuses touchant à leurs revenus ou à leur autonomie. La « réforme Seehofer », qui entra en vigueur en 1993, réussit à stabiliser le taux moyen des cotisations. A la différence de la réforme de 1989, largement inefficace, cette réforme résultait d'un compromis négocié entre le gouvernement chrétien-libéral et les sociaux-démocrates, dont les voix majoritaires au *Bundesrat* (depuis 1991) étaient cruciales pour poursuivre une approche de réforme globale. Deux changements organisationnels renforcèrent la pression concurrentielle sur les caisses de maladie et ouvrirent la voie à une nouvelle intensification lors de la dernière réforme de 2007. Tout d'abord, des interfinancements entre caisses de maladie furent introduits de manière à équilibrer les différents profils de risque des affiliés (selon l'âge et le sexe) et les différences dans la structure de leurs recettes. Ces subventions destinées à ajuster les risques réduisirent la fourchette, jusqu'alors très larges, des taux de cotisations demandés par les différentes caisses de maladie. Il s'agissait d'une condition préalable au deuxième changement : tous les affiliés (et pas uniquement les employés, comme c'était le cas auparavant) étaient désormais autorisés à choisir parmi quasiment toute la gamme des caisses de maladie, et les demandeurs ne pouvaient plus être rejetés. L'idée était d'obliger les caisses de maladie à se concurrencer sur les plans de l'efficacité et de la qualité du service pour attirer des affiliés, plus particulièrement si elles bénéficiaient d'une plus grande latitude pour négocier avec les prestataires de services. La réforme entraîna effectivement une diminution du nombre de caisses de maladie à la suite de fusions (voir ci-dessus).

Dans une perspective comparative, la réforme des pensions de 1989 (qui entra en vigueur en 1992) était une première réponse au vieillissement imminent de la population et une mise en évidence de l'incrémentalisme corporatiste ainsi qu'une poursuite de la politique des pensions consensuelle impliquant les partenaires sociaux et les principaux partis politiques. En guise de changement d'instruments, elle introduisit formellement l'indexation sur le salaire net dans les nouvelles pensions et les pensions actuelles. Cette mesure était déjà appliquée de facto depuis la fin des années 1970 à la suite de manipulations arbitraires de la formule d'ajustement. Après 1992, un niveau de remplacement *net* de 70 % devait être assuré pour le « retraité standard ». En outre, à long terme, les travailleurs bénéficiant d'une première pension avant d'avoir atteint l'âge normal de la retraite (65) auraient à subir des prélèvements permanents. Les subsides fédéraux alloués au régime des pensions publiques furent augmentés et devaient se maintenir durablement à 19 % des dépenses du régime. Enfin, les crédits pour l'accueil des enfants, qui avait été reconnu comme équivalent au travail rémunéré en 1986, furent améliorés (trois ans au lieu d'un an pour les naissances enregistrées après 1991). L'effet cumulatif des différents éléments de réforme devait permettre d'atteindre un taux de 26,9 % au lieu de 36,4 % en 2030 (Sozialbeirat, p. 242, 1998). La majorité des acteurs politiques concernés estimèrent qu'aucun réajustement substantiel ne devait être envisagé avant l'année 2010.

La législation sur les soins de longue durée (SLD) de 1994 fut la dernière manifestation de la politique de réforme consensuelle menée à bien par les deux « *Volksparteien* » jusqu'en 2001, et ce fut la dernière réforme expansionniste menée dans le cadre de l'approche par l'assurance sociale, cette innovation institutionnelle ayant remplacé dans une large mesure les dépenses antérieures consacrées aux prestations sous condition de ressources. Face à la perspective d'une aggravation du risque dépendence avec le vieillissement de la société, les partisans au sein des deux partis estimèrent presque unanimement que le régime des SLD était l'aboutissement de l'Etat social. Toutefois, ce nouveau régime n'aurait pas vu le jour si les Länder et les municipalités n'avaient pas insisté pour être exemptés de l'augmentation des dépenses d'aide sociale pour les personnes âgées dans le besoin. Bien qu'un compromis sur la teneur de la prestation (classée selon les catégories de besoins et sans couverture totale des coûts) fût trouvé rapidement, la législation fut reportée pendant de nombreuses années à cause des débats sur la forme organisationnelle et, par conséquent, sur le mode de financement d'une réforme aussi fondamentale – concrètement, fallait-il opter pour un régime de transfert fiscal, une assurance privée obligatoire ou un autre régime de sécurité sociale ? Il s'agissait d'un conflit de principe sur la question suivante : soit créer soit éviter un précédent pour le développement des politiques sociales. En définitive, les deux grands partis parvinrent à un compromis portant sur une variante qui restait très fidèle à l'orientation traditionnelle de la sécurité sociale, à savoir une branche séparée chapeautée par les caisses de maladie. Cela permettait d'éviter de grever davantage le budget fédéral, de contourner le « problème du double paiement » d'une assurance SLD financée par le privé et d'appliquer une technique déjà connue et compréhensible par le public, à savoir le paiement de cotisations ouvrant le droit à des prestations sans examen des revenus en cas de concrétisation du risque (Götting et al., 1994).

Néanmoins, le nouveau régime présentait deux caractéristiques inédites : dans les faits, les employeurs ne devaient supporter que moins de la moitié du taux de cotisation, étant donné qu'une journée de congé payé avait été supprimé. Par ailleurs, le taux de cotisation (1,7 %) et le niveau (maximal) des prestations furent fixés par la loi. Un dilemme se posait donc en cas d'augmentation du nombre des bénéficiaires (comme cela est souvent le cas dans la réalité) : soit fixer légalement un taux de cotisation plus élevé, soit accepter une diminution de la valeur réelle de la prestation à la suite de l'augmentation du coût des services de soins. Ce n'est qu'en 2007 que le gouvernement décida de ne pas appliquer un taux de cotisation stable (plus 0,25 point de pourcentage à équilibrer par une baisse du taux pour l'assurance-chômage) afin de rehausser le niveau des prestations en 2008 et ultérieurement. Ainsi, en optant pour des cotisations plus élevées, la réforme de 2008 inversa en partie la « dérive stratégique » (Streeck et Thelen, 2005) du régime. Face à l'augmentation du nombre de personnes âgées fragiles, une réforme structurelle du financement (un abandon du système de pur « financement par répartition ») est aujourd'hui envisagée, mais rien n'a encore été défini.

L'Allemagne a participé au redressement mondial de la croissance économique durant les années 1980. Cela a entraîné une hausse du niveau d'emploi, une baisse du déficit public du PIB de 3,9 % à zéro en 1989, et une diminution du ratio dépenses sociales / PIB de 30,4 % (1981) à 26,9 % (1990) (BMGS, p. 192, 2005). Cette situation tout à fait favorable à la veille de la réunification renforçait la conviction selon laquelle les conséquences sociales et économiques de cet événement unique pouvaient être maîtrisées. Après la mise en œuvre des réformes des pensions (1992) et des soins de santé (1993), toujours au milieu des années 1990, il régnait une confiance largement partagée en la possibilité de moderniser l'un après l'autre les différents régimes de sécurité sociale, d'améliorer leur rôle de réduction de la pauvreté et de maintenir la viabilité financière des régimes à long terme (Nullmeier et Rüb, pp. 60-63, 1994 ; Leisering, 1996). En outre, l'adoption du régime SLD avait clairement démontré que la technologie assurantielle de la sécurité sociale pouvait être appliquée à de nouveaux risques sociaux.

3.2. PERIODE II (1996-2000) : DE L'OPTIMISME (NON FONDE) AU « BLOCAGE DES REFORMES »

La deuxième période fut caractérisée par un changement idéel qui n'était pas unanimement partagé. En effet, les deux blocs de partis (sociaux-démocrates et verts d'un côté, démocrates-chrétiens et libéraux de l'autre) avaient des politiques diamétralement opposées. Au sein des institutions politiques spécifiques de l'Allemagne, une telle constellation était une véritable incitation au rejet de la responsabilité intergénérationnelle et à l'impasse. Compte tenu de la mise en œuvre partielle ou de l'annulation des réductions de dépenses et de l'absence de changements structurels, le terme « blocage des réformes » fut fréquemment utilisé pendant la seconde moitié des années 1990 (cf. Manow et Seils, 2000).

Lorsque l'assurance SLD entra pleinement en vigueur en juillet 1996, l'optimisme quant à la capacité de sauvegarder l'état social par des ajustements progressifs s'était évanoui. Le coût fiscal de la réunification monopolisa l'attention et influença fortement la trajectoire de la réforme après 1995. Contrairement à ce que l'on croyait en 1990 / 91, c'est-à-dire que le « miracle économique » des années 1950 et du début des années 1960 se produirait à nouveau (Abelshauser, pp. 402-407, 2004), le « boom de la réunification » fut de courte durée et plus d'un tiers des emplois furent perdus en Allemagne de l'Est entre 1989 et 2000. La progression du processus de désindustrialisation de l'Allemagne de l'Ouest exerça une pression supplémentaire sur l'assurance-chômage et sur le régime des pensions publiques, à cause du nombre très élevé de nouveaux bénéficiaires dans le régime de retraite anticipée dans les deux parties du pays. Le résultat du syndrome de « la protection sociale sans travail » (Esping-Andersen, 1996) fut l'augmentation du taux total des cotisations, de 35,8 % en 1990 à 39,1 % en 1996 (plus 1,7 % pour l'assurance SLD après juin 1996).

Le discours sur la réforme de la politique sociale changea donc radicalement après 1995. A cette époque, la mondialisation s'imposa dans le débat politique et fut immédiatement associée à des coûts salariaux indirects élevés et considérée comme une menace pour la compétitivité internationale et la croissance de l'emploi. Depuis lors, la question des cotisations de sécurité sociale et de leurs effets est devenue le sujet central de quasiment tous les débats sur les réformes. Ces arguments étaient déjà présents dans le débat au début des années 1990 mais lorsque le nouveau diagnostic du problème s'imposa, ils se focalisèrent sur des faits économiques négatifs justifiant des réformes plus radicales de la politique sociale. Une phrase de Gisela Babel, porte-parole du parti libéral, suffit à démontrer à quel point le mode d'interprétation avait changé. Lorsqu'en, en 1997, la loi sur la réforme des pensions fut lue au *Bundestag,* Mme Babel fit référence à la réforme de 1989 : « A l'époque, le taux de cotisation au régime des pensions de 26 % ou de 28 % n'avait suscité aucun mécontentement. Il était tout simplement considéré comme acceptable. Aujourd'hui, nous ne le trouvons plus acceptable » (Bundestag, 16780-1, 1997).

De la même manière, l'on cessa d'envisager la situation macroéconomique comme première cause du chômage, que l'on imputa dès lors à un *marché* de l'emploi trop étriqué – du fait des interventions excessives de l'Etat et des effets de la négociation collective sectorielle (Bleses et Seeleib-Kaiser, pp. 110-113, pp. 121-123, 2004). La solution consistait donc à éliminer les rigidités par le biais de la dérégulation et à étendre la remarchandisation, c'est-à-dire proposer aux chômeurs davantage de mesures pour les inciter à accepter les offres d'emploi et appliquer des sanctions plus sévères en cas de refus. Une interprétation quelque peu déformée des « miracles de l'emploi » à l'étranger (Pays-Bas, Danemark), où l'on appliquait déjà des politiques d'activation plus strictes, fut utilisée plus tard pour souligner la nécessité de nouvelles réformes.

Bien que les prévisions officielles sur le vieillissement démographique n'eussent pas vraiment empiré depuis la législation sur la réforme des pensions de 1989, elles furent perçues comme plus alarmantes que précédemment. La question de l'équité intergénérationnelle, jusqu'alors absente du discours allemand, se posa pour la première fois en 1997 lorsqu'elle fut mentionnée dans l'exposé des motifs du projet de loi sur la réforme des pensions qui fut adopté cette même année (Bundestag, 1, 47, 1997). Une diminution du taux de remplacement pour les retraités actuels et futurs se justifiait par le souci de ne pas alourdir la charge qui pèserait sur les générations plus jeunes. Les acteurs concernés, comme le secteur du marché financier, et les entrepreneurs politiques soutinrent les arguments relatifs à la non-viabilité du régime de pension par répartition et à l'essoufflement du système à pilier unique pour garantir un revenu de retraite approprié, préparant ainsi le terrain pour le développement des retraites complémentaires financées en capitalisation.

En réaction aux réformes précédentes, jugées insuffisantes, les nouvelles interprétations furent avancées avec vigueur par les partis au gouvernement (et par les employeurs). Elles furent réfutées par les sociaux-démocrates, les partis d'opposition plus petits (les verts et le PDS de gauche) ainsi que les syndicats (aucun d'entre eux n'étant réellement prêt à s'engager dans un processus d'apprentissage social). Les démocrates-chrétiens renoncèrent à leur engagement en faveur d'un Etat-providence fort qu'ils avaient jusqu'alors partagé avec les sociaux-démocrates pour des raisons électoralistes et à cause de la forte prise de position de l'aile travailliste du parti. Sous une pression majoritaire du parti libéral, le gouvernement de coalition adopta une approche unilatérale et cessa de chercher activement un compromis avec les sociaux-démocrates, qui utilisèrent alors le *Bundesrat* pour bloquer les réformes politiques chaque fois que cela était possible. Durant la période qui précéda les élections fédérales de 1998, ils promirent d'abolir les « atrocités sociales » commises par le gouvernement chrétien-libéral (et abrogèrent effectivement plusieurs réformes dès leur prise de fonction). Les chrétiens-démocrates inversèrent ensuite les rôles lorsqu'ils tentèrent de bloquer la législation de réforme du gouvernement rouge-vert.

Cela signifie que toutes les réformes des soins de santé opérées entre 1996 et 2003 furent fortement contestées, respectivement par le gouvernement et par l'opposition. L'accord du *Bundesrat* étant requis, le secteur hospitalier (qui était la principale composante des dépenses) fut à peine touché. Néanmoins, ces séries de réformes freinèrent temporairement les augmentations des dépenses. Le nouveau gouvernement rouge-vert ne mit jamais en œuvre certaines des mesures de « privatisation » adoptées par son prédécesseur et abrogea en partie l'augmentation du ticket modérateur pour les patients.

Les changements apportés au régime public des pensions ne furent pas moins controversés. Face aux perspectives d'une forte augmentation du nombre de chômeurs âgés réclamant prématurément leur pension de vieillesse (à l'âge de 60 ans), la suppression progressive des possibilités de départ anticipé à la retraite sans déduction permanente fut accélérée en 1996. Par ailleurs, plusieurs prestations, qui ne dépendaient pas de cotisations individuelles prélevées sur les salaires, furent encore réduites, consolidant ainsi le lien entre cotisations et prestations. Ces réductions des dépenses furent le prélude à une réforme plus substantielle adoptée un an plus tard et, une fois de plus, durement combattue par les sociaux-démocrates alliés aux syndicats. Ils s'opposaient plus particulièrement à la détérioration des pensions d'invalidité et à l'inclusion d'un « facteur d'espérance de vie » dans le système de calcul des prestations (qui aurait conduit à une diminution progressive du taux de remplacement). Après son entrée en fonction, le gouvernement rouge-vert suspendit ces deux éléments controversés et, en lieu et place, promulgua en 2000 une réforme plus modérée des pensions.

Les sociaux-démocrates acceptèrent toutefois un élément de la réforme des pensions de 1997, à savoir l'augmentation des subsides fédéraux financée par une hausse du taux de TVA. Le consensus à ce sujet (l'approbation du *Bundesrat* était requise) marque un tournant ainsi que le début d'une réforme institutionnelle qui s'étendit ensuite aux soins de santé et au régime de l'assurance-chômage. Avant cela, par un habile jeu de transfert des coûts et des recettes entre les différentes branches de la sécurité sociale et la trésorerie fédérale, le régime le plus sollicité était soulagé aux dépens de ceux qui se trouvaient dans une situation financière moins difficile mais, principalement, l'ensemble du système de sécurité sociale fut grevé pour soulager le budget fédéral. Après 1990, une grande partie des coûts de la réunification avait été mis à la charge des régimes du chômage et des pensions. Dès le milieu des années 1990, les institutions de sécurité sociale exigèrent un renversement de la situation, prétextant que les composantes des prestations non fondées sur les cotisations basées sur les revenus (*versicherungsfremde Leistungen*) ne devaient pas être supportées par les assurés, et que le grand public était financièrement responsable de ce type de redistribution. Aussi, et afin d'atteindre l'objectif premier (un taux de cotisation combiné inférieur au seuil des 40 pour cent), l'injection de recettes fiscales (plus importantes) dans les budgets des régimes de sécurité sociale permit une réduction immédiate du taux de cotisation sans réduction (supplémentaire) des prestations. A cette fin, le gouvernement rouge-vert introduisit (puis augmenta) une taxe sur l'énergie (*Ökosteuer*) et transféra ses recettes vers le budget du régime des pensions publiques. Ce type de refinancement rendit également les réformes plus aisées dans d'autres Etats-providence bismarckiens (voir Palier, Introduction).

3.3. PERIODE III (2001-2007) : NOUVELLE DYNAMIQUE EN FAVEUR D'UN PROCESSUS DE REFORME « AU-DELA DE L'INCREMENTALISME »

Le « blocage des réformes » persista jusqu'en 2001, lorsque l'on aboutit à un nouveau consensus tacite. Plusieurs changements institutionnels et réformes structurelles furent ainsi adoptés après que des compromis ont été négociés entre le gouvernement rouge-vert et l'opposition.

3.3.1. Soins de santé : une efficacité accrue grâce à une intensification de la concurrence

Le nouveau gouvernement rouge-vert fut incapable de mener à bien une réforme complète des soins de santé après le changement de la majorité au sein du *Bundesrat* en sa défaveur en 1999. Il put toutefois promulguer un ensemble réduit de mesures en 2000, qui étaient principalement axées sur la structure de gouvernance. La réforme avait pour but l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des services médicaux. Cette tentative fut poursuivie en 2003, lorsque le gouvernement se tourna vers les démocrates-chrétiens et négocia un compromis sur une autre série de réformes, qui fut approuvée par le *Bundesrat* (Gerlinger, 2003). Elle prévoyait également le transfert vers l'ASSO (assurance soins de santé obligatoire) des recettes provenant d'une augmentation de la taxe sur le tabac afin de couvrir des postes de dépenses « étrangers » à ce régime (par exemple les allocations de maternité). La

réforme de 2003 augmentait le coût des soins de santé laissé à charge du patient (lequel devait notamment payer un « droit d'entrée » de 10 euros par trimestre en cas de consultation d'un médecin dans un cabinet privé) et de l'assuré. Depuis juillet 2005, le taux de cotisation n'est plus supporté de manière égale par les employeurs et les travailleurs. Ces derniers doivent en effet payer 0,9 point de pourcentage supplémentaire tandis que la cotisation des employeurs est réduite en proportion.

La poursuite de la réforme du système des soins de santé devait être au cœur du programme du nouveau gouvernement de « grande coalition » qui entra en fonction à l'automne 2005. Cette réforme fut adoptée en février 2007, après de vives controverses entre le gouvernement et tous les autres acteurs concernés par ce domaine ainsi qu'entre les différents partis gouvernementaux. Avant les élections de 2005, les démocrates-chrétiens et les sociaux-démocrates avaient exprimé leur détermination à modifier le financement des soins de santé, mais d'une manière radicalement différente. Le compromis crée un nouveau « fonds de santé » qui, depuis 2009, collecte toutes les cotisations à un taux uniforme fixé par le gouvernement (c'est-à-dire qui ne sera plus déterminé par les organismes autonomes). En outre, le gouvernement fédéral contribue à ce « fonds de santé ». Les subventions fiscales augmentent jusqu'à 14 milliards d'euros par an et entraînent un taux de cotisation moins élevé que ce qu'il serait normalement. Les transferts aux caisses de maladie individuelles sont alloués en fonction de la structure du risque (âge, sexe et morbidité) de leurs affiliés. Dans l'hypothèse où les recettes ne correspondraient pas aux dépenses, ces caisses de maladie devront percevoir une cotisation supplémentaire dont les employeurs seront exemptés, tandis que d'autres pourraient devoir reverser le surplus à leurs affiliés. Cet élément de la série de réformes de 2007 rappelle son objectif central : continuer à renforcer la concurrence au sein du système des soins de santé, un développement initié par la réforme institutionnelle de 1993. Par ailleurs, cette intensification de la concurrence devrait permettre d'améliorer l'efficacité et la qualité des soins de santé. A cette fin, les dispositions mises en place pendant le mandat du gouvernement rouge-vert en 2000 et en 2003, qui assouplissent les relations contractuelles entre caisses de maladie et prestataires, sont étendues.

3.3.2. Politique des retraites : adoption de l'approche multipiliers

En matière de retraite, le gouvernement rouge-vert a opéré un changement paradigmatique en abandonnant l'approche de la sécurité sociale prétendument « essoufflée » (Bönker, 2005) en 2001. Trois des innovations comprises dans le paquet de réformes sont de la plus haute importance (Hinrichs, 2005). Tout d'abord, le point de référence n'est plus la prestation, mais les recettes : au taux de remplacement standard de 70 % (*net*), établi en 1992, s'est substitué un taux de cotisation fixe qui ne doit pas dépasser 20 % jusqu'en 2020 et 22 % jusqu'en 2030. Afin de parvenir à maintenir ces objectifs, des « mécanismes de freinage » ont été inclus dans le système des prestations. La baisse attendue du taux de remplacement standard impliquait clairement l'abandon du principe de maintien du statut (après une

carrière complète à temps plein) par les seules pensions publiques. Deuxièmement, afin de combler le fossé entre les pensions, la réforme de 2001 tablait essentiellement sur l'institutionnalisation de ladite *Rente Riester*. L'adoption volontaire de plans d'épargne garantis est encouragée par des aides fiscales ou des subventions directes. Cette extension de la politique des revenus de retraite a placé irrévocablement le système allemand des pensions sur une piste multipiliers alors que, depuis 1957, la politique des pensions publiques était restée inchangée, fondée sur une approche à un seul pilier.

Enfin, les retraités percevant une pension de vieillesse (et d'invalidité) et ne disposant pas de ressources suffisantes ne relèvent plus du régime général d'aide sociale, mais ils ont droit à des prestations émanant d'un régime spécial de sécurité de base, prestations qui sont encore subordonnées à un examen des ressources sans être plus élevées qu'auparavant. L'obligation qui imposait traditionnellement aux enfants adultes de soutenir financièrement leurs parents âgés a été abandonnée. Cette troisième innovation peut être considérée comme une politique préventive dans le sens où, grâce à cet accès facilité et moins stigmatisant aux prestations du nouveau régime, les effets combinés de la flexibilité accrue du marché de l'emploi (moins de carrières régulières à temps plein) et des réductions passées et futures des pensions seront moins difficiles à supporter pour la société (voir la section 4).

La réforme de 2001 obtint la majorité au *Bundestag* après que les syndicats et les « traditionalistes » du SPD eurent accepté certaines concessions (symboliques) (Trampusch, 2006). Un consensus tacite entre les partis fut dégagé après que de nouvelles concessions furent faites à la CDU / CSU, de sorte que le parti s'abstint d'efforts déterminés d'opposition au sein du *Bundesrat* et, à vrai dire, aucun bloc unifié de Länder dirigé par la CDU ne fit obstruction aux réformes. Un type similaire de conflit et, en fin de compte, de résolution des conflits se produisit en 2004. Les calculs effectués avant la réforme de 2001 s'étaient avérés nettement trop optimistes, et pour ne pas rater les objectifs de cotisation, le régime des prestations fut une nouvelle fois modifié. D'après les recommandations d'une commission sur la réforme, l'inclusion d'un facteur dit de « viabilité » (le ratio changeant des retraités et des assurés) conduira à une nouvelle baisse du taux de remplacement lorsque l'ajustement de la valeur d'un « point de revenus », pertinent aussi bien pour les nouveaux retraités que pour les anciens, se situera en deçà de la croissance de la moyenne des revenus couverts (cf. Schmähl, 2007). Le taux de remplacement standard *net* va chuter, d'environ 69 % au début de cette décennie à environ 52 % en 2030.

Afin de garantir l'adhésion aux objectifs en matière de taux de cotisation, la commission sur la réforme proposa en outre de retarder l'âge légal de départ à la retraite (Commission, 2003). Le gouvernement rouge-vert s'abstint d'inclure ce sujet extrêmement controversé et impopulaire dans sa législation de 2004, mais ferma les dernières portes permettant la retraite anticipée à l'âge de 60 ans. Ce fut donc le gouvernement de « grande coalition » qui décida en 2007 de repousser l'âge normal de départ à la retraite de 65 à 67 ans entre 2012 et 2029. Cela implique une diminution des prestations des retraités de demain qui, pour l'une ou l'autre raison, demandent (doivent demander) leur pension publique à un âge moins avancé.

3.3.3. Protection des chômeurs : prestations dédoublées

Un deuxième changement paradigmatique, impliquant ici aussi un abandon du principe bismarckien de maintien du statut, s'opéra dans la politique du marché de l'emploi lors de la mise en œuvre des « lois Hartz » 2003 et 2005 (Hinrichs, 2007 ; Konle-Seidl et al., 2007 ; Oschmiansky et al., 2007). Ces lois émanaient de propositions de la commission de réforme et furent baptisées du nom du président de ladite commission, Peter Hartz (Commission, 2002). Un compromis devait être trouvé avec le *Bundesrat* (concrètement, les démocrates-chrétiens) sur les dispositions les plus importantes.

Les lois *Hartz* comportaient quatre volets. Les trois premiers comprenaient des changements au niveau de la structure de gouvernance de l'Agence Fédérale du Travail (AFT) et des mesures visant à améliorer les services fournis à ses clients, de nouveaux instruments pour la politique du marché de l'emploi, une « activation » plus stricte des chômeurs et enfin une réduction de l'éligibilité aux prestations de l'assurance pour les chômeurs âgés de 55 ans et plus (avec un maximum de 18 mois au lieu de 32). La loi *Hartz IV* fut la plus controversée car elle impliquait une diminution des prestations pour un grand nombre de chômeurs de longue durée. Elle abolissait le régime d'aide sociale aux chômeurs, qui était financé par l'impôt (budget fédéral) et fondé sur un examen des ressources tout en étant lié aux revenus. Cette prestation avait pour objectif d'assurer (indéfiniment) un revenu à un niveau de financement inférieur à celui des prestations de l'assurance-chômage. En fait, après 1999, elle était subordonnée au paiement antérieur de cotisations car seuls les chômeurs (de longue durée) qui avaient précédemment bénéficié de prestations de l'assurance-chômage avaient le droit de demander une assistance-chômage.

La réforme *Hartz IV* regroupa les régimes d'assistance-chômage et d'aide sociale au sein d'une seule et même institution (et renomma la prestation d'assurance ALG I). Les personnes pouvant bénéficier de ce nouveau type d'avantage *Arbeitslosengeld II* (ALG II), en place depuis janvier 2005, sont les personnes d'âge actif qui sont « capables de travailler » (le travail y est défini comme un minimum de trois heures par jour) et obligées de chercher un emploi. L'ALG II est forfaitaire et subordonnée à un examen des ressources. Depuis juillet 2008, la prestation mensuelle en liquide

s'élève à 351 euros pour une personne isolée ; sont également couverts les coûts réels d'un logement « approprié » (loyer plus frais de chauffage). Si un chômeur de longue durée a reçu une ALG I suffisamment élevée, la transition vers le revenu inférieur de l'ALG II est étalée sur une période de deux ans. Ainsi, seuls les chômeurs ne pouvant se prévaloir de droit antérieur à l'ALG I, ou disposant de droits insuffisants, dépendent dès le départ de la prestation à taux uniforme. L'ALG II n'est pas simplement un régime de sécurité de base pour les chômeurs inscrits : il s'agit plutôt d'une aide destinée à toutes les personnes en âge de travailler qui sont dans le besoin. Tout comme l'ancienne aide sociale, l'ALG II peut être accordée si les revenus du travail sont trop faibles pour répondre aux besoins d'un ménage.

Mais les réformes *Hartz* n'ont pas seulement modifié l'accès aux prestations et la structure de celles-ci. Elles ont aussi modifié le financement du chômage, aux dépens du budget fédéral et au bénéfice des contributeurs au régime d'assurance-chômage et des municipalités. Ces dernières ont profité de ces réformes dans le sens où le gouvernement fédéral couvre intégralement les dépenses liées aux prestations en liquide ALG II et les cotisations de sécurité sociale au nom des bénéficiaires et prend part aux dépenses de logement. Avant la mise en œuvre de l'ALG II, l'AFT devait également supporter l'intégralité des coûts des politiques d'activation du marché du travail pour les bénéficiaires de l'assistance-chômage ainsi que les frais administratifs connexes. Depuis 2008, elle ne doit plus couvrir que la moitié du coût des mesures de réinsertion pour les bénéficiaires de l'ALG II, alors que l'autre moitié est supportée par la trésorerie fédérale. Par ailleurs, l'AFT économise sur les prestations de l'assurance-chômage (ALG I) en raison du raccourcissement de la période d'éligibilité. Enfin, depuis 2007, les recettes d'un point de pourcentage provenant de l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sont transférées à l'AFT (approximativement 7,2 milliards d'euros en 2007). Pour cette raison, mais aussi et surtout parce que le nombre de bénéficiaires de l'ALG I a diminué après 2005, il a été possible d'abaisser le taux des cotisations au régime d'assurance-chômage, de 6,5 à 4,2 % en 2007 et une nouvelle fois en 2008, à 3,3 %.

3.3.4. Politique familiale : défaite du modèle du soutien de famille mesculin

Une autre réorientation, qui peut également être qualifiée de changement paradigmatique, a eu lieu dans la politique familiale, qui se focalisait traditionnellement sur la stabilisation du modèle de la famille où l'homme est pourvoyeur de revenus et la femme au foyer. Cette réorientation, qui n'a pas encore été tout à fait concrétisée, fait partie de ce que Bleses et Seeleib-Kaiser (pp. 89-93, 2004) ont appelé la « double transformation » de l'organisation de l'Etat-providence allemand, c'est-à-dire l'objectif consistant à réduire les politiques sociales centrées sur le modèle du soutien familial masculin et à étendre les domaines qui permettent de mieux concilier travail rémunéré et vie de famille. Toutefois, l'expansion observée sous le gouvernement chrétien-libéral (voir Clasen, pp. 153-166, 2005 ; Ostner, 2006) reposait sur le concept du « séquençage » de la parenté et de l'emploi : un parent (lisez : la mère)

devait prendre un congé parental durant les trois premières années suivant la naissance de l'enfant (le plus jeune) et retourner au travail (à temps partiel) ensuite (l'emploi restant garanti entre-temps), lorsque l'enfant trouvait une place (à temps partiel) au jardin d'enfants. Les transferts sociaux devaient compenser (partiellement) la perte de revenus et améliorer la situation financière des jeunes familles. A cette fin et à partir de la seconde moitié des années 1980, le gouvernement introduisit ou augmenta plusieurs prestations en espèce (par ex. allocations familiales, droits à la retraite pour la prise en charge d'enfants et de personnes âgées, prestations de congé parental) et, pour cette raison, les dépenses de l'Allemagne pour les familles sont actuellement plus élevées que celles de la plupart des pays européens.

A l'opposé, le gouvernement rouge-vert considérait toute interruption de carrière de longue durée comme préjudiciable à l'utilisation et au développement du capital humain que représentent les mères de famille et, par conséquent, à leurs perspectives professionnelles. C'est pourquoi il mit au point des incitations visant à favoriser un retour plus rapide à l'emploi rémunéré (par ex. des allocations de congé parental plus élevées lorsque ce congé est de plus courte durée ou, pour ce qui concerne les pensions, une réévaluation des revenus couverts jusqu'au moment où l'enfant atteint l'âge de dix ans), et il proposa des subventions fédérales pour créer une structure permettant l'accueil des écoliers pendant toute la journée, facilitant ainsi le travail à temps plein des mères de famille. Le projet inachevé de réforme des prestations de congé parental (*Elterngeld*) fut poursuivi par le gouvernement de « grande coalition » et entra en vigueur en 2007. Ce nouveau type de prestation est versé pendant seulement 12 mois (plus deux mois supplémentaires si l'autre parent prend également un congé parental ; toujours 14 mois pour les parents isolés). L'*Elterngeld* est surtout avantageuse pour les femmes des classes moyennes (Henninger et al., 2008) car elle s'élève à deux tiers des revenus nets antérieurs (avec un maximum de 1.800 euros par mois ; prestation minimale : 300 euros). Cette prestation est financée par l'impôt fédéral et n'est plus subordonnée à un examen des ressources (comme l'ancienne prestation à taux uniforme de 300 euros). Afin de permettre une augmentation du taux d'emploi chez les mères de famille ainsi qu'un accroissement du taux de fertilité et une diminution du taux de pauvreté enfantine (comme dans les pays scandinaves), il est indispensable d'augmenter de façon substantielle la mise à disposition de services d'accueil d'enfants de jour à un prix abordable. A cette fin, d'ici 2013, des places seront créées pour un tiers des enfants âgés de moins de trois ans. Les dépenses consacrées à ces « politiques de dé-familialisation » sont en majeure partie financées par la trésorerie fédérale.

Le glissement vers une politique familiale « viable » – c'est-à-dire, une politique pronataliste, qui favorise l'égalité des sexes et l'égalité des chances pour les enfants issus de familles défavorisées et migrantes – est unanimement accepté. Toutefois, les partis politiques restent partagés quant à la rigueur à appliquer à une « politique de l'emploi centrée sur la famille ». Les factions conservatrices au sein des chrétiens-démocrates veulent faciliter le choix entre le modèle de la « famille femme au foyer » et le modèle de la « famille à double revenu » (par ex. en insistant sur la création de

prestations de prise en charge à domicile). A l'opposé, les sociaux-démocrates, et les deux partenaires sociaux accordent clairement la priorité au deuxième concept, qui correspond au (mais n'a pas été influencé explicitement par) « modèle du travailleur adulte » prôné, notamment dans le Processus révisé de Lisbonne (Annesley, 2007).

4. CONSEQUENCES DES MANOEUVRES ENTREPRISES POUR SORTIR DE L'IMPASSE

L'intensification du processus de réforme après l'an 2000 a entraîné des changements institutionnels significatifs dans l'organisation de l'Etat-providence allemand qui, pour l'essentiel, correspondent au mode de « conversion » (Streeck et Thelen, 2005). Il est indubitable que de nouvelles missions ou de nouveaux objectifs ont été assignés à différentes institutions dans les domaines de la politique familiale (soutenant le modèle du ménage à double revenu plutôt que le modèle du soutien de famille masculin), de la protection des chômeurs (la suppression des prestations de remplacement des revenus pour les chômeurs de longue durée étant apparue comme un « big bang ») ainsi que dans le régime des pensions publiques (abandon du maintien de statut par le biais d'une série de changements progressifs – cf. Hinrichs et Kangas, 2003). Pour l'ensemble du système de sécurité destiné aux personnes âgées, l'adoption de l'approche multipiliers en 2001 a également enclenché une dynamique de changement d'orientation par le biais d'un mécanisme de « croissance différentielle » (Streeck et Thelen, p. 23, 2005) tandis qu'un régime de pension privé volontaire, limité dans un premier temps, s'est superposé au système public et connaîtra une croissance plus rapide que celle du régime public. De 2002 (niveau zéro) à novembre 2008, environ un tiers (12 millions) de tous les travailleurs éligibles souscrivirent un plan d'épargne dans le cadre de la *Riester-Rente*. Dans la politique des soins de santé, nous avons observé des réformes institutionnelles autres que la réduction des dépenses (concurrence accrue) mais pas encore de changements équivalent à une « conversion ». Notons que la réforme de 2008 a préservé le régime d'assurance SLD de nouvelles évolutions.

Lorsque l'on compare le contexte institutionnel de l'Etat-providence allemand aux alentours de 1980 (voir la section 2.) au contexte postérieur aux réformes plus récentes, c'est dans le domaine du financement que l'on distingue le mieux les changements. Malgré des augmentations substantielles du taux combiné de cotisation aux régimes de sécurité sociale (voir Tableau 1), l'on continue de s'éloigner de ce mode de financement. La part du total des dépenses sociales financée par les cotisations a baissé, de 65 % en 1991 à moins de 60 % depuis 2003 (BMGS, p. 12, 2008). Ceci est essentiellement imputable à l'augmentation des recettes de l'impôt injectées dans les régimes de sécurité sociale. A cette fin, l'impôt indirect a été augmenté (TVA et taxe sur le tabac) ou de nouvelles taxes ont été introduites (taxe écologique). C'est dans le régime des pensions publiques que le changement de mode de financement a été poussé le plus loin. En 2007, les paiements effectués par le budget fédéral (y compris les cotisations pour les crédits correspondant aux

périodes d'éducation des enfants, qui permettent actuellement de réduire le taux perçu sur les revenus professionnels) couvraient environ un tiers des dépenses annuelles de ce régime de pension financé essentiellement par les cotisations alors que, en 1992, il ne contribuaient qu'à hauteur de 21 %. En 2007, ces subventions représentaient 29 % du budget fédéral [Bundesrechnungshof (Cour fédérale des comptes), p. 90, p. 95, 2007]. Les dépenses fiscales affectées à la *Riester-Rente* s'ajoutant à ces chiffres.

La raison d'être de toutes les mesures de refinancement est de ramener durablement le taux combiné de cotisation aux régimes de sécurité sociale en dessous du seuil des 40 pour cent et, plus particulièrement, d'exempter les employeurs de toute autre augmentation de ce type de coûts salariaux indirects. A cette fin, les réformes récentes ont également éliminé le « principe immuable » du partage équitable des cotisations de sécurité sociale entre employeurs et travailleurs. Depuis novembre 2008, un travailleur sans enfant qui place 4 % de ses revenus professionnels (le taux recommandé) dans un contrat de *Rente Riester* paye 24,8 % de cotisations salariales tandis que l'employeur paie 19,6 % en sus du salaire brut. Ce niveau est à peu près équivalent à celui de 1994.

En revanche, une chose est restée inchangée : la politique opportuniste « de gare de triage », c'est-à-dire une politique qui consiste à augmenter le taux de cotisation dans un régime qui a désespérément besoin de fonds supplémentaires et à l'abaisser dans un autre régime moins sollicité à ce moment (comme cela se produisit en 2008, lorsque la cotisation de l'assurance-chômage fut diminuée et celle de l'assurance SLD relevée). De la même manière, les subventions fiscales aux régimes de sécurité sociale ne sont pas stables, même si elles sont soi-disant régies par des règles. Elles varient en fonction des contraintes du budget fédéral et de la pression que subissent leurs régimes (ou : opportunité) pour changer le taux de cotisation.

L'accès aux prestations a, lui aussi, été modifié. Bien que le besoin et la citoyenneté comme critères d'octroi des prestations soient plus importants, nous n'observons aucune tendance nette à l'abandon des droits fondés sur les cotisations, qui sont les plus répandus. Toutefois, la couverture est devenue plus universelle. Comme indiqué précédemment, l'assurance SLD incluait obligatoirement dès le départ toutes les personnes couvertes par une assurance-santé. Depuis la dernière réforme des soins de santé (2007), toutes les personnes non assurées ont l'obligation de s'affilier soit au système légal, soit à une assurance santé privée (en fonction de leur situation personnelle). En outre, la question de l'affiliation obligatoire à un régime de pension quel qu'il soit pour tous les travailleurs indépendants, qui ne sont pas encore obligés de souscrire des régimes de pension publics ou privés, est actuellement débattue, mais pas encore réglée (Sachverständigenrat : Conseil des sages, pp. 263-275, 2006). Enfin, l'introduction de l'ALG II a fait de tous les bénéficiaires des affiliés des régimes de soins de santé, de SLD et de pension, dans la mesure où la trésorerie fédérale verse des cotisations pour eux. Pour pouvoir bénéficier d'une prestation de congé parental supérieure au montant minimal de 300 euros par mois, pro-

portionnelle au salaire et financée par l'impôt, il est indispensable que les revenus professionnels générés par un emploi exercé avant la naissance de l'enfant soient suffisamment élevés, et non de verser des cotisations. Ce type de prestation est relativement inhabituel dans un système normalement fondé sur le principe de la citoyenneté, où la politique familiale consiste à accorder des prestations (et des services) uniformes. Nous observons ici une autre amélioration dans l'accès aux prestations : le travail ménager non rémunéré (élever les enfants ou prendre en charge des personnes fragiles) a été reconnu comme équivalent au travail rémunéré. Cette reconnaissance a pour effet d'augmenter les droits à la pension des femmes et offre également certains avantages quant à l'éligibilité aux prestations de chômage et aux services du marché du travail.

Le fait que l'on accorde davantage d'attention aux besoins résulte des changements qui ont été opérés dans la structure des prestations en espèce calculées sur la base des cotisations versées antérieurement et dont le but est d'assurer le maintien du revenu. Comme le font remarquer à juste titre Bleses et Seeleib-Kaiser (2004, p. 92) : « le principe de garantie par l'Etat du niveau de vie atteint est en recul, tandis que le principe de garantie par l'Etat d'un minimum vital gagne du terrain ». Ces développements, qui sont en réalité des changements paradigmatiques ou de « troisième ordre » (Hall, 1993), s'observent très clairement dans la protection accordée aux chômeurs de longue durée et aux retraités.

Le remplacement des prestations d'assistance-chômage liées aux revenus (bien qu'elles soient subordonnées à un examen des ressources) par des prestations à taux uniforme (ALG II) entraînant un resserrement des conditions d'éligibilité a eu pour effet d'éaugmenter le nombre des demandeurs au chômage n'ayant droit qu'à la sécurité de base. Parmi ceux-ci, les personnes ayant perdu au change sont beaucoup plus nombreuses que celles qui en ont retiré des avantages (Goebel et Richter, 2007). Le principe des besoins en matière de sécurité des personnes âgées n'a pas été renforcé directement, à l'exception des pensions de survie qui sont aujourd'hui soumises à un examen de toutes les ressources du survivant au-dessus d'un seuil déterminé. L'adoption du régime de sécurité de base spécifiquement réservé aux personnes âgées et aux personnes handicapées a entraîné une hausse du taux d'adhésion (comme prévu). En 2007, 2,4 % des personnes âgées de 65 ans et plus ont perçu ce type de prestation.

Toutefois, les futurs retraités doivent s'attendre à être les grands perdants à cause de l'impact combiné des réformes des pensions et des changements intervenus sur le marché de l'emploi, ce qui implique qu'un nombre plus élevé de personnes âgées dépendront d'une sécurité de base subordonnée à un examen des ressources (Hinrichs, 2008). Cette détérioration sera le résultat de la baisse du taux de remplacement standard, de l'abolition de certaines composantes du régime de prestations qui garantissaient autrefois des pensions socialement adéquates, et des diminutions permanentes des pensions en cas de retraite anticipée, qui sont désormais presque totalement effectives. C'est pourquoi l'inégalité limitée des revenus et la stabilité des

carrières professionnelles, qui sont des conditions préalables au bon fonctionnement des régimes de sécurité sociale, sont des éléments de plus en plus importants (3). Toutefois, l'inégalité accrue des revenus réduit la classe moyenne (Grabka et Frick, 2008), et même un emploi à temps plein ne protège plus contre la pauvreté. En 2006, 14,3 % des travailleurs à temps plein et 23,4 % des travailleurs à temps partiel (couverts) percevaient un salaire horaire inférieur aux deux tiers du salaire médian (Bosch et al., 2008). L'augmentation du nombre de travailleurs pauvres n'est que l'un des nombreux aspects de la flexibilité accrue du marché du travail. Par ailleurs, un nombre moins élevé de carrières correspondant au modèle standard résultent de périodes de chômage (de longue durée) plus fréquentes, du travail à temps partiel (marginal) ou de périodes de travail indépendant non couvertes. Très souvent, les personnes qui exercent un emploi peu rémunéré ou précaire ne disposent pas de fonds suffisants pour souscrire une *Riester-Rente* supplémentaire, qui devient indispensable pour s'assurer un niveau de vie modeste après la retraite.

Toutefois, à l'heure actuelle, la pauvreté chez les personnes âgées est un problème relativement mineur au regard de l'augmentation de la pauvreté chez les enfants (BMFSFJ, 2008). Cette pauvreté enfantine est essentiellement imputable au chômage des parents et à la monoparentalité. En janvier 2008, soit trois ans après la mise en œuvre de la loi *Hartz IV*, environ 1,9 million d'enfants âgés de moins de 15 ans vivaient dans des familles bénéficiaires de l'ALG II (*Bedarfsgemeinschaften*), c'est-à-dire qu'un enfant sur six percevait une prestation de base soumise à conditions de ressources [Bundesagentur, p. 35, 2008]. En revanche, les familles avec enfants (en bas âge) sont les grandes gagnantes de la reconstruction de l'Etat-providence. Le développement des structures d'accueil d'enfants permet aux parents (isolés) de percevoir un (second) revenu dès le premier anniversaire de l'enfant le plus jeune, et avant de bénéficier de la prestation de congé parental remplaçant le salaire. Par ailleurs, la réorientation de la politique familiale pourrait permettre d'offrir aux enfants issus de familles défavorisées une plus grande égalité des chances dans le domaine éducatif grâce à leur prise en charge en dehors du domicile dès la prime enfance et après une demi-journée d'école.

5. LA SORTIE CHAOTIQUE DU BLOCAGE DE LA REFORME : COMMENT CELA A-T-IL ETE POSSIBLE ?

Des trois périodes de réforme, la première (section 3.1.) fut la moins intéressante car l'Allemagne (à l'instar d'autres Etats-providence bismarckiens) a répondu aux nouveaux défis d'une manière « presque naturelle ». Afin de comprendre pourquoi, après une (deuxième) phase controversée de réduction des dépenses et de blocage des réformes, le processus de reconstruction a finalement abouti à des réformes structurelles, il est important de réfléchir aux conséquences de la réunification et au changements qui se sont opérés dans la façon de mener la politique sociale.

(3) Actuellement, il faut 25 années d'assurance en gagnant toujours le salaire *moyen* pour obtenir une pension publique aussi élevée que le niveau de sécurité de base lorsque l'on prend sa retraite à l'âge légal (augmentation proportionnelle du nombre d'années pour un salaire couvert inférieur). En 2030, pour un travailleur isolé, il faudra à peu près 30 ans pour ne pas dépendre des allocations soumises à condition de ressources (Sachverständigenrat, pp. 192-195, 2007).

La situation économique et fiscale relativement favorable aux environs de 1989 a laissé croire qu'il serait possible de maintenir l'Etat-providence par le biais de réformes progressives et de maîtriser les conséquences économiques et sociales de la réunification. Cela a retardé l'apprentissage social en Allemagne, à une époque où régnait dans d'autres pays (Suède, Finlande et, même avant cela, les Pays-Bas) un sentiment universellement partagé de « crise aiguë », qui a permis à ces pays de restructurer la politique sociale et d'aboutir à des réformes substantielles de l'Etat-providence (Hinrichs, 2002). La réunification a été un méga-événement unique mais n'a pas engendré de « crise » immédiate, et tous les acteurs avaient à cœur d'éviter ou de limiter les répercussions sur les structures institutionnelles établies qui avaient été étendues à l'Allemagne de l'Est. L'apathie économique qui régnait dans les *Länder* d'Allemagne de l'Est nécessitait des transferts interrégionaux nets permanents de fonds publics (budgets fédéraux, des Länder et de la sécurité sociale). En 2003, les transferts de l'Ouest vers l'Est représentaient encore 3,2 % du PIB, ce qui correspondait à peu près au total du déficit public de la même année (Lehmann et al., 2005). Ces transferts ont contribué au ralentissement de la croissance économique dans l'ensemble du pays et ont aggravé les problèmes tout en limitant les marges de manœuvre fiscales et politiques pour procéder à des réformes visant précisément à atténuer ces pressions (par ex. un passage plus marqué du financement par les cotisations au financement par l'impôt).

L'exacerbation des problèmes signifie également une évolution en ciseaux des bénéficiaires des transferts et une diminution du nombre de travailleurs cotisant à la sécurité sociale. Le nombre de personnes exerçant un travail rémunéré en Allemagne est resté quasiment inchangé entre 1991 (38,6 millions) et 2005 (38,8 millions). Toutefois, le nombre de salariés versant des cotisations de sécurité sociale a chuté d'environ 3,8 millions. En outre, l'on a observé chez ceux-ci un glissement vers le travail à temps partiel (+ 1,7 million), dont la contribution aux recettes des régimes est inférieure à celle du travail à temps plein (– 5,5 millions). La diminution de la part des travailleurs assurés obligatoirement, dont la proportion est passée de 77,7 % (1991) à 67,4 % (2005) de toutes les personnes exerçant un travail rémunéré, est partiellement attribuable à des glissements structurels (vers des emplois dans le secteur des services) et à des raisons cycliques, mais est également due aux politiques destinées à renforcer la flexibilité du marché du travail (Bach et al., 2005; StTB, Tableau 2.4 et 2.6A, 2008).

Jusqu'à la fin des années 1990, l'énergie déployée pour mener à bien des réformes était insuffisante face aux problèmes, qui ne cessaient de s'aggraver. Le changement idéel qui s'était produit au milieu des années 1990 avait laissé les sociaux-démocrates indifférents, et le nouveau gouvernement rouge-vert (automne 1998) abrogea même plusieurs réformes promulguées par son prédécesseur. Après une reprise économique de courte durée (1998-2000), et sous l'influence des concepts de réforme du *New Labour* au Royaume-Uni, le Chancelier Schröder et les « modernistes », à cette époque majoritaires au sein de son parti, finirent par adopter les nouveaux

modèles d'interprétation (les Verts aussi) et « s'alignèrent sur l'agenda de politique sociale dominant défini au niveau international » (Palier et Martin, p. 535, 2007). C'est à ce moment critique que le cours des choses s'infléchit.

Le gouvernement poursuivit le changement de politique amorcé à la fin du gouvernement chrétien-libéral : au lieu de laisser l'initiative de la réforme et des compromis aux groupes corporatistes (comme dans le cas de la réforme des pensions de 1989), il prit les devants et ignora en partie les partenaires sociaux. Le renforcement de l'autonomie par rapport au système des organisations d'intérêt après 2000 et le recours accru à l'Etat étaient, dans une large mesure, une conséquence du changement de génération au niveau de l'élite des « hommes / femmes politiques sociaux ». Auparavant, les hommes / femmes politiques et les bureaucrates ayant eu une (longue) carrière dans les syndicats, les organismes caritatifs ou autres associations étaient majoritaires au sein du Ministère du travail et des affaires sociales et du comité responsable du *Bundestag*, et les partisans de l'approche traditionnelle de la sécurité sociale dominaient également au sein des conseils consultatifs (tels que le *Sozialbeirat*). Ils furent supplantés par des « hommes de parti » professionnels, moins fidèles aux valeurs traditionnelles et davantage préoccupés par des considérations électorales et le libéralisme économique (Trampusch, 2005 ; Hassel et Trampusch, 2006).

« Gouverner par les commissions » fut l'une des autres caractéristiques de la politique sociale menée après l'année 2000. Ce système consista à dessaisir les acteurs (les derniers) de « l'ancienne politique » de l'élaboration du programme. La préparation de réformes concrètes fut déléguée à des commissions (largement constituées « d'amis experts ») afin d'obtenir un consensus et d'éviter au gouvernement de devoir asseoir sa légitimité (Czada, 2004). Toutefois, depuis 1999, les tentatives de réforme du gouvernement rouge-vert étaient entravées par une majorité adverse au *Bundesrat* qui, entre autres choses, fit échouer une réforme plus complète des soins de santé dans le courant de l'année 2000. Il fallut donc attendre 2001 pour qu'un nouveau consensus informel se dégage entre le gouvernement et les démocrates-chrétiens à propos de réformes sur lesquelles il n'existait aucune dissension de principe, et dont la réforme des pensions de 2001 fut le premier exemple (voir la section 3.3.).

Le système politique allemand étant susceptible de connaître des blocages de longue durée ainsi que des réformes soudaines, tous les événements marquants dans le processus de réforme de l'organisation de la politique sociale se sont produits à des moments où la concurrence entre les deux principaux partis politiques sur un dossier spécifique était mise de côté et où le parti dans l'opposition était disposé à négocier un compromis (l'introduction de l'assurance SLD, les réformes des soins de santé de 1993 et de 2003, les réformes *Hartz*) ou lorsqu'un « consensus tacite » se dégageait. Les réformes des pensions de 2001 et de 2004 étaient le fruit de ces « consensus tacites » et visaient non pas à utiliser le pouvoir de veto du *Bundesrat,* mais à obtenir des concessions du gouvernement. Dans tous ces cas, les princi-

paux acteurs sociaux (prestataires de soins de santé et syndicats) n'eurent guère la possibilité d'influencer de manière significative ni même d'entraver le processus législatif, ou furent amadoués grâce à quelques concessions purement symboliques (comme ce fut le cas pour les syndicats lors de la phase finale de la réforme « Riester » en 2001 – voir Hinrichs, 2005). Les résultats des élections fédérales anticipées de 2005 ne laissèrent pas d'autre option que la formation d'un gouvernement de « grande coalition », mal aimé. Cette « constellation » neutralise largement tous les pouvoirs de veto (bien que les gouvernements des Länder puissent toujours faire entendre leurs « voix ») mais déplace les conflits liés à la réforme de la politique sociale vers le gouvernement même, où la concurrence entre le CDU / CSU et le SPD n'a pas connu de repos.

6. CONCLUSION

Nous avons démontré que, dans un environnement moins stable, l'Etat-providence allemand, fortement grevé par les cotisations et les transferts, était de plus en plus mis sous pression. Dans un même temps, l'ajustement aux défis intérieurs et extérieurs a été d'abord limité. Les contextes micro-institutionnels des régimes de sécurité sociale ont moins entravé la réforme que les macro-institutions. Les structures politiques spécifiques de l'Allemagne ne permettent certaines réformes spécifiques qu'à condition de parvenir à un consensus ouvert ou tacite entre les deux grands partis politiques. Les principales réformes structurelles, issues de changements paradigmatiques, ont eu lieu après 2000 et ont produit des effets correspondants pour les citoyens finançant l'Etat-providence ou percevant des prestations sociales.

La nouvelle orientation institutionnelle de la sécurité sociale allemande n'a pas suivi une voie homogène de création d'un « nouvel Etat-providence ». Celui-ci présente néanmoins les caractéristiques générales d'un Etat-providence « postbismarckien » inachevé – une forme hybride des modèles anglo-saxon et scandinave. Plusieurs éléments traduisent un virage vers un modèle libéral : diminution de la sécurité des revenus par le biais des régimes obligatoires, assortie d'exigences en matière d'autoresponsabilité et d'un recours accru aux régimes privés ; renforcement du rôle des prestations soumises à condition de ressources ; et mesures d'activation plus strictes. L'activation est aussi l'une des principales caractéristiques de la politique scandinave mais il existe d'autres tendances, plus importantes, en matière de réforme observées dans ce modèle : l'accroissement du financement par l'impôt (la principale orientation de toutes les tentatives de réforme) et une augmentation des dépenses affectées aux services orientés vers la famille. La transformation de l'Etat-providence « bismarckien » en Allemagne pourrait donc se limiter (au mieux) à une situation équivalant à zéro : ce que les familles gagnent en tant que parents, elles le perdent en tant que salariés (cotisations de sécurité sociale plus élevées et dépenses pour des régimes privés) ou lorsqu'elles n'ont pas de travail rémunéré, c'est-à-dire lorsqu'elles sont au chômage ou lorsqu'elles vieillissent.

Alors qu'il se félicitait du développement de la politique familiale, le public a boudé la réforme de la politique du marché de l'emploi, perçue comme une menace non seulement par les personnes actuellement au chômage mais aussi par les classes moyennes (modestes). Ainsi, la législation des fameuses réformes *Hartz* a coûté très cher aux sociaux-démocrates d'un point de vue politique. Les prestations uniformes pour les chômeurs de longue durée ont été désapprouvées par une large majorité de la population parce qu'elles étaient contraires au concept établi de la justice sociale (Krömmelbein et al., pp. 123-124, pp. 145-146, p. 176, 2007), et le gouvernement rouge-vert s'avéra incapable d'expliquer que la réforme n'était pas exclusivement une « réduction » des seuls droits, s'accompagnant de sanctions plus sévères. En outre, *Hartz IV* fut promulguée à une époque où les perspectives d'amélioration de l'emploi étaient défavorables (Eichhorst et Sesselmeier, 2007). Sa mise en œuvre entraîna des protestations massives (surtout en Allemagne de l'Est) et contribua aux défaites des sociaux-démocrates lors des élections régionales ultérieures, précipitant la tenue d'élections fédérales en septembre 2005. De nombreux électeurs de gauche quittèrent le parti et le groupe séparatiste désorganisé (WASG) s'allia aux socialistes de gauche (PDS) (principalement en Allemagne de l'Est). Sous l'appellation *Die Linke* (la gauche), ils obtinrent 8,7 % des votes en 2005 et réussirent à se maintenir en Allemagne de l'Ouest.

Les différentes réformes adoptées au cours de la législature 2002-2005 et la participation active à la promulgation en 2007 du report de l'âge légal du départ à la retraite aliénèrent également les alliés traditionnels, les syndicats et les sociaux-démocrates. Certains syndicats ou, tout au moins, de puissantes fractions internes sympathisèrent ouvertement avec le parti *Die Linke*. Dès lors, face à ce parti radical de gauche, qui ne pouvait plus être négligé, et au mécontentement du peuple, les sociaux-démocrates furent les premiers à prononcer la « fin des mesures imposées ». Au sein du gouvernement de « grande coalition », ils réussirent à faire pression en faveur d'une réextension de la période d'éligibilité pour les allocations ALG I. Depuis janvier 2008, les chômeurs âgés de 58 ans ou plus ont droit à une durée maximale de 24 mois (au lieu de 18). En outre, pour ne pas mécontenter davantage les retraités, les deux partis du gouvernement convinrent de ne pas appliquer le système d'ajustement adopté en 2008 et 2009 et d'augmenter arbitrairement les pensions publiques de quelque (toujours maigres) 1,1% en juillet 2008, au lieu des 0,46 % prévus par le système. Il reste à voir si la « fin des mesures imposées » en 2007 marquera le début d'une quatrième période dans la continuité des précédentes. Après l'arrêt brutal de la reprise économique et la baisse des chiffres du chômage à l'automne 2008, la réforme de l'Etat-providence s'est, elle aussi, interrompue.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Abelshauser, Werner, *Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945*, Munich, C.H. Beck, 2004.

Annesley, Claire, Lisbon et Social Europe: Towards a European "Adult Worker Model" Welfare System, *Journal of European Social Policy,* 17, pp. 195-205, 2007.

Bach, Hans-Uwe, Gaggermeier, Christian et Klinger, Sabine, *Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung: Woher kommt die Talfahrt?*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-Kurzbericht, n° 26 (v. 28.12.2005), Nuremberg, 2005.

Bleses, Peter et Seeleib-Kaiser, Martin, *The Dual Transformation of the German Welfare State*, Houndmills, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS : Ministère fédéral du travail et des affaires sociales), *Sozialbudget 2007. Tabellenauszug*, Berlin, BMAS, 2008.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ : Ministère fédéral de la famille, des seniors, des femmes et de la jeunesse), *Dossier: Armutsrisiken von Kindern und Jugendlichen in Deutschland*, Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen im BMFSFJ, Berlin, 2008.

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS : Ministère fédéral de la santé et de la sécurité sociale), *Sozialbericht 2005*, Berlin, BMGS, 2005.

Bönker, Frank, Changing Ideas on Pensions: Accounting for Differences in the Spread of the Multipillar Paradigm in Five EU Social Insurance Countries, in Taylor-Gooby, Peter (éd.), *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*, Houndmills, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 81-99, 2005.

Bonoli, Giuliano et Palier, Bruno, Changing the Politics of Social Programmes: Innovative Change in British and French Welfare Reforms, *Journal of European Social Policy,* 8, pp. 317-330, 1998.

Bosch, Gerhard, Kalina, Thorsten et Weinkopf, Claudia, Niedriglohnbeschäftigte auf der Verliererseite, *WSI-Mitteilungen,* 61, pp. 423-430, 2008.

Bundesagentur für Arbeit (Agence fédérale de l'emploi), *Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende; mai 2008*, Analytikreport der Statistik, Nuremberg, Bundesagentur, 2008.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (StTB : Ministère fédéral du travail et des affaires sociales) (éd.), *Statistisches Taschenbuch 2008*, Bonn, BMAS, Referat Information, Publikation, Redaktion, 2008.

Bundesrechnungshof (Cour des comptes fédérale), *Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*, Deutscher Bundestag, Drucksache 16/7100 (21.11.2007), Berlin, 2007.

Bundesregierung (Gouvernement fédéral), *Siebter Familienbericht. Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit*, Deutscher Bundestag, Drucksache 16/1360 (26.04.2006), Berlin, 2006.

Clasen, Jochen, *Reforming European Welfare States: Germany and the United Kingdom Compared,* Oxford, Oxford University Press, 2005.

Cox, Robert Henry, The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany, *World Politics*, 53, pp. 463-498, 2001.

Czada, Roland, Die neue deutsche Wohlfahrtswelt – Sozialpolitik und Arbeitsmarkt im Wandel, in Lütz, Susanne et Czada, Roland (éd.), *Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 127-154, 2004.

Deutscher Bundestag (Parlement allemand), *Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung* (Rentenreformgesetz 1999 – RRG 1999), Drucksache 13/8011 (24.06.97), Bonn, 2007a.

Deutscher Bundestag (Parlement allemand), *Plenarprotokoll 13/185,* 27, juin 1997, Bonn, 1997.

Eichhorst, Werner et Sesselmeier, Werner, *Die Akzeptanz von Arbeitsmarktreformen am Beispiel von Hartz IV,* Fondation Friedrich-Ebert, Département de politique économique et sociale, Bonn, FES, 2007.

Esping-Andersen, Gösta, Welfare States Without Work, in Esping-Andersen, Gösta (éd.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London, Sage, pp. 66-87, 1996.

Gerlinger, Thomas, Rot-grüne Gesundheitspolitik 1998-2003, *Aus Politik und Zeitgeschichte,* 53 (33-34), pp. 6-13, 2003.

Goebel, Jan et Richter, Maria, Nach der Einführung von Arbeitslosengeld II: Deutlich mehr Verlierer als Gewinner unter den Hilfeempfängern, *DIW-Wochenbericht*, 74, pp. 753-761, 2007.

Götting, Ulrike, Haug, Karin et Hinrichs, Karl, The Long Road to Long-Term Care Insurance in Germany: A Case Study in Welfare State Expansion, *Journal of Public Policy*, 14, pp. 285-309, 1994.

Grabka, Markus M. et Frick, Joachim R., Schrumpfende Mittelschicht – Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen?, *DIW-Wochenbericht*, 75, pp. 101-108, 2008.

Hall, Peter A., Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, *Comparative Politics*, 25, pp. 275-296, 1993.

Hassel, Anke et Trampusch, Christine, Verbände und Parteien: Die Dynamik von Parteikonflikten und die Erosion des Korporatismus, in Beckert, Jens, Ebbinghaus Bernhard, Hassel, Anke et Manow, Philip (éd.), *Transformation des Kapitalismus*, Frankfurt/New York, Campus S, pp. 111-132, 2006.

Henninger, Annette, Wimbauer, Christine et Dombrowski, Rosine, Demography as a Push toward Gender Equality? Current Reforms of German Family Policy, *Social Politics*, 15, pp. 287-314, 2008.

Hinrichs, Karl, Irregular Employment Patterns and the Loose Net of Social Security: Some Findings on the West German Development, in Adler, Michael et al. (éds.), *The Sociology of Social Security*, Edimbourg, Edinburgh University Press, pp. 110-127, 1991.

Hinrichs, Karl, Das Normalarbeitsverhältnis und der männliche Familienernährer als Leitbilder der Sozialpolitik, *Sozialer Fortschritt*, 45, pp. 102-107, 1996.

Hinrichs, Karl, What Can Be Learned from Whom? Germany's Employment in Comparative Perspective, *The European Journal of Social Science Research*, 15, pp. 77-97, 2002.

Hinrichs, Karl, New Century – New Paradigm: Pension Reforms in Germany, in Bonoli, Giuliano et Shinkawa, Toshimitsu (éds.), *Ageing and Pension Reform Around the World: Evidence from Eleven Countries*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 47-73, 2005.

Hinrichs, Karl, Reforming Labour Market Policy in Germany, *The Journal of Poverty and Social Justice*, 15, pp. 221-231, 2007.

Hinrichs, Karl, Kehrt die Altersarmut zurück? Atypische Beschäftigung als Problem der Rentenpolitik, in Bonoli, Giuliano et Bertozzi, Fabio (éds.), *Neue Herausforderungen für den Sozialstaat,* Berne, Haupt, pp. 19-36, 2008.

Hinrichs, Karl et Kangas, Olli, When Is a Change Big Enough to Be a System Shift? Small System-Shifting Changes in German and Finnish Pension Policies, *Social Policy and Administration*, 37, pp. 573-591, 2003.

Kaufmann, Franz-Xaver, *Herausforderungen des Sozialstaates,* Frankfort s/l M., Suhrkamp, 1997.

Kommission "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt", Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Ministère fédéral du travail et des affaires sociales), 2002.

Kommission Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission, hrsg. vom Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, (Ministère fédéral de la Santé et de la sécurité sociale), Berlin, 2003.

Konle-Seidl, Regina, Eichhorst, Werner et Grienberger-Zingerle, Maria, *Activation Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support,* Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Institut de recherche sur le marché du travail et sur les professions), IAB-Discussion Paper, n° 6/2007, Nuremberg, 2007.

Krömmelbein, Silvia, Bieräugel, Roland, Nüchter, Oliver, Glatzer, Wolfgang et Schmid, Alfons, *Einstellungen zum Sozialstaat,* Opladen, Farmington Hills, Verlag Budrich, Barbara, 2007.

Lehmann, Harald, Ludwig, Udo et Ragnitz, Joachim, Originäre Wirtschaftskraft der neuen Länder noch schwächer als bislang angenommen*, Wirtschaft im Wandel*, 11, pp. 134-145, 2005.

Leisering, Lutz, Grenzen des Sozialversicherungsstaats? Sozialer Wandel als Herausforderung staatlicher Einkommenssicherung*, Zeitschrift für Sozialreform*, 41, pp. 860-880, 2006.

Lewis, Jane, Gender and the Development of Welfare Regimes*, Journal of European Social Policy*, 2, pp. 159-173, 1992.

Manow, Philip et Seils, Eric, Adjusting Badly: The German Welfare State, Structural Change, and the Open Economy*,* in Scharpf, Fritz W. et Schmidt, Vivien A. (éds.), *Welfare and Work in the Open Economy. Vol. II: Diverse Responses to Common Challenges,* Oxford, Oxford University Press, pp. 264-307, 2000.

Mückenberger, Ulrich, Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses – Hat das Arbeitsrecht noch Zukunft*?, Zeitschrift für Sozialreform*, 31, pp. 415-434 et pp. 457-475, 1985.

Nullmeier, Frank et Rüb, Friedbert W, Erschöpfung des Sozialversicherungsprinzips? Gesetzliche Rentenversicherung und sozialstaatlicher Republikanismus, in Riedmüller, Barbara et Olk, Thomas (éds.), *Grenzen des Sozialversicherungsstaates*, Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 59-80, 1994.

Offe, Claus, Smooth Consolidation in the West German Welfare State : Structural Change, Fiscal Policies, and Populist Politics, in Piven, Frances Fox (éd.), *Labor Parties in Postindustrial Societies*, Cambridge, Polity Press, pp. 124-146, 1991.

Oschmiansky, Frank, Mauer, Andreas et Schulze Buschoff, Karin, Arbeitsmarktreformen in Deutschland – Zwischen Pfadabhängigkeit und Paradigmenwechsel, *WSI-Mitteilungen*, 60, pp. 291-297, 2007.

Ostner, Ilona, Paradigmenwechsel in der (west)deutschen Familienpolitik, in Berger Peter A. et Kahlert, Heike (éds.), *Der demographische Wandel. Chancen für die Neuorientierung der Geschlechterverhältnisse*, Frankfurt/New York, Campus, pp. 163-199, 2006.

Palier, Bruno et Martin, Claude, From "a Frozen Landscape" to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems, *Social Policy and Administration*, 41, pp. 535-554, 2007.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Conseil des sages), Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen, *Jahresgutachten 2006/07*, Wiesbaden, 2006.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Conseil des sages), Das Erreichte nicht verspielen, *Jahresgutachten 2007/08*, Wiesbaden, 2007.

Schmähl, Winfried, Dismantling an Earnings-Related Social Pension Scheme : Germany's New Pension Policy, *Journal of Social Policy*, 36, pp. 319-340, 2007.

Sozialbeirat (Conseil social consultatif), Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 1998, in Bundesregierung, *Rentenversicherungsbericht 1998,* Deutscher Bundestag (Parlement allemand), Drucksache 13/11290 (17.07.98), Bonn, pp. 239-251, 1998.

Streeck, Wolfgang et Thelen, Kathleen, Introduction : Institutional Change in Advanced Political Economies, in Streeck, Wolfgang et Thelen, Kathleen (éds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 1-39, 2005.

Trampusch, Christine, From Interest Groups to Parties: The Change in the Career Patterns of the Legislative Elite in German Social Policy, *German Politics*, 14, pp. 14-32, 2005.

Trampusch, Christine, Sequenzorientierte Policy-Analyse: Warum die Rentenreform von Walter Riester nicht an Reformblockaden scheiterte, *Berliner Journal für Soziologie,* 16, pp. 55-76, 2006.

TABLE DES MATIERES

LES REFORMES DE L'ETAT-PROVIDENCE EN ALLEMAGNE – OU COMMENT FAIRE DEMI-TOUR DANS UNE IMPASSE

1. INTRODUCTION 345

2. L'ETAT SOCIAL ALLEMAND TEL QUE NOUS LE CONNAISSIONS 347

2.1. LA SECURITE SOCIALE FONDEE SUR LA RELATION DE TRAVAIL CLASSIQUE 347
2.2. REGIMES DE SECURITE SOCIALE : CARACTERISTIQUES INSTITUTIONNELLES 348

3. UNE TRAJECTOIRE SEQUENTIELLE DE REFORMES 351

3.1. PERIODE I (1976-1995) : CONSOLIDATION EN DOUCEUR ET DERNIERE VICTOIRE POUR L'ASSURANCE SOCIALE 352
3.2. PERIODE II (1996-2000) : DE L'OPTIMISME (NON FONDE) AU "BLOCAGE DES REFORMES" 355
3.3. PERIODE III (2001-2007) : NOUVELLE DYNAMIQUE EN FAVEUR D'UN PROCESSUS DE REFORME "AU-DELA DE L'INCREMENTALISME" 358

4. CONSEQUENCES DES MANOEUVRES ENTREPRISES POUR SORTIR DE L'IMPASSE 364

5. LA SORTIE CHAOTIQUE DU BLOCAGE DE LA REFORME : COMMENT CELA A-T-IL ETE POSSIBLE ? 367

6. CONCLUSION 370

BIBLIOGRAPHIE 372

LES TRANSFORMATIONS DUALISANTES DU SYSTEME FRANCAIS DE PROTECTION SOCIALE

PAR BRUNO PALIER
Sciences Po, Paris

1. INTRODUCTION

Les principales composantes du système français de protection sociale reflètent clairement la tradition bismarckienne de l'assurance sociale. De 1945 jusqu'à la fin des années 1970, les politiques sociales se sont développées comme l'une des parties importantes des compromis keynésiens qui sous-tendaient les *'Trente Glorieuses'*. Les dépenses sociales étaient perçues comme favorisant la croissance économique et l'emploi, les transferts des assurances sociales étaient considérés comme un moyen de répondre aux besoins sociaux des travailleurs, les institutions sociales de l'Etat soutenaient la paix sociale. Depuis lors, toutes les fonctions économiques, sociales et politiques des systèmes de protection sociale ont progressivement été mises en question. Après une longue période de crise et de résistance, les programmes sociaux français ont été progressivement réformés afin de mieux s'adapter au nouvel environnement économique et social. Cette adaptation est toutefois partielle, étant donné qu'elle a été effectuée dans le cadre d'une stratégie de réforme duale plutôt que globale, divisant le système social et la société française en deux mondes distincts : les personnes toujours assurées par un ensemble de plus en plus actuariel d'assurances publiques et privées, et celles qui dépendent d'une nouvelle protection sociale de base, de type non bismarckien.

L'article rappellera en premier lieu le contenu des compromis d'après-guerre sur lesquels était basée la protection sociale française. Ensuite, nous procéderons à une analyse des quatre phases différentes de la trajectoire de réformes sociales française, en nous focalisant sur les mécanismes intellectuels, institutionnels et politiques, qui ont progressivement transformé les systèmes sociaux français. La conclusion établira les grandes lignes des caractéristiques principales des nouvelles institutions de politique sociale et du paradigme du système social français.

2. LES ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS, REFLETS DES COMPROMIS DE L'APRES-GUERRE

En 1944, le gouvernement français 'd'*Union nationale*' avait en tête une généralisation de la protection sociale et la réalisation d'une couverture universelle et uniforme pour la totalité de la population (objectifs beveridgiens). Néanmoins, à cette époque régnait une grande défiance à l'égard d'une solution étatique pour la protection sociale, émanant des groupes qui avaient déjà accès à des régimes spécifiques d'assurances sociales, du mouvement ouvrier ou même de hauts fonctionnaires qui partageaient certaines vues corporatistes, tels que Pierre Laroque, le 'père fondateur' de la *Sécurité sociale* française (Merrien, 1990). C'est pourquoi l'on décida de rester dans un cadre d'assurance sociale fondée sur l'emploi au lieu d'adopter un système universel géré par l'état. Le système français est basé sur un compromis entre objectifs beveridgiens et moyens bismarckiens.

2.1. LES DROITS : DROITS SOCIAUX DES TRAVAILLEURS ET DE LEUR FAMILLE

Le principal objectif des fondateurs de la sécurité sociale au milieu des années 1940 visait l'intégration économique et sociale de la classe ouvrière, pour prévenir tout mouvement révolutionnaire dans un pays où le parti communiste remportait quasiment 25% des voix lors des élections générales. C'est pourquoi ils développèrent un système d'assurance sociale pour les travailleurs salariés du secteur privé (le *« régime général de la Sécurité sociale »*). Au cours des années suivantes, la protection sociale a été élargie par le biais de la multiplication de programmes similaires mais distincts et spécifiques ('*régimes*') pour d'autres groupes professionnels. Lorsque fut promulguée une loi déclarant la généralisation de la sécurité sociale à l'ensemble de la population en 1978, la protection sociale était principalement basée sur le statut professionnel et acquise grâce au paiement de cotisations sociales. Les droits sociaux indirects furent accordés aux membres de la famille du travailleur (généralement masculin) (épouse et enfants qualifiés d' '*ayants droit*').

2.2. LES PRESTATIONS : PRESTATIONS CONTRIBUTIVES VISANT A MAINTENIR LE REVENU

Le principal objectif du système avait pour but de garantir aux travailleurs une sécurité des revenus (*« garantir la sécurité du lendemain »*). Dès lors, les prestations sociales furent conçues sous la forme de prestations en espèce, proportionnelles au revenu antérieur. Au début des années 1980 en France, 70% de l'ensemble des dépenses sociales consistaient en prestations en espèce, liées au paiement antérieur d'une cotisation (IRES, 1983).

Les prestations accordées par *la Sécurité sociale* ne pouvaient cependant pas dépasser un plafond (équivalent à grosso modo 133% du salaire moyen) et dans l'assurance-maladie, l'assuré intervient pour une part dans le coût (ce qui est appelé '*ticket*

modérateur'). Afin d'améliorer la couverture, les premiers régimes de sécurité sociale ont été complétés par des retraites privées complémentaires (*retraites complémentaire*s) et des assurances-maladie complémentaires (*mutuelles*).

Dans les années 1980, au sein du régime des retraites du secteur privé, un travailleur qui a travaillé à plein temps durant le nombre requis d'années (37,5 ans depuis 1971) pouvait s'attendre à toucher 50% de la moyenne du revenu des 10 meilleures années, plus quelque 25% venant des régimes de retraites complémentaires. L'allocation de chômage était relativement généreuse en 1979, lorsque 50% des chômeurs assurés pouvaient obtenir 90% de leur ancien salaire pendant un an (Palier, 2005a). Dans les soins de santé, la principale préoccupation consista à remplacer les revenus perdus pendant la période de maladie (les indemnités de maladie représentaient 60% des dépenses de santé au début des années 1950), et l'on opta pour un remboursement du coût du traitement au lieu de fournir des soins de santé publics. Ceci permettait aux personnes de choisir librement leurs médecins, de les payer directement et d'être remboursées ultérieurement par leur caisse d'assurance-maladie et par leurs mutuelles pour le ticket modérateur (si elles en souscrivaient une ou si leur employeur leur en payait une).

2.3. LE FINANCEMENT : LES COTISATIONS SOCIALES COMME 'SALAIRE DIFFERE'

Considérant que la plupart des prestations sociales visaient à remplacer le revenu perdu en cas de maladie, d'accident, d'invalidité, de vieillesse et de chômage, le principal mode de financement des dépenses sociales reposait sur les cotisations sociales. En 1982, 82,5% des dépenses sociales étaient financées par des cotisations sociales, ce qui représentait 45% du salaire brut des travailleurs. Les employeurs payaient environ 80% de cotisations sociales (IRES, 1983).

Les prestations sociales sont considérées comme acquises par le paiement d'une cotisation sociale et ont longtemps été qualifiées de 'salaire différé'. Les droits sociaux obtenus grâce au travail sont extrêmement légitimes : les personnes travaillent et payent pour leur propre sécurité sociale. Elles la considèrent comme un 'droit acquis' avec une signification double : acquis grâce à la mobilisation des travailleurs à travers l'histoire (*acquis sociaux*) (1), et acquis grâce au payement de cotisations sociales par les individus.

Dès l'origine, les concepteurs du système le voulaient le plus indépendant possible de l'Etat, et donc reposant exclusivement sur des cotisations sociales. L'impôt a toujours joué un rôle marginal dans le financement de l'assurance sociale. Au nom de cette indépendance, les partenaires sociaux ont rapidement (dans le courant des années 1950) accusé l'Etat de grever indûment la sécurité sociale lorsqu'il demandait

(1) Si cette représentation des "*acquis sociaux*" est largement répandue dans l'Hexagone, les travaux d'historiens démontrent qu'en France tout comme dans d'autres pays bismarckiens, cette conception n'est pas la meilleure théorie pour expliquer le développement du système social. Voir Hatzfeld, 1989.

aux caisses d'assurance sociale de payer pour les allocations ne reposant pas sur des cotisations (2). D'autre part, les partenaires sociaux ont toujours voulu éviter que l'Etat n'apporte des taxes au sein de l'assurance sociale, parce que cela aurait signifié une mise en question de leur rôle comme gestionnaires des caisses d'assurances sociales (Palier, chapitre trois, 2005a).

2.4. ORGANISATION ET GOUVERNANCE : UN SYSTEME CORPORATISTE FRAGMENTE

Le système français est divisé en plusieurs programmes différents (*branches*). Le *régime général de la Sécurité sociale*, qui couvre les travailleurs salariés du secteur privé du commerce et de l'industrie (60% de la population active) comprend différentes branches : maladie, accident du travail, vieillesse, famille et recourrement. En vue de compléter les prestations de base, de nombreuses assurances complémentaires collectives privées ont été développées, telles que les régimes complémentaires de retraites pour les travailleurs salariés des secteurs privés (3), devenues obligatoires en 1972, et les *mutuelles*, assurances-maladie complémentaires privées (facultatives, mais en 1980, 75% de la population française était couverte – IRES, 1983). En 1958, l'assurance-chômage fut négociée et ensuite gérée par les partenaires sociaux sans intervention de l'Etat. Outre le *régime général,* un grand nombre de régimes d'assurances sociales ont été instaurés pour divers groupes professionnels. En 1980, l'on dénombrait 19 régimes différents d'assurance maladie, 600 caisses d'assurances vieillesse de base, plus de 6.000 régimes de retraites complémentaires, et des milliers de *mutuelles* (IRES, 1983). Les allocations familiales (*caisses d'allocations familiales*), d'une part, et l'assurance-chômage d'autre part (UNEDIC - *Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce*) couvrent la quasi-totalité de la population au sein d'un seul régime.

Les programmes sont constitués de différentes caisses organisées aux niveaux national, régional et local. Leurs personnels ne sont pas payés par l'Etat et ne relèvent pas de son autorité. Jusqu'au milieu des années 1990, chaque caisse était dirigée par un conseil d'administration comprenant des représentants des employeurs et des travailleurs, avec un président élu dans leurs rangs et un directeur de la caisse, nommé par le conseil d'administration en liaison avec le Ministère des Affaires sociales. Le système était censé être géré par ceux qui le financent et qui y sont intéressés, et était uniquement soumis à un contrôle limité par l'état supposé n'avoir qu'un rôle de supervision, appelé *la tutelle*. En fait, l'état a toujours décidé du niveau des allocations et des cotisations pour l'assurance-maladie obligatoire et pour l'assurance-vieillesse de base. Les partenaires sociaux prennent réellement les décisions qui touchent les régimes de retraites complémentaires et l'assurance-chômage.

(2) Par exemple, un revenu minimum pour les personnes âgées a été créé en 1956 pour les personnes qui n'avaient pas cotisé suffisamment pour s'ouvrir des droits dans le régime de l'assurance-pension de vieillesse mais il était principalement financé par des cotisations sociales. Les partenaires sociaux ont dénoncé qu'une "charge indue" pesait sur les assurances sociales (Valat, 2001).
(3) AGIRC (Association générale des institutions de retraite des cadres) et ARCCO (Association des régimes de retraites complémentaires).

La participation des représentants des travailleurs à la gestion de la sécurité sociale est qualifiée de « *démocratie sociale* ». Elle a pour but de garantir l'intégration sociale et politique des travailleurs au sein de la société aussi bien que la collaboration entre travailleurs et employeurs et dès lors d'assurer la paix sociale (Merrien, 1990, Castel, 1995). Les syndicats français pouvaient compenser leur faiblesse dans le secteur de la production (l'affiliation aux syndicats en France a toujours été la plus faible parmi les pays développés) par les ressources matérielles et symboliques fournies par leur rôle de gestionnaire au sein du système de la sécurité sociale.

L'une des ressources les plus importantes que le système a fournie aux syndicats consistait à contrôler le personnel travaillant dans les caisses d'assurances sociales. Pendant longtemps, la législation a laissé toute la responsabilité du recrutement des employés au conseil d'administration des caisses. Dès lors, être affilié au syndicat qui présidait la caisse devint un critère d'engagement. Par ailleurs, les caisses (principalement les caisses nationales) procuraient des emplois aux personnes travaillant en fait pour les syndicats (Catrice-Lorey, 1995 ; Duclos, Mériaux, 1997, divers rapports de la Cour des Comptes, plus spécialement en 1990 et en 2000). Le deuxième type de ressources était plus symbolique : les syndicats apparaissaient progressivement comme les défenseurs des « *acquis sociaux* » auxquels la population française les associait désormais.

Pendant les « *Trente Glorieuses* », le système de la sécurité sociale était conçu pour jouer un rôle positif pour la croissance économique et pour l'emploi, pour le progrès social et pour l'intégration sociale, pour la légitimation politique de l'ordre social et pour le soutien de la paix sociale. Peu à peu, toutes ces connections positives de la sécurité sociale à l'économie et à la société ont été mises en question et transformées.

3. LA TRAJECTOIRE FRANCAISE DES REFORMES

A l'instar de la plupart de ses voisins bismarckiens, la trajectoire française des réformes de la protection sociale repose sur quatre séquences principales. Les gouvernements ont d'abord tenté de faire face aux déficits récurrents de la sécurité sociale avec des plans consistant principalement à accroître les cotisations sociales. Parallèlement, divers plans de restructuration industrielle ont été lancés, lesquels étaient également partiellement financés par des cotisations sociales. En deuxième lieu, à la suite de l'intensification des contraintes européennes au début des années '90, des réductions de dépenses difficiles et contestées ont été tentées dans les domaines du chômage, de l'assurance-vieillesse et de l'assurance-maladie. En troisième lieu, confrontés à l'nadéquation croissante des assurances sociales françaises avec le nouveau contexte économique et social, les gouvernements ont lancé des réformes institutionnelles à long terme qui ont instauré de nouvelles prestations non bismarckiennes, de nouvelles sources de financement et de nouvelles modalités de gouvernance. Les effets cumulés des trois premières vagues de réformes ont mené à

la quatrième séquence, commencée en 2001, marquée par l'activation des politiques de l'emploi et du chômage, le développement de la capitalisation dans les retraites et une restructuration du secteur de soins de santé français.

3.1. PLANS DE SAUVETAGE DU SYSTEME

Dans les années '70, les premières conséquences de la crise économique sur la protection sociale ont été de deux ordres. D'une part, cette crise signifiait moins de ressources pour le système (moins de cotisations sociales payées à la suite d'une faible croissance économique, de l'absence d'augmentations salariales et du nombre accru de chômeurs), d'autre part, elle entraînait des dépenses plus élevées : de plus en plus de chômeurs à protéger, de nouvelles dépenses sociales utilisées pour écarter les travailleurs du marché de l'emploi. Entre-temps, le système a atteint l'apogée de sa maturation, ce qui impliquait également un plus grand volume de dépenses sociales (4).

Quasiment automatiquement, le principal problème qui en a résulté était l'ampleur des déficits du budget de la sécurité sociale (célèbre en France sous le nom de '*trou de la Sécu*'). Après des années de comptes en équilibre, le déficit du régime général de sécurité sociale est devenu un problème récurrent (entre 2 et 4% de ses ressources depuis le milieu des années '70 jusqu'à la fin des années '80, entre 0,9% et 1,8% de 1988 à 1992, et plus ou moins 5% de 1993 à 1998 (5)). Ces déficits ne sont plus alors perçus comme des déficits temporaires qu'une politique de relance finira par résoudre. Au tournant des années '80, deux gouvernements français ont douloureusement fait l'expérience de la rupture de l'équation keynésienne. A la suite de l'échec de Jacques Chirac en 1974-1976 et de celui de Pierre Mauroy en 1981-1982, l'utilisation keynésienne des prestations sociales a perdu toute légitimation tant pour les gouvernements de droite que de gauche. Dans les deux cas, les Premiers ministres ont augmenté les prestations sociales pour 'booster' la consommation privée et ensuite les activités économiques. Cela s'est terminé avec un important déficit public, une balance commerciale négative, une forte inflation et une augmentation du chômage et des impôts. En 1976 ou en 1982, ces politiques économiques ont dû se muer en politique opposée, restrictive et monétariste (Hall, 1986).

Après ces expériences négatives, chaque gouvernement a partagé l'idée que les déficits de la Sécurité Sociale devaient être équilibrés. Toutefois, entre les deux solutions envisageables (accroissement des ressources ou coupes dans les dépenses (6)),

(4) L'accès universel aux allocations familiales, aux soins de santé et à la retraite est garanti par les lois de 1974 et 1978 ; les pensions sont plus généreuses depuis 1971, et de plus en plus de pensions à verser sont des pensions pleines ; de nouvelles allocations sont créées pour les personnes non assurées comme les orphelins (1970), les handicapés (1973), les familles monoparentales (1976).
(5) SESI, *Comptes de la sécurité sociale*, plusieurs années.
(6) Alors que l'Etat français engrangeait une multitude de dettes, le système d'assurance sociale finissait par équilibrer ses comptes jusqu'au début des années '90.

en protection sociale, au cours des années '70 et '80, le choix s'est porté sur un accroissement des ressources. Pendant au moins 15 ans, les gouvernements ont évité des réductions de dépenses majeures et ont préféré augmenter les cotisations sociales pour équilibrer le déficit de la sécurité sociale. Au lieu de développer une rhétorique accusatrice contre l'Etat-providence qui aurait provoqué le courroux de la population et des syndicats, ils ont reconnu l'importance de la *Sécurité sociale*, mais ont souligné les dangers de sa situation actuelle et présenté des mesures qui avaient pour but non de réformer le système, mais de restaurer sa viabilité.

Entre 1975 et 1995, à moins qu'une élection ne fût imminente, chaque fois qu'un déficit de *Sécurité sociale* était annoncé, on faisait suivre cette déclaration par la présentation de différentes mesures rassemblées dans un *plan de redressement des comptes de la Sécurité sociale* (7). Ce dernier consistait habituellement en des majorations des cotisations payées par les travailleurs et en des mesures d'économies limitées, principalement dans le secteur de la santé, où le niveau de remboursement des dépenses de soins était abaissé (8). Toutefois, au cours de cette même période, toutes les prestations contributives telles que les indemnités journalières maladie, les pensions de vieillesse, les allocations de l'assurance-chômage ont augmenté ou, au mieux, ont été stabilisées. Les prestations sociales sont perçues comme un bon moyen pour servir de tampon aux conséquences sociales les plus rudes de la crise. Dès lors, les dépenses sociales ont continué à s'accroître rapidement jusqu'au milieu des années '80, et plus lentement depuis. La part des dépenses sociales dans le PIB est ainsi passée de 19,4 pour cent en 1974 à 27,3 pour cent en 1985 et à 27,75 pour cent en 1992 (9).

La principale réaction a donc consisté à augmenter les ressources. Les cotisations sociales sont passées de moins de 20 pour cent du PIB français en 1978 à quasiment 23 pour cent en 1985. Elles se sont stabilisées à ce niveau depuis. Si les cotisations sociales représentaient 45% du salaire brut au début des années '80, en 1996, elles représentaient plus de 60% pour un salaire supérieur à 1,3 fois le salaire minimum (Palier, 2005a).

Ces premières réponses à la crise financière de l'Etat-providence français ont abouti à des changements relativement mineurs dans le niveau des prestations (quelques nouvelles prestations, une certaine stabilisation comme dans le chômage après 1984, et une certaine diminution, tout particulièrement dans le remboursement des soins de santé), à l'augmentation du nombre des bénéficiaires (assurance-chômage, pré-retraite, pension à l'âge de 60 ans) et surtout à la hausse du niveau des cotisations sociales.

(7) On peut trouver une présentation du contenu de tous ces plans dans Palier, annexe 1, 2005a.
(8) En 1980, 76,5 pour cent des dépenses de santé payées par l'assuré étaient remboursées par les caisses d'assurances sociales de base, 74 pour cent en 1990 et 73,9 pour cent en 1995.
(9) SESI, *comptes de la sécurité sociale*, plusieurs années.

Afin d'éviter des conflits avec les partenaires sociaux et avec la population, les gouvernements ont appliqué « les bonnes vieilles recettes ». Ces recettes furent également importantes parce qu'elles soutenaient la stratégie de réduction de l'emplois adoptée à cette époque en France comme dans d'autres pays d'Europe continentale (Esping-Andersen, 1996). En effet, durant les années 1980, les gouvernements utilisaient les dépenses sociales pour adoucir les conséquences sociales les plus dures des restructurations industrielles qui impliquaient de nombreux licenciements. En France, l'on qualifia ce recours de *traitement social du chômage*. Ces politiques étaient conçues pour écarter les travailleurs les plus âgés du marché du travail, en baissant l'âge légal de la retraite (de 65 à 60 ans en 1981) et en encourageant la retraite anticipée : 84.000 personnes prirent une retraite anticipée en 1975 ; 159.000 en 1979 ; 317.000 en 1981 et 705.000 en 1983 (Bichot, p. 132, 1997).

Au cours de cette première période, les gouvernements ont utilisé les instruments de politique sociale disponibles sans réellement créer de nouveaux instruments ni adopter de nouveaux objectifs pour leurs politiques, mettant ainsi en œuvre des changements de premier ordre (Hall, 1993). Les prestations sociales furent considérées comme un bon outil pour aider les victimes de la crise (Levy, 2005). Dans les années 1990, cette stratégie devint problématique dans le nouvel environnement européen.

3.2. MAITRISE DES DEPENSES SOCIALES : LES PREMIERES TENTATIVES DE REDUCTION DES DEPENSES

Au début des années 1990, le contexte européen changea dramatiquement avec l'adoption de la monnaie unique et l'imposition des critères de Maastricht. Le marché unique accrut la concurrence entre les entreprises européennes, compétition dans laquelle le coût du travail jouait un rôle capital. Les employeurs français focalisaient de plus en plus le débat sur la nécessité de mettre fin à l'augmentation des cotisations sociales, poussant ainsi à diminuer les prestations sociales. Après 1992/1993, la réduction des dépenses sociales devait également être incluse dans la stratégie de réduction des dépenses publiques et des déficits publics pour répondre aux critères de Maastricht. Ce nouveau contexte européen mena à l'imposition des réformes dans l'assurance-chômage en 1992, dans l'assurance-vieillesse en 1993 et dans les soins de santé en 1995.

Ces réformes ont été imposées par le choix de l'Europe de tous les gouvernements français, mais ont également été réalisables principalement grâce à un syndicat, la CFDT (*Confédération française du Travail*), qui choisit d'adopter une position réformiste et de nouvelles alliances avec le mouvement des employeurs afin d'écarter ses deux principaux concurrents [la *Confédération générale du Travail* (CGT) et *Force Ouvrière* (FO)].

Le système d'assurance-chômage fut réformé en 1992 à la suite d'un accord intervenu entre la CFDT et le CNPF (principale organisation patronale de l'époque). La réforme entraînait le remplacement de toutes les différentes prestations d'assurance-chômage par l'*Allocation Unique Dégressive* (AUD), une nouvelle allocation payable uniquement pendant une période limitée, dépendante des cotisations effectuées. Le montant de cette allocation devait diminuer dans le temps et le droit venait à expiration après 30 mois. Ensuite, les personnes au chômage bénéficiaient de prestations d'assistance financées par l'impôt et soumises à condition de ressources. Le niveau et le volume des prestations de chômage commencèrent à diminuer après 1992, la réduction étant plus drastique pour les prestations d'assistance que pour celles liées à l'assurance (Daniel, Tuchszirer, 1999).

En 1993, le gouvernement Balladur réforma le régime de retraite de base (*régime général*), couvrant les travailleurs du secteur privé. Assez étonnamment, cette réforme n'entraîna pas beaucoup d'opposition, grâce à un ensemble de mesures qui organisaient un échange politique entre gouvernement et syndicats. Le gouvernement obtint le relatif silence des syndicats sur les coupes dans les prestations contre le financement fiscal des prestations non contributives et par le fait que la réforme était limitée au régime général du secteur privé (Bonoli, 1997). La période de qualification pour une pension complète fut allongée de 37,5 à 40 ans, et la période sur laquelle était calculé le salaire de référence passa des 10 meilleures années aux 25 meilleures. Ces changements furent introduits graduellement sur une période de transition de dix ans. Pour les 5 prochaines années, l'indexation des pensions était liée à l'évolution des prix et non plus des salaires. En échange de l'accord sur la réforme par les syndicats, le gouvernement institua un '*Fonds de solidarité vieillesse*', qui avait pour tâche de financer les prestations non contributives (qui devaient donc ne plus être financées par des cotisations). Ce FSV permit à l'état de payer les prestations non contributives, payant ainsi les 'charges indues' et réassurant les partenaires sociaux quant à la continuité des régimes d'assurance-vieillesse. En 1995, le nouveau Premier ministre Alain Juppé tenta d'imposer sans négociation les mêmes conditions aux travailleurs du secteur public, mais dut retirer cette mesure face aux fortes manifestations et aux grèves (Bonoli, 1997).

Dans le secteur de la protection maladie, les nombreux 'plans' mis en oeuvre à la fin des années 1970 et au début 1980 n'ont pas réussi à limiter l'augmentation toujours croissante des demandes de soins de santé. Ils ne purent qu'accroître le co-payement (*ticket modérateur*) payé par les patients, qui était ensuite remboursé par les *mutuelles* (pour ceux qui en possédaient une). Après 1990, les gouvernements décidèrent de contraindre les professions médicales, les caisses d'assurance-maladie et l'Etat à élaborer une '*convention médicale*' susceptible de servir à contrôler l'évolution des dépenses en fixant un objectif pour l'évolution des dépenses de soins de santé, pour la rémunération des praticiens et pour les dépenses additionnelles. Entre 1990 et 1995 cependant, les médecins ne signèrent aucune convention, et les objectifs fixés pour d'autres professions paramédicales ne furent pas atteints. En 1995, dans son grand plan de réformes de la Sécurité sociale, Juppé força les parte-

naires sociaux à signer un accord, sans quoi l'Etat interviendrait. Le plan Juppé accordait également des pouvoirs à l'Etat dans le système des soins de santé par la création d'un grand nombre d'agences dirigées par des acteurs étatiques. Finalement, la gestion des caisses de soins de santé fut modifiée, accordant plus de pouvoir au directeur et moins au président (représentant les partenaires sociaux). Contrairement aux plans de Juppé pour les retraites, toutes ces mesures ont été mises en œuvre dans le système des soins de santé. Toutefois, ceci n'a guère suffi à mettre réellement fin aux augmentations des dépenses en matière de santé (Hassenteufel, Palier, 2008).

3.2.1. Les points communs des politiques de maîtrise des dépenses

Toutes ces réformes partagent un certain nombre de caractéristiques liées aux cadres institutionnels spécifiques des systèmes sociaux fondés sur l'assurance sociale. En tout premier lieu, les réformes fondées sur la réduction des dépenses n'ont pas été présentées comme un moyen de démantèlement du système social, mais comme un instrument de préservation et de consolidation. Etant donné que les prestations à diminuer sont extrêmement légitimes, ces réformes sont réalisées au nom des contraintes européennes, mais elles sont également jugées nécessaires pour restaurer la viabilité du système de protection sociale. En deuxième lieu, elles ont été conçues de manière à les rendre acceptables par les partenaires sociaux. Les partenaires sociaux ont en effet le pouvoir de les bloquer s'ils ne sont pas d'accord (comme en 1995). En troisième lieu, pour les assurances-vieillesse et -chômage, ces réformes réduisent le niveau de protection en augmentant le caractère contributif des prestations, c'est-à-dire en renforçant le lien entre le montant de la cotisation et le niveau des prestations. Ceci repose naturellement sur la logique déjà existante de ces programmes d'assurances sociales. Enfin, l'adhésion des partenaires sociaux à cette diminution des prestations a reposé sur un *quid pro quo* (Bonoli, 1997) fondé sur la distinction entre ce qui devrait être financé par le biais des cotisations et ce qui devrait être financé par les impôts. Le gouvernement s'engage à payer les '*charges indues*', c'est-à-dire le financement des prestations non contributives (minima sociaux forfaitaires pour les personnes âgées, pour les personnes handicapées, les chômeurs de longue durée ; crédit de cotisation pour les périodes sans emploi pour cause du chômage, éducation des enfants, ...) en échange de la diminution des prestations d'assurances sociales (Bonoli, Palier, 1996).

Ces changements s'appuient sur de nouveaux instruments (changements dans les règles de calcul, création de financements fiscaux, ...) mais sont perçus comme des moyens de préserver la nature même des assurances sociale, servant parfois même à en renforcer la logique (les partenaires sociaux pensent que faire payer par l'état les prestations non contributives permet de 'purifier' et ainsi de renforcer les assurances sociales). Ils peuvent être considérés comme des « changements de deuxième ordre » (Hall, 1993). Toutefois, étant donné que par ces réformes, la couverture de l'assurance sociale se rétracte (moins de personnes couvertes, des prestations moins généreuses), l'espace pour le développement de nouvelles prestations s'élar-

git, à la fois pour les assurances complémentaires au-dessus de l'assurance sociale obligatoire (par exemple les retraites privées), ou en dessous, pour ceux qui ont perdu (ou n'ont jamais acquis) leurs droits à l'assurance sociale.

3.3. LES REFORMES INSTITUTIONNELLES : NOUVELLES PRESTATIONS, NOUVEAU FINANCEMENT, NOUVELLE REPARTITION DU POUVOIR

Les réformes présentées ci-dessus ont eu de nombreuses conséquences économiques, sociales et politiques. Les plans visant à équilibrer le budget de la sécurité sociale ont augmenté le niveau des cotisations sociales, renforçant ainsi les difficultés économiques. Les mesures de réduction des dépenses aboutirent à des prestations moins généreuses et laissèrent sans protection un plus grand nombre de personnes, contribuant ainsi à l'exclusion sociale. Toutes ces réformes ont été difficiles à mettre en œuvre, étant accompagnées d'un grand nombre de manifestations et de grèves, mettant fin à la paix sociale. Dans les années 1990, de nouveaux diagnostics des difficultés commencèrent à être popularisés parmi les experts, les hommes politiques et même les syndicalistes : le système n'était pas victime de la crise, mais faisait partie des causes des difficultés sociales, économiques et politiques de la France.

Les causes des difficultés semblent être les caractéristiques intrinsèques au système (prestations contributives, financées par des cotisations sociales, gestion par les partenaires sociaux). Toutes les bases du compromis d'après-guerre sont minées : protéger les travailleurs ne contribue plus à l'intégration sociale, mais mène à l'exclusion sociale de ceux qui sont exclus du marché du travail; le système ne contribue plus à la croissance économique, mais l'entrave du fait de ses mécanismes de financement ; la *démocratie sociale* ne soutient pas la paix sociale, mais débouche sur des manifestations et des blocages. Ces nouvelles analyses ont servi à soutenir un changement dans les discours politiques et dans l'agenda de tous les gouvernements pendant les années '90 : le but de l'intervention gouvernementale ne consiste alors plus à sauver la *Sécurité sociale*, mais à la transformer. Ceci a été réalisé à travers plusieurs réformes institutionnelles qui sont le plus souvent négligées dans les analyses des réformes de la protection sociale trop souvent focalisées sur la réduction des dépenses sociales. Il s'agit de réformes incrémentales ayant pour but de changer le cadre général de la protection sociale, souvent marginales au début (Bonoli, Palier, 1998). Après un développement de plusieurs années, leur importance devient plus visible.

3.3.1. La crise sociale de l'Etat-providence français

Depuis la fin des années 1970, la France a enregistré une hausse importante du chômage. Le chômage est passé de 4,1 pour cent de la population active en 1974 à 10,5 pour cent en 1987, est légèrement retombé à la fin des années 1980, mais a ensuite grimpé jusqu'à 12,5 pour cent en 1997 (il a de nouveau fluctué mais a la plupart du temps diminué depuis). Le chômage de longue durée a également augmenté. En 1974, 16,9 pour cent des chômeurs étaient sans emploi depuis plus d'un an, 2,5 pour cent depuis plus de deux ans. Ces taux ont augmenté jusqu'à atteindre 42,7 et

21,0 pour cent depuis 1985. La durée moyenne du chômage était de 7,6 mois en 1974, 15 mois en 1985, 16 mois en 1998 (*L'état de la France*, 2000). L'augmentation du chômage de longue durée a contribué à l'idée que la France souffrait d'un niveau élevé de chômage structurel.

Le système d'assurance sociale créé en 1945 n'avait pas été conçu pour faire face au chômage de masse. Ce système à prédominance contributive n'est pas capable de s'occuper de ceux qui n'ont jamais été dans l'emploi (les jeunes) ou qui en ont été écartés pendant une longue période (chômeurs de longue durée), parce qu'ils n'ont pas cotisé à l'assurance sociale ou qu'ils ne cotisent plus. De plus, à cause de la réforme de 1992 de l'assurance-chômage, de plus en plus de chômeurs ne bénéficiaient plus de l'allocation chômage. Le nombre de 'personnes exclues' ne cessa d'augmenter durant les années '80, de telle manière que cela devint l'un des sujets sociaux les plus pressants. Dans le courant des années 1980, les médias et les groupes de la société civile, qui dénoncèrent l'incapacité des gouvernements socialistes à faire face aux nouveaux problèmes sociaux, attirèrent l'attention sur la 'nouvelle pauvreté'. Selon le rapport Wresinski (10), *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, publié en 1987, quelque 400.000 personnes vivaient en France sans protection sociale.

Dans ce contexte, le système de protection sociale pouvait être accusé de renforcer les mécanismes d'exclusion sociale, parce que se creuse le fossé entre les 'insiders' inclus dans le marché du travail et qui pouvaient compter sur le système d'assurance, et les 'outsiders' qui obtenaient un niveau de protection nettement inférieur bien qu'ils en aient le plus besoin. En fin de compte, la question fit son entrée sur l'agenda politique, menant à l'introduction de 'politiques d'insertion' pour combattre l'exclusion sociale. L'exclusion sociale fut envisagée comme un problème de manque de soutien plutôt que de manque de travail, et exigeait une réponse en termes de nouveaux droits sociaux, plutôt qu'en termes d'une réforme du marché de l'emploi (Paugam, 1993).

3.3.2. Nouvelles prestations

En vue d'affronter les nouveaux problèmes sociaux que l'assurance sociale n'était pas en mesure de régler, les gouvernements développèrent de nouveaux instruments de politique sociale, faisant référence à de nouveaux objectifs de politique sociale. Face au nombre croissant de sans-emploi, jeunes ou chômeurs de longue durée, familles monoparentales, de nouvelles prestations ont été créées ou d'anciennes prestations marginales développées (Palier, chapitre 6, 2005a). La création du RMI (*Revenu Minimum d'Insertion*) est la principale de ces innovations. Cette nouvelle prestation visant ceux qui n'ont pas de revenu, voire un revenu très bas, a été introduite en décembre 1988. Ses principales caractéristiques sont la garantie d'un niveau minimum de ressources à toute personne âgée de plus de 25 ans, sous

(10) Le Père Wresinski est le fondateur de l'association Aide à toute détresse – quart monde.

la forme d'une allocation différentielle sous condition de ressources. En outre, le RMI présente une dimension de réinsertion, à savoir un contrat entre le bénéficiaire et la 'société'. Les bénéficiaires doivent s'engager à prendre part à un programme de réinsertion, comme stipulé dans un contrat, signé par le bénéficiaire et un travailleur social. Un tel programme peut adopter plusieurs aspects : la recherche d'un emploi, une formation professionnelle ou des activités conçues pour augmenter l'autonomie sociale du bénéficiaire. Lorsqu'elle fut créée, cette nouvelle allocation était censée être octroyée à 300.000, voire 400.000 personnes. Depuis la fin des années '90, plus d'un million de personnes perçoivent le RMI (1,1 million en 1992, 1,2 million en 2008). En incluant les conjoints et les enfants des bénéficiaires, 3,5% de la population française en dépend (11).

La France dispose en outre de huit autres revenus minimums sociaux. Plus de 10% de la population française reçoit actuellement l'un de ces revenus (12). A travers les développements de nouvelles politiques sociales et de revenu minimum, une partie du système de protection sociale français vise désormais une population spécifique en recourant à de nouveaux instruments (prestations sous conditions de ressources accordées en fonction des besoins, financées par l'impôt et gérées par des autorités publiques locales et nationales), qui se réfèrent à une nouvelle logique (combattre l'exclusion sociale en lieu et place de garantir un revenu et un maintien du statut). Le recours à ce nouveau répertoire de politique sociale a également été élargi aux soins de santé. En 2000, une nouvelle prestations a été créée pour fournir aux plus pauvres une possibilité d'accès aux soins de santé (*Couverture Maladie Universelle*, CMU) et, à certains qui ne peuvent se payer les soins de santé complémentaires, une assurance de soins de santé complémentaire gratuite (*CMU Complémentaire*).

A long terme, le développement de ces prestations ciblées sur la pauvreté au sein du système français de protection sociale a importé la logique qui les accompagne et qui, auparavant, était quasiment absente en France. Traditionnellement, dans les Etats-providence libéraux, ces prestations sont accusées d'instaurer une culture de la dépendance et des trappes à inactivités. A la fin des années 1990, de plus en plus d'analyses en France ont souligné que les bénéficiaires des minima sociaux, tout particulièrement du RMI, perdaient de l'argent et des avantages sociaux en acceptant un travail à temps partiel payé au niveau du salaire minimum. Dans un premier temps, les personnes percevant le RMI qui ont trouvé un emploi ont été autorisées à cumuler pendant un certain temps (trois et ensuite six mois) le RMI et leur nouveau salaire (s'il était très bas), de façon à ne rien perdre en acceptant un emploi. Plus tard, afin d'améliorer les incitations pour un retour sur le marché du travail, le gouvernement Jospin a créé en 2001 un impôt négatif, appelé « *Prime pour l'emploi* », destiné à ceux qui occupent un emploi faiblement rémunéré (les travailleurs pauvres). Parallèlement, une toute nouvelle rhétorique (trappe à inactivité, désincitation

(11) DREES, Les bénéficiaires du RMI, études et résultats, plusieurs années.
(12) CERC, rapport annuel, 2007.

au travail) et un tout nouveau type d'instrument de politique sociale (impôt négatif) ont été importés avec les politiques de lutte contre la pauvreté. Dans la même veine, en 2003, le gouvernement Raffarin a tenté de transformer le RMI en RMA (*revenu minimum d'activité*), une allocation pour personnes au travail ayant bénéficié pendant deux ans du RMI, afin d'augmenter les incitations au travail. Ce nouveau programme ne s'est cependant pas imposé et a été remplacé par un nouveau régime, mis en oeuvre en 2009, le *Revenu de Solidarité Active* (RSA) qui accorde une exonération des cotisations sociales aux employeurs qui engagent des bénéficiaires du RMI ou des chômeurs de longue durée et qui garantit aux nouveaux travailleurs un impôt négatif sur les revenus, grâce à quoi ils obtiennent au moins 200 euros de plus que ce que le RMI leur accorderait.

Toutes ces innovations en matière d'activation, d'incitations au travail, dérivées des nouvelles prestations d'aide sociale, se sont également étendues aux assurances sociales, comme nous le démontrerons dans la prochaine section. Ces tentatives pour rendre le système plus favorable à l'emploi passent également par un changement dans le mode de financement visant à faire face aux principales difficultés économiques du système.

3.3.3. Changements dans le financement du système de protection sociale français

Durant les années 1990, le système est de plus en plus accusé de produire de plus en plus de chômage et de ne plus être économiquement viable. En France, jusqu'en 1996, 80 pour cent de la sécurité sociale étaient financée par le biais de cotisations sociales prélevées sur les salaires. Comme nous l'avons vu ci-dessus, la charge des cotisations sociales s'est alourdie au cours des années '80. Le niveau élevé des cotisations commença à être considéré comme ayant un impact négatif d'ensemble sur la compétitivité économique du pays et comme responsable du taux élevé de chômage. Depuis la fin des années '80, les représentants des employeurs tout comme de plus en plus d'économistes ont critiqué le niveau trop élevé des cotisations sociales en France, tout particulièrement au bas de l'échelle des salaires. A leurs yeux, dans le contexte européen, les entreprises ne pouvaient se permettre un niveau aussi élevé de cotisations sociales (il représentait 60 % de la masse salariale au milieu des années '90) (Palier, chapitre 7, 2005a).

Les gouvernements ont alors commencé à se focaliser sur ce sujet et, durant les années '90, la baisse du niveau des cotisations sociales devint l'essentiel de la politique de l'emploi en France. Ces mesures ciblèrent tout d'abord certains groupes particulièrement désavantagés, à savoir les chômeurs de longue durée et les jeunes chômeurs, ou les petites entreprises, qui étaient censées être les plus affectées par le coût relativement élevé des travailleurs non qualifiés. En 1993, avec le « *plan quinquennal pour l'emploi* » de Balladur, tous les salaires inférieurs à 1,3 du salaire minimum furent en partie exemptés de cotisations sociales (DARES, 1996). Cette nouvelle stratégie a cependant contribué à mettre la pression sur le niveau des

dépenses, dans la mesure où la solution consistant à augmenter les cotisations était désormais perçue comme une mesure nuisible à l'efficacité économique et à la création d'emplois.

En vue de généraliser ce mouvement de baisse des coûts du travail en réduisant le niveau des cotisations sociales, les gouvernements ont également tenté de remplacer progressivement certaines cotisations par de l'impôt. Une nouvelle taxe a été créée en décembre 1990 : la *Contribution Sociale Généralisée* (CSG), visant initialement à remplacer les cotisations sociales finançant les prestations non contributives. Contrairement aux cotisations sociales, cette contribution est levée sur tous les types de revenus personnels : salaires (même les plus bas), mais aussi revenus de capitaux et prestations sociales. Contrairement à l'impôt sur les revenus en France, la CSG est cependant strictement proportionnelle et réservée aux programmes sociaux non contributifs. Au début des années 1990, la CSG semblait jouer un rôle marginal dans le système. Lorsqu'elle fut introduite, la CSG était prélevée à concurrence de 1,1% des revenus. En 1993, le gouvernement Balladur a augmenté la CSG à 2,4% des revenus. En 1995, le plan Juppé l'établit à 3,4% de tout revenu, et depuis 1998, le taux est maintenant à 7,5% (pour les revenus du travail, il est un peu inférieur pour les revenus indirects), remplaçant la plupart des cotisations maladie payées par les travailleurs. Depuis le début du nouveau millénaire, la CSG fournit plus de 20% de toutes les ressources de protection sociale et représente 35% des ressources de la branche maladie (Palier, chapitre 7, 2005a).

L'introduction de cet impôt affecté a signifié un glissement dans la structure du financement du système en direction d'une fiscalisation. Ce nouvel instrument engendre deux conséquences générales, qui signifient une mutation partielle de la logique du système. Premièrement, dans la mesure où le financement ne provient pas seulement du travail, la CSG rompt le lien entre emploi et droit. L'accès aux prestations financées par la CSG ne peut être limité à l'une ou l'autre catégorie particulière de la société. Le glissement dans le financement crée donc ainsi les conditions de l'établissement de droits sociaux basés sur la citoyenneté, tout particulièrement dans les soins de santé. Ce changement dans le financement est congruent avec la création de la *Couverture maladie universelle*. Deuxièmement, ce glissement dans le financement implique une moindre légitimité des partenaires sociaux à participer à la décision et à la gestion des prestations non contributives. La gestion conjointe des employeurs et des travailleurs est uniquement acceptable si des régimes sont financés par des cotisations liées à l'emploi. A cet égard, une fiscalisation du financement constitue une pression en faveur d'un transfert du contrôle des partenaires sociaux vers l'état. Cette évolution correspond à des changements politiques plus importants qui ont eu lieu depuis le milieu des années 1990 dans la répartition du pouvoir au sein du système.

3.3.4. Une nouvelle répartition du pouvoir

Au cours des années '90, la gestion et l'organisation des assurances sociales françaises essuyaient de plus en plus de critiques. En 1945, leur gestion avait été donnée aux partenaires sociaux afin d'éviter la bureaucratisation et la subordination de l'efficacité de la politique sociale à des considérations purement budgétaires. Etant donné que le contrôle budgétaire est devenu un point crucial au cours des années '80, la délégation de la gestion de l'assurance sociale aux partenaires sociaux était devenue problématique : les experts et les fonctionnaires accusèrent les partenaires sociaux d'avoir détourné les fonds de la sécurité sociale, d'abuser de leur position dans le système aux dépens de l'intérêt collectif, de ne pas prendre leurs responsabilités en ne contenant pas les augmentations de coûts (Bonoli, Palier, 1996). Comme nous l'avons vu ci-dessus, l'opposition la plus ferme à la réduction des dépenses n'était pas le fait d'une confrontation politique, mais des syndicats et de la mobilisation sociale. S'ils voulaient mettre en œuvre le moindre changement, les gouvernements devaient prendre en considération les positions des syndicats, ce qui limitait l'espace de réforme. Au sein de la sphère gouvernementale, l'implication des partenaires sociaux dans l'assurance sociale fut progressivement considérée comme une source d'inefficacité, l'Etat apparaissant comme mieux susceptible de contenir l'augmentation des dépenses (Bonoli, Palier, 1996).

Les difficultés à circonscrire les dépenses sociales furent en partie interprétées par les hommes politiques français et par les fonctionnaires comme une conséquence du manque de contrôle de l'Etat sur le système. C'est pour cette raison que des réformes graduelles ont été mises en œuvre afin de donner à l'Etat une autorité dans le système, au détriment de la position des partenaires sociaux. De nouveaux instruments ont été inventés pour renforcer l'autonomie de l'état au sein du système. Ces réformes ont principalement été appliquées après le Plan Juppé de 1995. Avec les nouvelles agences et le pouvoir accordé au fonctionnaire de l'Etat déjà mentionné à propos de la réforme Juppé du système d'assurance maladie, la réforme la plus importante a consisté à voter un amendement constitutionnel (en février 1996) obligeant le Parlement à voter chaque année un budget alloué à la sécurité sociale. Pour la première fois en France, le Parlement prend part au débat sur le budget de la Sécurité sociale, qui auparavant n'était pas considéré comme faisant partie du budget de l'Etat. Le recours à la nouvelle compétence parlementaire aide le gouvernement à contrôler l'agenda de politique sociale. Au lieu d'avoir toujours à légitimer son intervention dans une matière relevant initialement du domaine du travail et des partenaires sociaux, avec l'institutionnalisation d'un vote parlementaire, il est désormais capable de planifier régulièrement des mesures d'adaptation, tout particulièrement des mesures de maîtrise des dépenses. Ce nouvel instrument introduit également une nouvelle logique d'intervention. Le vote d'une *loi de financement de la Sécurité sociale* implique qu'un budget limité devrait être réservé aux dépenses sociales. Comme la plupart des prestations sociales sont encore contributives, il est impossible de définir totalement un budget limité a priori, mais les gouvernements entrent dans cette nouvelle logique et le Parlement vote de nouveaux instruments

poursuivant cet objecti, tels que des budgets globaux limités pour les hôpitaux et pour les médecins ambulatoires, les plafonds et le taux de croissance des dépenses sociales.

3.3.5. Les caractéristiques politiques de ces réformes institutionnelles

Contrairement à la manière dont certains changements politiques importants ont été mis en œuvre dans d'autres pays ou d'autres domaines (Hall, 1986, 1993), ces réformes institutionnelles ont été réalisées d'une manière très ambiguë et incrémentale en France. L'analyse politique de ces réformes démontre des similarités entre les différents processus (Palier, 2005b). En premier lieu, il est impossible de déclarer qu'un groupe spécifique d'acteurs a été l'agent principal, unique et causal de tous ces changements. Transformer un système de protection sociale aussi légitime que le système français implique d'embarquer quasiment tous les acteurs concernés dans les réformes. Menés par une coalition de hauts fonctionnaires partageant les analyses et les nouvelles perspectives sur la protection sociale, les gouvernements, les employeurs et certains syndicats participent tous aux réformes. Parmi les syndicats, la CFDT a joué un rôle majeur. Durant les années '80, la CFDT a changé de position politique et stratégique, laissant son approche 'autogestionnaire' pour adopter une approche 'responsable' et 'coopérative' des questions de politique sociale. La CFDT était absente de la gestion des caisses d'assurances sociales depuis 1967. Dans le courant des années 1980, elle entreprit de changer sa position dans les domaines social et économique. Ce syndicat a été l'un des partisans les plus actifs des politiques de réinsertion, et par-dessus tout de la CSG (et ensuite des 35 heures de travail et des politiques d'activation). A l'opposé, FO ou la CGT apparaissaient comme campant sur des positions très défensives, s'opposant à tout type de proposition de réforme. Après 1995, la tête de chaque caisse nationale d'assurances sociales a changé, FO a perdu toutes ses positions importantes (tout particulièrement à la tête de la Caisse Nationale d'Assurances-maladie) au bénéfice de la CFDT, qui avait fait alliance avec les représentants des employeurs (Palier, chapitre 8, 2005a).

En deuxième lieu, tous ces changements ont été basés sur la reconnaissance collective d'échecs des politiques passées. Le développement de chaque nouvelle mesure commence par la politisation d'un « nouveau problème social » qui est interprété comme étant dû à l'échec des anciennes politiques : l'exclusion sociale (l'assurance sociale est incapable d'y faire face, voire la renforce) ; le chômage des personnes peu qualifiées (dû au poids des cotisations sociales et au système passif d'indemnisation du chômage) ; l'incapacité de l'Etat-providence à changer (à cause de l'attribution floue des responsabilités à l'intérieur du système). Le diagnostic partagé de l'échec des recettes du passé est essentiel pour rassembler les acteurs sur d'autres orientations pour les réformes. Aussi longtemps que le problème n'est pas ressenti de la même manière par tous, il est difficile de changer de voie d'action. Ces reconnaissances des échecs mènent à une réinterprétation des difficultés sociales et économiques présentes. Dans les nouvelles explications des problèmes existants, la position du système d'assurances sociales est passée de celle de victime à celle de

cause des problèmes. Il a fallu relativement longtemps avant que tous les acteurs ne partagent des diagnostics similaires des problèmes. Ceci s'est fait par le biais d'un grand nombre de commissions, de rapports, où les partenaires concernés ont progressivement partagé les mêmes approches.

En troisième lieu, une large majorité des acteurs concernés par les problèmes de protection sociale ont marqué leur accord avec les nouvelles mesures initiant des changements structurels (RMI, CMU, CSG, etc.). Toutefois, l'analyse précise des différentes positions que les acteurs adoptèrent vis-à-vis des nouvelles mesures démontre qu'ils marquent leur accord sur la même mesure, mais pour des raisons différentes. Leurs raisons sont même parfois contradictoires. Toutes ces réformes ont été réalisées au nom de la distinction entre solidarité professionnelle (assurances sociales) et 'solidarité nationale' (assistance) en France. Toutefois, les syndicats voulaient cette rationalisation afin de préserver leur domaine d'assurance sociale alors que, grâce à ces changements, les gouvernements et les fonctionnaires espéraient de plus grandes responsabilités dans le domaine de la protection sociale, au détriment des partenaires sociaux. Autres ambiguïtés: le RMI fut considéré par la gauche comme un moyen de proposer de l'argent mais aussi un accompagnement social par le biais du contrat, alors que la droite était partisane du RMI parce qu'il s'agissait d'argent donné en contrepartie d'un effort accompli par le bénéficiaire contractant. La gauche soutenait la CSG parce qu'il s'agissait d'un impôt plus équitable que la cotisation sociale des travailleurs, alors que la droite défendait ce moyen pour diminuer les charges sociales des employeurs ; les fonctionnaires soutenaient la CSG parce qu'elle menait à un contrôle de l'Etat sur les dépenses financées par cette nouvelle taxe, alors que les employeurs et la CFDT faisaient valoir l'argument qu'elle permettrait aux partenaires sociaux de préserver la pureté de l'assurance sociale, les prestations non contributives étant financées par des impôts. La capacité d'agréger différents intérêts – même contradictoires – basés sur des interprétations différentes et parfois opposées des conséquences de la mise en œuvre du nouvel instrument semble être un élément important dans l'adhésion à une nouvelle mesure. Des changements structurels dans les politiques sociales sont réalisés par le biais d'un 'consensus ambigu' sur des mesures plutôt que via une orientation idéologique claire (Palier, 2005b).

Dernière caractéristique commune, ces changements institutionnels ont d'abord été introduits à la marge du système puis ont peu à peu pris de l'importance en son sein. Initialement introduits pour compléter ce dernier, ils deviennent progressivement la base d'un nouveau pilier de la Sécurité sociale. L'introduction à la marge de ces mesures autorise leur acceptation par les principaux défenseurs du noyau dur du système, soit parce qu'ils ne se sentent pas concernés par la nouvelle mesure (le RMI ne vise pas les travailleurs salariés que défendent les syndicats), soit parce qu'elle cible ceux qui sont le moins capables de protester (les personnes faiblement qualifiées furent les premières à avoir leurs revenus exemptés de cotisations sociales, elles furent également les premières à être visées par les politiques d'activation) ou parce qu'ils croient que ces nouvelles mesures les aident à défendre la nature même

de l'assurance sociale (financement par les impôts des prestations non contributives). Toutefois, ces mesures nouvelles sont susceptibles de croître tellement qu'elles signifient un changement paradigmatique de l'intégralité du système, comme nous pouvons le voir à travers les réformes structurelles plus récentes mises en œuvre depuis le début des années 2000.

3.4. LES REFORMES STRUCTURELLES DE L'ETAT-PROVIDENCE FRANCAIS

Les dernières réformes structurelles mises en oeuvre en France ont été rendues possibles par l'accumulation des changements que nous avons décrits dans les sections précédentes.

3.4.1. D'une politique passive de lutte contre le chômage à une politique active du marché de l'emploi

Le problème du chômage a été compris et traité de deux manières différentes en France depuis la fin des années 1970. Dans les années 1980, et au début des années 1990, il a été perçu comme une conséquence inévitable des nouvelles politiques économiques et donc traité de manière dite passive (particulièrement via le développement des prestations de revenu minimum, des régimes de retraite anticipée). Au début des années '90, les gouvernements ont commencé à changer de politique en vue d'accroître la création d'emplois et de développer « des politiques actives du marché du travail ». Comme nous l'avons vu, au début des années '90, les gouvernements ont commencé à réduire les cotisations sociales sur le travail faiblement rémunéré. Après 1998, et comme une conséquence des débats et des changements développés dans le cadre des politiques d'insertion (voir ci-dessus), le gouvernement Jospin a introduit des stratégies explicites visant à « rendre le travail payant » pour réduire le risque des trappes à inactivité pour les personnes socialement exclues. La mesure la plus importante est la *prime pour l'emploi* (PPE). En 2000, certains partenaires sociaux (principalement les employeurs et la CFDT, avec une opposition de la CGT et de FO) ont signé une nouvelle convention réformant l'assurance chômage, qui supprime la dégressivité de l'allocation de l'assurance-chômage (ex-AUD) tandis qu'elle crée un nouveau contrat individualisé pour chaque demandeur d'emploi, qui lui permet d'être accompagné dans sa quête d'un emploi : le *Plan d'aide et de retour à l'emploi* (Pare). Les partenaires sociaux qui ont signé cette nouvelle convention ont explicitement marqué leur accord sur l'idée que les prestations de l'assurance-chômage ne devaient pas seulement compenser la perte de revenu, mais également encourager les personnes à trouver un nouvel emploi (Clegg, 2008). En 2009, tout à la fois la fusion des agences pour l'emploi et des caisses d'assurance-chômage, et la création du RSA (voir ci-dessus) viennent s'ajouter dans cette voie vers l'activation.

3.4.2. Changer les incitations dans le système des retraites

Dans le secteur des retraites, les solutions qui sont promues pour résoudre la future crise du système obligatoire financé en répartition ne sont pas seulement basées sur les changements des règles de calcul, mais également sur la création de nouvelles incitations pour que les Français cotisent et travaillent plus longtemps, et qu'à côté du régime public, ils comptent également sur des programmes privés.

Depuis la fin des années 1990, des mesures d'activation ont été mises en œuvre pour augmenter le taux d'activité des travailleurs âgés afin de renverser la tendance à la retraite anticipée des politiques françaises 'de l'emploi'. Un régime de pré-retraite a été institué en 2000, limité aux travailleurs ayant des conditions de travail pénibles (13). L'idée était que ce nouveau régime vienne remplacer progressivement tous les anciens programmes moins sélectifs. Le régime de départ anticipé pour les fonctionnaires a été abrogé en 2002, et un autre régime, le régime d'allocation de substitution d'emploi, prit fin en 2003. Les cotisations versées par les entreprises aux fonds pré-retraites furent augmentées en 2001, accroissant ainsi leur coût pour les employeurs. Simultanément, une nouvelle réforme des retraites a été initiée.

En 2003, le gouvernement Raffarin a lancé une deuxième grande réforme des retraites, après l'échec de A. Juppé en 1995 et les hésitations de L. Jospin (de 1997 à 2001). La nouvelle réforme visait en premier lieu à aligner la situation du secteur public sur celle du secteur privé. Le gouvernement annonça que, pour obtenir une pension complète, les travailleurs du secteur public devaient cotiser pendant 40 ans à l'instar des travailleurs du secteur privé. En deuxième lieu, la réforme visait à étendre la durée du paiement de cotisations pour obtenir le droit d'une pension complète pour tous. Comme projeté en 2003, la période de cotisation fut allongée pour tout le monde (secteur public et privé) à 41 ans en 2008 et projetée d'être portée à 42 ans en 2020. L'on annonça également que la revalorisation des pensions aurait lieu pour tous sur la base de l'indice des prix (les pensions du secteur public étaient indexées sur les rémunérations des fonctionnaires). Un nouveau système d'incitations visant à encourager les personnes à partir à la retraite le plus tard possible fut également mis en place : un bonus *('surcote')* sera attribué si la personne prend sa retraite après l'âge légal de la pension tandis qu'une sanction (*'décote'*) toucherait ceux qui prennent leur retraite avant l'âge légal ainsi que ceux qui n'ont pas un nombre suffisant d'années de cotisation.

Comme l'annonce de ces mesures déclencha l'opposition de tous les syndicats et un grand nombre de manifestations, le gouvernement promit quelques concessions à certains syndicats uniquement (principalement la CFDT, mais également la CFTC), plus précisément la garantie d'un taux de remplacement à 85% du SMIC – salaire minimum – pour les pensions les plus basses (le taux moyen de remplacement en

(13) 15 ans successifs de travail en équipes ou de service sur une ligne de production à la chaîne, plus de 200 nuits de travail par équipe par an pendant plus de 15 ans ou être handicapé.

France était en 2003 de 74% si l'on inclut les retraites complémentaires). Il annonça que les travailleurs qui avaient travaillé plus de 40 années avant l'âge de 60 ans et qui avaient commencé à travailler entre 14 et 16 ans pourraient partir à la retraite dès 58 ans. Il annonça également la création d'un régime supplémentaire par points afin de tenir compte du bonus pour le calcul des pensions des fonctionnaires. Il annonça encore une augmentation de 0,2% des cotisations sociales après 2006 afin de financer les départs avant l'âge de 60 ans, et comptait sur la diminution du chômage pour financer le déficit des retraites. En 2007, les régimes de retraites spécifiques aux entreprises publiques furent également voués à un alignement progressif sur la nouvelle règle générale. Les syndicats se révélèrent trop faibles pour s'opposer à de telles réformes et ne purent contrecarrer la confirmation de la nouvelle voie suivie lors des discussions de 2008 et des réformes de 2010 et 2011, portant à 41,5 ans la durée de cotisation, et repoussant à 62 ans l'âge légal de départ à la retraite.

Les réformes ont aussi prévu de contribuer au développement d'une 'épargne retraite' par le biais d'exemptions fiscales. Deux systèmes d'épargne volontaire furent créés en 2004, le premier, individuel, le PERP (*Plan d'épargne retraite populaire)*, qui peut être proposé à des individus par toute banque ou assureur privé, et le second, collectif, PERCO: *plan d'épargne retraite collective*, qui peut être organisé au sein des entreprises ou de la branche par les partenaires sociaux. Dans les deux cas, le gouvernement déclara explicitement que les gens devaient essayer de compenser par leur propre épargne la diminution future des retraites de base obligatoires. A la fin de 2005, 1,7 million de personnes avaient souscrit un contrat PERP, tandis que 102.000 salariés étaient membres d'un plan PERCO. Toutefois, le taux de croissance en 2005 était nettement plus élevé pour les plans PERCO (66.000 nouveaux membres, c'est-à-dire un taux de croissance annuel de 168%) que pour les plans PERP (450.000 nouveaux membres, c'est-à-dire un taux annuel de croissance de 36%). Par ailleurs, les cotisations payées aux plans PERCO étaient quatre fois plus élevées que celles versées aux plans PERP (DREES, 2007).

3.4.3. Une réforme en profondeur du système des soins de santé

Au cours de l'été 2004, une nouvelle loi sur l'assurance-maladie (« réforme Douste-Blazy ») fut votée par le Parlement dans un contexte de déficit élevé du système d'assurance-maladie (10,6 milliards d'euros en 2003, l'on s'attendait à 11,6 milliards pour 2004). Comme les précédents plans pour les soins de santé, cette réforme continua à augmenter le ticket modérateur payé par les patients : une augmentation du forfait hospitalier, et l'instauration d'une franchise non remboursable de 1 euro à chaque consultation (ce type de franchise a été étendu aux médicaments, aux examens et aux transports des malades en 2008).

La réforme Douste-Blazy a également lancé une profonde réorganisation du système français des soins de santé en vue d'une gestion plus directe du système par des représentants de l'Etat aux frais des partenaires sociaux (*étatisation*) et de plus en plus de contrôle sur le comportement des patients. Cette réforme structurelle, qui introduit certaines caractéristiques typiques des systèmes nationaux de santé dans

l'assurance-maladie française a été rendue possible par les changements progressifs qui ont eu lieu au cours des années précédentes, notamment en matière d'éligibilité garantissant les soins de santé pour tous (avec la CMU, voir ci-dessus), et le rôle accru de l'impôt au lieu des cotisations sociales (CSG, voir ci-dessus).

La réforme de 2004 initia une union des différents régimes d'assurance-maladie: l'union nationale des caisses de maladie (UNCAM), dirigée par un haut fonctionnaire, nommé par le gouvernement. Ce directeur dirige désormais la négociation avec les différentes professions médicales et a le pouvoir de nommer des directeurs de caisses de maladie locales. En conséquence, le poids des syndicats a diminué ; la loi a supprimé les conseils d'administration où ils siégeaient pour les remplacer par de simples conseils consultatifs. En 2009, une nouvelle législation a été votée pour réorganiser les soins de santé au niveau régional, créant ici également une seule instance (Agence régionale de santé) regroupant et coordonnant tous les anciens régimes et les différentes administrations chargée des différents dispositifs de soins de santé.

Par ailleurs, la circulation des patients au sein du système a été mieux organisée au cours de ces dernières années. Depuis 2004, les patients français doivent choisir un '*médecin traitant'* (qui doit être consulté avant toute autre consultation d'un spécialiste). Le niveau de remboursement par l'assurance-maladie est nettement inférieur si l'on ne passe pas par celui-ci.

En règle générale, le niveau de remboursement des soins non aigus/non chroniques (généralement des soins ambulatoires) a fortement baissé au cours de ces trente dernières années. Alors que plus de 70% des frais de soins ambulatoires étaient remboursés au début des années 1980, ce remboursement est aujourd'hui inférieur à 60%, une part du reste étant couverte par les complémentaires privées facultatives. Il n'y a cependant que 84,9% des Français qui disposent d'une assurance-maladie complémentaire, 7,4% sont couverts par le régime de maladie universel complémentaire (CMUC) et 7,7% n'ont donc aucune assurance complémentaire (IRDES, 2008) (14). De plus, ces calculs sont basés sur les prix fixés par l'assurance-maladie obligatoire, mais un grand nombre de médecins font payer plus cher leurs patients, ce coût supplémentaire n'étant couvert que par les *mutuelles* les plus chères. Les assurances-maladie privées jouent dès lors un rôle de plus en plus important dans le secteur des soins ambulatoires, qui représentent plus de la moitié des dépenses de santé. Le développement du système de santé français peut dès lors être caractérisé tout à la fois par les termes *étatisation* et 'privatisation rampante' (Hassenteufel, Palier, 2008).

(14) Ceux qui restent appartiennent aux groupes à bas revenus. 10% des ouvriers et des employés de petites entreprises n'ont pas d'assurance-maladie complémentaire et 22% parmi les plus pauvres n'ont pas de telle assurance, tandis que, pour l'ensemble de la population, le taux est de 7,7%. *Observatoire des inégalités.*

3.4.4. Des réformes qui divisent

Dans le courant des années 2000, la logique politique de ces réformes a été caractérisée par de fortes controverses au sein des syndicats, des grèves et des manifestations qui ont été soutenues par une partie d'entre eux (menées par la CGT, FO et les syndicats du secteur public) alors que d'autres (menés par la CFDT) voulaient trouver un accord. De toute évidence, les gouvernements ont joué la division entre les syndicats pour affaiblir la mobilisation et obtenir un soutien à leurs réformes. En 2001, la convention entre la CFDT et les employeurs a été fortement critiquée par la CGT et par FO. En 2003, lorsqu'une manifestation regroupa jusqu'à deux millions de personnes contre les réformes des retraites du secteur public, le gouvernement donna son accord sur quasiment toutes les demandes de la CFDT mais ignora celles de la CGT (malgré la volonté de son nouveau leader d'être plus enclin à trouver des compromis). La réforme des soins de santé a été moins controversée parce qu'il avait été (implicitement) convenu depuis la fin des années '90 que les partenaires sociaux abandonneraient le secteur des soins de santé. Toutefois, en 2005, lorsque fut discutée la première convention entre l'UNCAM et les professions médicales, les spécialistes la signèrent alors que les généralistes s'y opposèrent.

4. DUALISMES DANS LE SYSTEME SOCIAL FRANCAIS

Nous avons vu qu'à l'origine, la *Sécurité sociale* française était censée atteindre des objectifs beveridgiens d'universalité par le biais de moyens bismarckiens (assurances sociales). A cause des réformes mises en œuvre au cours de ces trente dernières années, les assurances sociales obligatoires françaises sont davantage limitées, ouvrant l'espace à d'autres types de mécanismes de protection sociale, tant publics (gérés par l'état) que privés. Ces changements impliquent divers dualismes à l'intérieur du système de protection sociale français : le développement de deux mondes de la protection sociale au sein du système public, l'addition d'une composante privée à la composante publique et la division de la population entre les 'insiders' assurés, et les 'outsiders' assistés ou activés.

En tout premier lieu, les réformes ont divisé le système de protection sociale en deux mondes de la protection sociale. L'un est le domaine restant de l'assurance sociale, comprenant essentiellement les retraites et l'assurance-chômage. Alors que ce que l'on appelle en France la 'solidarité professionnelle' y est centrale, les prestations sont toujours acquises par le biais de l'emploi, même si elles sont plus étroitement liées à la quantité de cotisations payées qu'auparavant. Les partenaires sociaux ont conservé la mainmise sur les développements de ces assurances, même si « l'ombre de l'Etat» est de plus en plus visible. Ce monde de l'assurance sociale ne prétend cependant plus être capable d'offrir une couverture complète, c'est-à-dire ni de couvrir l'intégralité de la population ni de fournir aux assurés des prestations suffisantes pour maintenir leur niveau de vie. L'autre monde de la protection sociale est celui qu'en France, l'on qualifie de 'solidarité nationale', comprenant les soins de santé, les prestations familiales et les politiques visant à lutter contre l'exclusion

sociale. Ici, l'éligibilité est basée sur les besoins et la citoyenneté, les prestations sont soit universelles (pour la santé et les allocations familiales) soit octroyées sous conditions de ressources (CMU, RSA et autres revenus minimums), elles sont financées par l'impôt national (tout particulièrement la CSG), et l'Etat y joue un rôle central.

En France, la maîtrise des dépenses a principalement abouti à l'adoption de critères d'éligibilité plus stricts dans le domaine des assurances sociales, avec pour conséquence que moins de gens sont couverts par les assurances sociales, et que ceux qui sont couverts le sont moins bien. Cette rétraction des assurances sociales laisse un espace en dessous et au-dessus des régimes d'assurances sociales publiques, en dessous pour couvrir les plus pauvres avec un revenu minimum, et au-dessus pour des compléments facultatifs privés (fonds de pensions privés et assurances-maladie privées). Ceci implique une nouvelle architecture pour le système social français, où les assurances sociales sont toujours centrales sans toutefois être hégémoniques.

Cette nouvelle architecture a créé de nouvelles formes de dualisme vertical au sein de la société. La population française elle-même semble être plus divisée entre ceux qui peuvent compter sur ce qui est encore un programme plutôt généreux d'assurances et ont accès (grâce à leurs employeurs ou à leur propre moyen) à des compléments privés, et ceux qui se retrouvent exclus de ce système et dépendent de prestations minimales. Pour ce dernier groupe, l'on devrait probablement ajouter ceux qui sont 'activés' et obligés d'accepter des contrats atypiques pour bénéficier d'un travail et d'une protection sociale de deuxième rang (Clegg, 2008, Palier, Thelen, 2010). Si l'on y ajoute les bénéficiaires de minima sociaux (10% de la population française), et ces 20 % de la population active qui dépendent d'un contrat de travail atypique (à durée déterminée, à temps partiel, avec un salaire inférieur à la normale, RSA et autres emplois subventionnés), il semble qu'environ un tiers de la population française ne participe pas au marché du travail classique et ne bénéficie pas non plus d'une protection sociale 'normale'. Les réformes de la protection sociale française ont contribué à augmenter les inégalités et à diviser la société entre 'insiders' et 'outsiders' (Palier, Thelen, 2010).

Ces tendances ont été plus accompagnées que contestées par les partenaires sociaux. Comme nous l'avons vu ci-dessus, la plupart des réductions dans les prestations sociales ont été négociées sur la base d'une distinction entre 'assurance' (à financer par des cotisations sociales et toujours gérée par les partenaires sociaux) et 'solidarité' (à financer par l'impôt et gérée par l'état). Ceci entraîne une séparation des deux mondes qui antérieurement étaient associés, lorsque le système était supposé réaliser des objectifs beveridgiens d'universalité par des moyens bismarckiens.

Si le système français de protection sociale a connu d'importants changements institutionnels, les objectifs de politique sociale ont également subi des transformations fondamentales. Avant, la protection sociale était principalement conceptualisée comme une manière de garantir un revenu de substitution aux personnes qui n'é-

taient plus capables de travailler, de façon temporaire ou permanente. Les prestations étaient conçues comme un droit, acquis à la suite d'années de cotisations sociales. De plus en plus, les politiques sociales sont conçues comme des instruments visant à modifier le comportement individuel, en particulier pour ce qui concerne l'emploi, et un outil au service de l'économie – non en soutenant la consommation des ménages, mais en encourageant les citoyens à travailler autant que possible et en développant des protections sociales privées. Ceci devrait, en principe, favoriser de nouvelles activités économiques, dans les fonds de pensions, dans l'industrie de l'assurance, dans la recherche médicale et dans les services aux personnes. Le système de protection sociale français est progressivement censé être mis au service de la compétitivité : des entreprises (diminutions des cotisations sociales des employeurs, développement d'activités de protection sociale privées), de l'Etat (diminution des prélèvements obligatoires, contrôle de l'augmentation des dépenses sociales publiques) et des individus (politiques d'activation).

En France, la *Sécurité Sociale* faisait partie d'une politique économique d'ensemble qui tout à la fois promouvait et reposait sur le plein emploi – essentiellement une politique keynésienne, centrée sur la demande. Après trente ans de changement, on peut dire que la sécurité sociale française est désormais adaptée au nouveau paradigme macroéconomique dominant, centré sur l'offre (Hall, 1986, 1989). Le passage de la protection sociale française à l'activation afin que les chômeurs retournent sur le marché du travail, la diminution des cotisations sociales pour aider les entreprises privées à fournir plus d'emplois et le développement du marché de la protection sociale privée, sont autant d'aspects qui, tous, participent à ce changement paradigmatique. L'on peut toutefois se demander si cette évolution est adaptée aux nouvelles conditions économiques et sociales créées par la crise financière de 2008 qui ensuite est devenue une crise économique mondiale.

BIBLIOGRAPHIE

Bichot, Jacques, *Les politiques sociales en France au 20ème siècle*, Paris, Armand Colin, 1997.

Bonoli, Giuliano et Palier, Bruno, Reclaiming Welfare. The Politics of Social Protection Reform in France, in *Southern European Society and Politics*, vol.1, n° 3, pp. 240-259, 1996.

Bonoli, Giuliano, Pension Politics in France: Patterns of Co-operation and Conflict in Two Recent Reforms, *West European Politics*, volume 20, n° 4, pp. 160-181, 1997.

Bonoli, Giuliano et Palier, Bruno, Changing the Politics of Social Programmes. Innovative Change in British and French Welfare Reforms, *Journal of European Social Policy*, vol. 8, n° 4, pp. 317-330, 1998.

Castel, Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard, 1995.

Catrice-Lorey, Antoinette, La sécurité sociale et la démocratie sociale: impasse ou refondation ?, in *Prévenir*, n° 29, 2ème semestre, pp. 61-79,1995.

Clegg, D., Continental Drift: on Unemployment Policy Change in Bismarckian Welfare States, in Palier, B. et Martin, C. (éds), *Reforming The Bismarckian Welfare Systems*, Blackwells, pp. 597-617, 2008.

Daniel, Christine et Tuchszirer, Carole, *L'Etat face aux chômeurs, l'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion, 1999.

DARES, *40 ans de politiques d'emploi*, La documentation française, 1996.

DREES, L'épargne retraite en 2005, *Etudes et résultats*, n° 585, juillet 2007, 2007.

Duclos, Laurent et Mériaux, Olivier, Pour une économie du paritarisme, *La revue de l'IRES*, n° 24, printemps-été, pp. 43-60, 1997.

Esping-Andersen, G., Welfare States without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy, in Esping-Andersen, G. (éd.), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, Londres, Sage, 1996.

Hall, Peter A., *Governing the Economy: the Politics of State Intervention in Britain and France*, New York, Oxford University Press, 1986.

Hall, Peter A., Policy Paradigm, Social Learning and the State, the Case of Economic Policy in Britain, *Comparative Politics*, avril, pp. 275-296, 1993.

Hatzfeld, Henri, *Du paupérisme à la sécurité sociale. Essai sur les origines de la sécurité sociale*, Presses Universitaires de Nancy (2ème éd.), 1989.

Hassenteufel, P. et Palier, B., Comparing Health Insurance Reforms in Bismarckian Countries: Towards Neo-Bismarckian Health Care States?, in Palier, B. et Martin, C. (éds), *Reforming the Bismarckian Welfare Systems*, Blackwells, pp. 574-596, 2008.

IRDES, L'Enquête Santé Protection Sociale 2006, *Questions d'économie de la santé*, numéro 131, 2008.

IRES, *La protection sociale*, Paris, les dossiers de l'IRES, n°1, novembre, 1983.

Levy, Jonah, "Redeploying the State: Liberalization and Social Policy in France" in Thelen, Kathy et Streeck, Wolfgang (éd.), *Beyond Continuity, Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, pp.103-126, 2005.

L'état de la France, Paris, La Découverte, 2000.

Merrien, François-Xavier, Etat et politiques sociales : contribution à une théorie 'néo-institutionnaliste', *Sociologie du Travail*, n 3, 1990.

Palier, Bruno, *Gouverner la sécurité sociale,* Paris, PUF, 2005a.

Palier, Bruno, Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990s, in Thelen, Kathy et Streeck, Wolfgang (éd.), *Beyond Continuity, Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, pp.127-144, 2005b.

Palier, B. et Thelen, K. ''Institutionalizing dualism : Complementarities and Chances in France and Germany'', *Politics and Society*, 38 (1), pp. 119-148, 2010.

Paugam, Serge, *La société française et ses pauvres*, Paris, PUF, 1993.

Valat, Bruno, *Histoire de la sécurité sociale (1945-1967)*, Paris, Economica, 2001.

TABLE DES MATIERES

LES TRANSFORMATIONS DUALISANTES DU SYSTEME FRANCAIS DE PROTECTION SOCIALE

1. INTRODUCTION 379

2. LES ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS, REFLETS DES COMPROMIS DE L'APRES-GUERRE 380

2.1. LES DROITS : DROITS SOCIAUX DES TRAVAILLEURS ET DE LEUR FAMILLE 380
2.2. LES PRESTATIONS : PRESTATIONS CONTRIBUTIVES VISANT A MAINTENIR LE REVENU . 380
2.3. LE FINANCEMENT : LES COTISATIONS SOCIALES COMME 'SALAIRE DIFFERE' 381
2.4. ORGANISATION ET GOUVERNANCE : UN SYSTEME CORPORATISTE FRAGMENTE. . . 382

3. LA TRAJECTOIRE FRANCAISE DES REFORMES 383

3.1. PLANS DE SAUVETAGE DU SYSTEME 384
3.2. MAITRISE DES DEPENSES SOCIALES : LES PREMIERES TENTATIVES DE REDUCTION DES DEPENSES 386
3.3. LES REFORMES INSTITUTIONNELLES : NOUVELLES PRESTATIONS, NOUVEAU FINANCEMENT, NOUVELLE REPARTITION DU POUVOIR 389
3.4. LES REFORMES STRUCTURELLES DE L'ETAT-PROVIDENCE FRANCAIS 397

4. DUALISMES DANS LE SYSTEME SOCIAL FRANCAIS 401

BIBLIOGRAPHIE 404

LA REFORME DE L'ETAT-PROVIDENCE BELGE : CHRONIQUE

PAR KOEN VLEMINCKX

Conseiller général, SPF Sécurité sociale

1. INTRODUCTION

L'Etat-providence belge est généralement qualifié comme appartenant à un « régime d'Etat-providence conservateur » continental européen (Esping-Andersen, 1990). Comme dans de nombreux autres Etats d'Europe occidentale, les principales lignes directrices de l'Etat-providence belge furent esquissées durant la Deuxième Guerre mondiale. Elles ont été déterminées principalement durant l'occupation allemande, pendant des négociations clandestines et informelles (1) entre les représentants des principales organisations patronales et syndicales.

Les négociations de ce soi-disant « comité des employeurs et des travailleurs » (2) avaient pour but de rationaliser et d'améliorer les relations industrielles et la politique sociale dans la Belgique d'après-guerre. Les participants aux négociations n'avaient pas de mandat officiel mais puisaient leur motivation dans l'expérience partagée de la crise économique des années trente et, dans une certaine mesure, dans la crainte de voir s'installer un climat d'instabilité sociale après la guerre. Néanmoins, le principal facteur de leur motivation était la conviction que les organisations patronales et syndicales parviendraient à gérer l'économie belge dans l'intérêt de la population. Peu de temps avant la fin de la guerre, les négociateurs rédigèrent ainsi un « projet de convention de solidarité sociale ». La convention fut officialisée presque immédiatement et transposée à un rythme effréné dans des lois et prescriptions par les gouvernements qui suivirent (3).

(1) Les participants aux discussions n'étaient, notamment à cause de l'occupation, pas formellement mandatés par leur organisation. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'initialement, après la fin de ces discussions, l'on évoqua un « projet de convention ». Après la libération, divers membres durent obtenir l'accord de leur organisation, ce qui était loin d'être une affaire réglée à l'avance.

(2) Nom qui ne lui sera attribué que beaucoup plus tard.

(3) Déjà le 28 décembre 1944, pendant l'offensive des Ardennes, l'Arrêté-loi ainsi qu'un Rapport au Régent furent signés par Achille Van Acker, nouveau Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale du Gouvernement-Pierlot VI.

Cette convention posa incontestablement les fondements de l'Etat-providence belge tel que nous le connaissons aujourd'hui. Le fait que ce document de base essentiel fût principalement le travail des représentants des plus importantes organisations patronales et syndicales – avec une intervention limitée du Gouvernement – n'est pas négligeable pour ceux qui veulent mieux comprendre l'évolution de l'Etat-providence belge jusqu'à aujourd'hui. Cette base a incontestablement conféré à l'Etat-providence belge sa légitimité sociale et sa stabilité mais a aussi fait en sorte que son évolution dépend en grande partie du « climat » des relations industrielles. Cet aspect constitue implicitement le fil conducteur de cet article.

Tout comme les autres articles de ce numéro spécial, cet article décrit l'évolution des principales caractéristiques de l'Etat-providence belge au cours de ses différentes phases. Ainsi, cet article est plutôt une chronique, même si les faits n'y sont pas simplement énumérés mais commentés et précisés de façon sélective. La première section décrit l'évolution de l'Etat-providence belge jusqu'en 1980 ; il s'ensuit, aux sections trois à cinq, une description ainsi qu'une analyse des différentes tentatives de réforme opérées entre 1980 et 2005. Enfin, la sixième section est une évaluation générale de l'évolution de l'Etat-providence belge au cours de la période allant de 1945 à 2005.

2. CARACTERISTIQUES DE BASE

Les négociateurs du Projet de convention eux-mêmes qualifièrent leur réalisation de « modèle authentiquement belge » (Fuss, 1958). Se distanciant nettement du « modèle de Beveridge » (4) britannique, qu'ils appelaient « étatique », ils soulignèrent que leur modèle était ancré dans la tradition belge d'avant-guerre, caractérisée par un rôle très important des organisations sociales, telles que syndicats et mutualités. La structure de ces organisations sociales était fonction des segments politico-confessionnels de la société belge de l'époque, une caractéristique sociale ultérieurement appelée « pilarisation » (de Voogd, 2004). Les propositions du Projet de convention rationalisaient cette tradition et en renforçaient surtout la base organisationnelle. Le projet de convention ne se limitait donc pas à un projet de sécurité sociale de l'après-guerre mais était avant tout un instrument en faveur d'une économie de marché sociale légalement instituée, véritable fondement de l'Etat-providence belge.

(4) Cet économiste sociolibéral anglais, président de la Commission de même nom qui devait préparer dans le courant des années de guerre une rationalisation de la politique sociale de la Grande-Bretagne d'après-guerre, proposait une assurance populaire universelle, qui couvrirait la totalité de la population contre les risques sociaux. Son système serait principalement financé par des recettes fiscales provenant de la totalité de la population.

2.1. UNE ECONOMIE DE MARCHE SOCIALE LEGALEMENT INSTITUEE

Les auteurs du projet de convention accordaient énormément d'importance à la *concertation centralisée* entre les principales organisations patronales et syndicales, également appelées « partenaires sociaux », et visaient avant tout l'institutionnalisation de cette concertation. Les partenaires sociaux et leur procédure de concertation étaient considérés comme le moteur de l'Etat-providence, alors que l'Etat était clairement relégué au second plan.

Le projet de convention annonçait la création, après la guerre, de deux organes de concertation spécialisés, basés sur une représentation paritaire des représentants des principales organisations patronales et syndicales. En effet, déjà en 1944 est créé un « Conseil paritaire général », qui serait ultérieurement remplacé par le « Conseil national du Travail », chargé de déterminer les conditions de travail. L'année 1948 voit l'instauration d'un deuxième organe de concertation baptisé « Conseil central de l'Economie », doté de compétences consultatives pour tout ce qui concerne la politique économique. Ces deux conseils sont donc des organes de concertation spécialisés, tous deux basés sur une représentation paritaire. En outre, ces conseils seront dotés d'un statut de droit public, de façon à garantir leur indépendance. Ensemble, ils gèreront la majeure partie de l'économie de l'après-guerre et, aujourd'hui encore, ils jouent un rôle essentiel dans l'économie du pays.

Le Conseil national du travail a eu et a toujours l'influence la plus importante, car il est légalement habilité à conclure des conventions collectives de travail (CCT) pour l'ensemble de l'activité économique ou pour une seule des branches d'activité. Ces CCT sont même rendues obligatoires par Arrêté royal et ont de ce fait une portée légale universelle. Par ailleurs, en vertu de diverses lois, le CNT se voit confier la mission d'émettre des avis ou de faire des propositions avant que ne soient adoptés les arrêtés d'exécution en question, aussi bien pour le droit du travail individuel et collectif (durée du temps de travail, contrats de travail, protection de la rémunération, ...) que pour le droit de la sécurité sociale (assujettissement à la sécurité sociale, notion de rémunération sur laquelle sont dues des cotisations, pensions, ...).
Cette institutionnalisation du dialogue social et des procédures de concertation a donné naissance à un processus décisionnel parallèle qui rivalisait en importance avec le processus décisionnel parlementaire pour ce qui concerne les initiatives de politique socioéconomique. Les employeurs et les organisations syndicales déterminaient eux-mêmes, de façon autonome, de quelle manière se réglaient les affaires dans la vie économique, en principe sans faire appel à l'autorité (centrale). Cette autonomie était absolue pour les conventions collectives relatives aux conditions de travail, telles que la rémunération et la durée du travail, et – dans une certaine mesure – pour la sécurité sociale également (voir 2.2.).

Le dialogue social a donc joué un rôle crucial pendant toute la période de l'après-guerre dans l'évolution de l'Etat-providence belge et de l'économie belge en général. Par ailleurs, le rôle des partenaires sociaux ne cessa de gagner en importance

entre 1960 et 1975, année qui marque sans aucun doute l'apogée du dialogue social, de par la conclusion d'importants accords de programmation sociale. Ces accords étaient en réalité des conventions interprofessionnelles ou centrales complexes entre les interlocuteurs sociaux dans lesquelles furent consignés un certain nombre d'accords pour le moyen terme (le plus fréquemment deux ans). Les premiers accords de programmation portaient sur l'augmentation des congés annuels payés et des allocations familiales, ainsi que sur la diminution du temps de travail. Plus tard, les discussions mirent principalement l'accent sur la promotion de l'emploi à temps plein et l'expansion économique. Au total, sept accords de programmation de ce type furent conclus entre 1960 et 1975.

Le rôle central des représentants des employeurs et des travailleurs était donc indubitablement le *leitmotiv* de la création du système de sécurité sociale, en mettant l'accent sur la représentation et la gestion paritaires.

2.2. L'ARCHITECTURE DE LA SECURITE SOCIALE BELGE

Sur la base du « projet de convention », il fut créé pour tous les travailleurs salariés un système général de sécurité sociale financé par des cotisations sociales obligatoires sur la rémunération, à payer par les employeurs et par les travailleurs. D'un point de vue institutionnel, ce système de sécurité sociale fut organisé autour de l'Office national de sécurité sociale des travailleurs salariés, qui perçoit toutes les cotisations sociales et les répartit entre les différentes branches de la sécurité sociale. Cette institution est toujours gérée de manière paritaire par les représentants des organisations patronales et syndicales agréées. En outre, les différents programmes et branches de la sécurité sociale seraient gérés par des organes similaires, également régis de manière paritaire (5). Le rôle du gouvernement central fut limité à celui de surveillant et, dans certains cas, à celui de cofinancier.

Au cours de la période d'après-guerre, ces principes bismarckiens fondamentaux furent étroitement surveillés par les partenaires sociaux. Régulièrement, ces derniers s'opposèrent aux tentatives réelles ou supposées d'« étatisation » de la sécurité sociale. Sous ce rapport, il y eut dans le courant des années cinquante quelques frictions lorsque Léon-Eli Troclet (6), grand admirateur du modèle beveridgien qui estimait que le Gouvernement central devait jouer un rôle essentiel dans l'admini-

(5) La gestion paritaire ne fut cependant pas étendue aux organismes de payement. Le rôle de l'autorité centrale fut limité à celui d'un organe de tutelle et, dans certains cas, à celui de cofinancier. Toutefois, la gestion paritaire ne fut pas étendue à tous les organismes de paiement. Après la libération, l'on préféra perpétuer le rôle que tenaient les organisations sociales des différents piliers avant-guerre. Comme c'était le cas antérieurement, le payement des allocations de chômage fut géré par les syndicats, les allocations familiales furent versées par des caisses constituées par les employeurs et le remboursement des dépenses de santé par les mutualités des différents piliers.
(6) Au cours de la période 1945-1958, Troclet a été Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale pendant six ans de 1945 à 1949 et de 1954 à 1958.

stration de la sécurité sociale, fut nommé Ministre des Affaires sociales. En 1954, il adopta plusieurs propositions symboliques touchant à la politique du personnel des institutions de sécurité sociale. Même s'il ne s'agissait que de propositions secondaires, les partenaires sociaux craignirent qu'il s'agît là d'un premier pas vers une « étatisation » plus importante. La situation dégénéra et les représentants des employeurs quittèrent les organes du Fonds national d'assurance-maladie-invalidité. Le conflit ne fut résolu qu'en 1955, lorsque le Conseil national du Travail adopta à l'unanimité une recommandation qui confirmait et précisait plus en détail les principes de la gestion paritaire des institutions de sécurité sociale « afin d'éviter toute future discussion » (CNT, 1955, Avis n° 51 du 24 novembre). Et ce fut en grande partie le cas.

Le principe organisationnel central de la sécurité sociale pour les travailleurs salariés était l'obligation de cotisation pour les prestations. Autrement dit, par définition, toutes les prestations de la sécurité sociale étaient financées via des cotisations obligatoires sur la rémunération, à payer tant par les employeurs que par les travailleurs (7). Les prestations non soumises à cotisations tombaient hors du champ d'application du système de sécurité sociale. Tous les droits aux prestations de sécurité sociale des travailleurs salariés étaient – en principe – liés au paiement de ces cotisations obligatoires, et le montant des prestations dépendait du revenu et du statut socio-professionnel de l'intéressé.

Même si les auteurs du projet de convention avaient annoncé la mise en place après la guerre d'un système de sécurité sociale pour travailleurs indépendants, la sécurité sociale est restée réservée aux travailleurs salariés pendant la décennie qui a suivi la Seconde Guerre mondiale (8). Néanmoins, en 1956, l' « universaliste » Troclet parvint à faire voter un régime de pensions pour travailleurs indépendants. Ce régime devait être financé par les cotisations obligatoires payées par les travailleurs indépendants et était conçu comme un système double, basé en partie sur la capitalisation et en partie sur la répartition. Les pensions versées dans le cadre de ce système étaient nettement inférieures à celles prévues par le régime des travailleurs salariés. En outre, le régime de pensions pour travailleurs indépendants de 1956 ne fut mis en place que très lentement et dut à maintes reprises être adapté en raison de sa faible base financière.

Durant les années soixante, diverses catégories d'indépendants étaient également demandeurs d'une meilleure protection sociale, comparable à celle des travailleurs salariés. En janvier 1963, le gouvernement répondit en partie à ces exigences en augmentant les allocations familiales pour travailleurs indépendants à partir du

(7) Les branches telles que les « vacances annuelles », qui – stricto sensu – ne relèvent pas de la sécurité sociale, ont été officiellement intégrées dans le système car elles étaient également financées par des cotisations obligatoires.

(8) A l'exception d'une loi temporaire de 1954, qui rendait obligatoire l'affiliation à une caisse de retraite indépendante.

deuxième enfant et en les alignant sur celles des travailleurs salariés à partir du cinquième enfant. Une assurance-maladie fut également adoptée à l'intention des indépendants, à ceci près que ces derniers pouvaient uniquement s'assurer contre les « gros risques », autrement dit les risques qui s'accompagnent d'interventions médicales importantes et indispensables.

Lors du débat sur l'instauration d'un système de sécurité sociale pour travailleurs indépendants dans les années soixante, il a été constaté que plusieurs catégories de la population passaient entre les mailles du filet de la sécurité sociale et dépendaient souvent de l'assistance sociale discrétionnaire proposée par les Centres publics d'aide sociale locaux. C'est pourquoi il fut décidé de créer un filet de protection sous forme d'un minimum d'existence universel, sous condition de ressources, qui serait financé par les recettes fiscales. Par ailleurs, déjà en 1951, les Commissaires d'Etat chargés de la sécurité sociale, Henri Fuss et Walter Leën, plaidaient dans leur rapport en faveur de l'instauration d'une telle forme d'aide sociale, en conclusion de la sécurité sociale, à l'intention des personnes nécessiteuses ou lorsque les prestations de sécurité sociale sont insuffisantes (Vleminckx, 2009).

Pour les personnes âgées dont les moyens d'existence étaient insuffisants, un revenu garanti fut institué en 1969. Cette prestation sociale garantissait un revenu minimum aux personnes qui ne percevaient qu'une pension très faible (ou qui n'en percevaient pas du tout) et qui disposaient de très peu d'autres moyens de subsistance. En 1971, fut institué un « revenu garanti pour les personnes handicapées » qui répondait aux mêmes principes. Dans le courant de la même année, des allocations familiales garanties furent mises en place pour les ménages avec enfants. Enfin, l'on institua en 1974 un Minimum d'existence général, qui constituait un filet de protection général pour les revenus, assorti d'un examen des ressources, pour l'ensemble de la population belge et, ultérieurement, pour tous les habitants en séjour légal. Autrement dit, toute personne qui séjourne légalement en Belgique depuis 1974 a droit à un revenu minimum garanti lorsqu'un examen de ses revenus révèle qu'elle dispose effectivement de moyens de subsistance insuffisants. L'assistance sociale locale et discrétionnaire est ainsi devenue une assistance générale et résiduelle.

En outre, le système de sécurité sociale proprement dit insistait fortement sur la protection minimale. Dans les régimes d'assurance sociale, des niveaux de prestation minimale furent définis pour les assurés qui avaient payé les cotisations minimales requises. C'est ainsi que furent instituées la pension de retraite minimale, les allocations de chômage minimales et l'indemnité d'incapacité de travail minimale. Par ailleurs, diverses périodes d'inactivité furent « assimilées » à des périodes durant lesquelles les ouvriers ou employés étaient assujettis à l'obligation de paiement des cotisations. Simultanément on limita le caractère de remplacement des revenus des régimes de sécurité sociale, par l'instauration de prestations maximales. L'on assista ainsi progressivement à l'érosion du caractère d'assurance du système de sécurité sociale belge.

2.3. RESUME

Depuis 1975, la sécurité sociale belge se compose d'un régime de sécurité sociale obligatoire pour les travailleurs salariés et d'un système obligatoire comparable pour les travailleurs indépendants. Ces régimes assuraient quasiment la totalité de la population contre les pertes de revenus liées aux principaux risques dits « sociaux ». En règle générale, ces régimes de sécurité sociale étaient financés par des cotisations sociales des employeurs et des travailleurs sur les rémunérations et, dans le cas des régimes pour indépendants, par des cotisations sociales à payer par les indépendants. Il en va de même pour ce qui concerne les allocations familiales et les soins de santé. Ces régimes de sécurité sociale octroyaient aux assurés sociaux des prestations liées aux revenus, qui dépendaient des cotisations payées et des revenus professionnels antérieurs, mais avec des limites minimales et maximales. Les régimes de sécurité sociale furent par ailleurs complétés par un filet de protection des revenus pour les membres de la population non ou insuffisamment assurés qui, après un examen des ressources, s'avéraient ne pas disposer d'un revenu minimal.

Cette tendance à l'universalisation, renforcée par la « maturation » des régimes de pensions, entraîna une forte hausse des dépenses de sécurité sociale durant les premières décennies, augmentation financée principalement par une hausse des cotisations sociales. En 1950, les pressions fiscale et parafiscale sur la totalité de la masse salariale ne s'élevaient qu'à 23,5 %. En 1975, cette pression était passée à 34,6 % et allait encore s'accroître sensiblement au cours des années qui suivirent.

Pendant ces premières décennies, l'on put constater que le « modèle belge » avait progressivement fusionné le principe d'assurance bismarckien et l'accent mis sur la prévention de la pauvreté, une priorité que nous associons généralement aux Etats-providence de type beveridgien. En même temps, les principes de représentation et de gestion paritaires par les représentants des principales organisations patronales et syndicales constituaient le noyau du cadre institutionnel de l'Etat-providence belge.

TABLEAU 1 : CARACTERISTIQUES DE L'ETAT PROVIDENCE BELGE EN 1980

Eléments bismarckiens	**Eléments beveridgiens**
Importance de la concertation centrale entre les partenaires sociaux	Universalisation graduelle des droits sociaux (quasiment la totalité de la population assurée contre les principaux risques de la vie)
Lien entre droits sociaux et statut socioprofessionnel	Allocations minimales dans les régimes d'assurances de remplacement des revenus
Sécurité sociale financée par des cotisations sociales obligatoires	Filet de sauvegarde universel (minima garantie d'existence, tant catégoriel que général, sous condition de ressources)
Gestion paritaire des institutions	

3. 1981-1987 : LA CRISE

A la fin des années septante, l'économie belge est dans ses petits souliers. En 1975, les conséquences de la première crise pétrolière et de l'augmentation du prix des matières premières qui en a résulté se font ressentir. Au cours de cette année, l'économie belge connaît une récession (-1,4 % du PIB) et le chômage connaît une forte hausse, à l'instar des dépenses sociales et de la dette publique. Durant la période de 1975 à 1980, la croissance réelle reste très faible et, en 1981, à la suite du deuxième choc pétrolier, le produit intérieur brut subit une nouvelle régression (-0,9 %), suivie d'une croissance réelle très basse jusqu'en 1985 inclus. Au cours de cette période, 219.000 emplois sont perdus.

Le chômage connut une augmentation exponentielle, surtout durant la première moitié des années quatre-vingt. Ce phénomène n'était pas dû exclusivement à la récession économique, mais aussi à des facteurs sociodémographiques tels que l'arrivée sur le marché de l'emploi de la génération du baby-boom et la généralisation particulièrement rapide de l'activité professionnelle des femmes. Ce dernier facteur était la conséquence d'un changement social, mais aussi une réaction à l'insécurité des revenus croissante au sein des ménages en raison du malaise économique : pour de nombreux ménages, un deuxième revenu professionnel était considéré comme une nécessité. Le marché du travail privé n'était pas en mesure d'absorber cette offre, en raison d'une désindustrialisation massive de l'emploi et d'un développement particulièrement lent du secteur privé des services.

Le gouvernement tout comme les partenaires sociaux s'efforçaient de faire face aux conséquences de la crise, principalement au chômage massif. Pour créer l'espace nécessaire sur le marché de l'emploi, le gouvernement institua dès la fin des années septante un régime de prépension. Cette mesure canalisait et adoucissait le licenciement des travailleurs plus âgés. Les « prépensionnés » percevaient une allocation de chômage, complétée par des suppléments payés par un fonds sectoriel ou par l'employeur lui-même. Ils disposaient ainsi d'une situation de revenu plus confortable que les chercheurs d'emploi ordinaires. Cette mesure lénifia en partie l'impact socioéconomique de la crise. Par ailleurs, ce régime permettait aux partenaires sociaux de continuer à apporter leur soutien, condition essentielle à la restructuration générale du secteur de l'industrie. Le chômage fut lui aussi partiellement absorbé par un accroissement sensible de l'emploi dans le secteur public.

Bien que la sécurité sociale ait pu faire face aux conséquences sociales de la crise, les dépenses ont augmenté énormément tandis que les recettes provenant des cotisations sociales ont considérablement diminué. L'intervention de l'Etat destinée à la sécurité sociale a dès lors été majorée de 3,9 % du PIB en 1974 à 8,6 % en 1983. Ces mesures eurent pour effet d'augmenter sensiblement les dépenses publiques et la dette de l'Etat. Les recettes fiscales et parafiscales avaient sensiblement diminué. La défédéralisation des compétences et la pacification communautaire augmentèrent le prix à payer. La balance des payements s'était par ailleurs considérablement dété-

riorée. Même le franc belge fut soumis à une pression énorme. Au travers de différents canaux, le FMI avait également déjà fait part de sa préoccupation au sujet de ce déraillement budgétaire et économique. Le malaise économique était perceptible dans tous les secteurs et, à la fin de la décennie, la nécessité de mesures plus radicales fut reconnue d'une manière générale.

3.1. IMPASSE POLITIQUE

Malheureusement, le moteur de l'Etat-providence belge – la concertation sociale – commence lui aussi à éprouver quelques rigidités sous l'influence de la situation économique dégradée. Dans le courant des années septante, les rapports relativement bons entre les organisations des travailleurs et des employeurs se détériorent progressivement. En novembre 1976, les interlocuteurs sociaux constatent qu'ils sont incapables de conclure une convention de programmation interprofessionnelle pour 1977. Par ailleurs, la concertation tripartite entre l'autorité centrale et les partenaires sociaux est également paralysée.

Ajoutons à cela les tensions communautaires entre les deux groupes linguistiques du pays, qui ne cessent de compliquer la tâche des décideurs politiques. A la suite des succès électoraux des partis communautaires à la fin des années soixante et au début des années septante, les principaux partis politiques, antérieurement unitaires, sont régionalisés l'un après l'autre. A partir de 1978, plus aucun parti politique ne se présentera aux élections sous une bannière nationale/unitaire.

Les exigences des régions ont donné lieu à une défédéralisation progressive de l'Etat belge, également en ce qui concerne certains aspects de la politique sociale. La première révision de la Constitution date de 1970. A la demande des politiciens flamands, l'autonomie des différentes communautés linguistiques est reconnue, notamment par la création des conseils culturels. Ceux-ci se voient également dotés de compétences législatives qu'ils exercent au moyen de décrets. Toutefois, à la demande des politiciens wallons, certaines compétences socioéconomiques limitées sont également accordées aux Régions. Une deuxième réforme de l'Etat sera opérée en août 1980, sous l'égide du Premier ministre Wilfried Martens. Les communautés devinrent compétentes pour les matières culturelles et pour les matières dites « personnalisables », telles que les soins de santé. En outre, les régions étaient compétentes pour les matières à dimension territoriale, par exemple l'aménagement du territoire, l'environnement et le logement.

3.2. MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME

En 1980, une réforme sociale et économique en profondeur était devenue inévitable. Malheureusement, les gouvernements catholiques-socialistes Martens I à IV (1979-1981) et Eyskens I (1981) furent particulièrement instables. Ils reconnaissaient la nécessité de la réforme mais ne parvinrent pas à instaurer une politique d'assainissement, malgré plusieurs tentatives.

En 1981, par exemple, le gouvernement Martens IV (1980-10981) mit sous pression les partenaires sociaux en exigeant qu'ils se mettent d'accord sur une modération salariale et en les menaçant de faire ratifier une « loi de modération » par le Parlement. L'objectif de la loi de modération consistait à limiter l'évolution salariale aux adaptations normales à l'indice des prix, mais elle n'entrerait pas en vigueur si les partenaires sociaux présentaient eux-mêmes un accord qui devait atteindre les objectifs visés par la loi. La première réaction des partenaires sociaux fut de rejeter cette proposition mais, en fin de compte, ils conclurent un accord, rendant ainsi la loi de modération caduque. Les marchés financiers réagirent cependant de façon négative à la caducité de la loi de modération et le franc belge fut soumis à de très lourdes pressions. Peu de temps après, le Gouvernement Martens IV remit sa démission, à peine cinq mois et demi après sa prise de pouvoir.

Les Gouvernements chrétiens-libéraux suivants, à savoir Martens V (1982-1985) et Martens VI (1985-1987), décidèrent que, pour pouvoir opérer les réformes sociales et économiques nécessaires, il fallait – temporairement – se débarrasser de la concertation sociale. Il fut alors décidé de reléguer temporairement les partenaires sociaux au second plan afin de pouvoir réaliser les réformes en question (Martens, 2007: 301). Une des conditions indispensables de la réussite de ce plan était de conserver l'appui du syndicat chrétien (9), afin d'éviter la grève générale et de maintenir la stabilité politique. A cette fin, le Premier ministre s'est d'abord entretenu, en secret, avec les partenaires sociaux du pilier chrétien (10). Ce groupe informel parvint à mettre sur pied une base sociopolitique restreinte – mais essentielle – devant permettre de mener à bien les plans de réforme du Gouvernement.

Le Gouvernement craignait également que le Parlement travaille trop lentement pour pouvoir mettre en œuvre les mesures sélectionnées en temps utile. Dans les années quatre-vingt, la double procédure du système bicaméral existait encore : la Chambre et le Sénat disposaient de compétences identiques, ce qui rendait toute modification de la loi particulièrement complexe. C'est pourquoi le Gouvernement décida d'imposer les mesures de réforme par le biais de « pouvoirs spéciaux », et ainsi de contourner les procédures parlementaires ordinaires (11).

(9) C'est ainsi que vit le jour l'accord sur le plan 5-3-3 : en échange d'une modération salariale de 3 %, l'on réaliserait 3 % d'embauche supplémentaire et l'on diminuerait de 5 % la durée du temps de travail.

(10) Les participants à ces consultations informelles, organisées à intervalles réguliers entre 1982 et 1987, étaient : le Premier ministre Wilfried Martens, Jef Houthuys, président du Syndicat chrétien ACV (CSC flamande), Fons Verplaetse, chef de cabinet adjoint de Martens, et Hubert Detremmerie, président de la banque BAC (COB) liée au pilier chrétien. Ce dernier avait dirigé un groupe de travail portant son nom et dont Fons Verplaetse avait également fait partie, qui avait préparé depuis 1980 un plan de redressement en profondeur, y compris une dévaluation du franc belge.

(11) Le Parlement conservait naturellement le contrôle sur le gouvernement et les mesures prises étaient cependant motivées.

3.2.1. Les « pouvoirs spéciaux »

Les Gouvernements Martens V et Martens VI (1981-1987) ont abondamment fait usage de la possibilité que confère la Constitution belge au législateur d'octroyer, dans des circonstances exceptionnelles pour la durée d'une crise, des compétences exceptionnelles au Roi – c'est-à-dire au pouvoir exécutif – au moyen d'une loi de pouvoirs spéciaux. Pour les matières mentionnées dans une loi de pouvoirs spéciaux, le gouvernement est autorisé à modifier les lois existantes par Arrêté royal, alors qu'autrement cette compétence appartiendrait exclusivement au Parlement, autrement dit le pouvoir législatif. Une loi de pouvoirs spéciaux peut être à la base de centaines d'AR (12).

Pendant l'exercice des pouvoirs spéciaux, les procédures parlementaires normales sont en majeure partie court-circuitées. Même si le Parlement conserve sa compétence de contrôle du gouvernement, les possibilités de l'opposition sont toutefois fortement réduites en raison de l'impossibilité de procéder à des amendements. Les pouvoirs spéciaux permettent non seulement de gagner un temps considérable mais aussi d'adopter des approches plus drastiques.

Martens V et Martens VI ont pour la première fois fait usage des pleins pouvoirs pour pouvoir mettre promptement en œuvre les mesures accompagnatrices de la dévaluation. En fin de compte, durant cette période de gouvernement, les pouvoirs spéciaux ont été invoqués à six reprises (13).

3.2.2. Les mesures de redressement

La principale composante des plans de redressement mis en œuvre pendant les années quatre-vingt consistait en une dévaluation minutieusement préparée de la monnaie de 8,5 %, qui eut lieu le 21 février 1982. Le but principal était de rétablir la compétitivité des entreprises et de redresser la balance des paiements. Cette dévaluation fut couplée à un blocage des prix de trois mois, ainsi qu'à une suspension du mécanisme d'indexation (14). La libre fixation du niveau des salaires fut également suspendue. Ces décisions donnèrent lieu à une importante modération salariale de pas moins de 13 % (15). En outre, le déficit public fut ramené de 13 % à 7 % en l'espace de cinq ans, la moitié par des impôts supplémentaires, l'autre moitié par une réduction des dépenses.

A partir de 1985, sur la base d'un vaste train de mesures rassemblées dans le plan dit « Plan de Sainte-Anne », le déficit budgétaire fut réduit de 194,5 milliards de francs

(12) Lorsque ces pouvoirs spéciaux sont obtenus par une loi de missions, ces missions sont décrites d'une manière détaillée. Martens V et Martens VI soumettaient également les AR au Conseil d'Etat et faisaient rapport au Parlement.

(13) Loi du 10 février 1981, Loi du 2 juillet 1981, Loi du 2 février 1982, Loi du 6 juillet 1983, Loi du 5 mars 1984, Loi du 27 mars 1986.

(14) Lesdits sauts d'index.

(15) A partir de 1987, les employeurs furent à nouveau autorisés à fixer librement le montant des salaires.

belges (4,9 milliards d'EUR) en l'espace d'à peine deux ans (1987). Par ailleurs, une hausse de la pression fiscale ou parafiscale étant exclue, les services publics, les entreprises publiques, l'enseignement et la sécurité sociale furent mis à contribution. Chaque ministre devait veiller à maintenir en équilibre les comptes de son département et à compenser les dépassements budgétaires avec son propre budget. Au moyen d'un rééchelonnement de la dette à grande échelle, le remboursement de la dette publique fut encore davantage étalé dans le temps, ce qui procura au Trésor 3,8 milliards de francs belges (95 millions d'EUR).

A partir de 1988, le gouvernement catholique-socialiste Martens VIII ralentit sa vitesse de croisière. Dans le cadre d'une troisième réforme de l'Etat, toutes les formes d'enseignement sont régionalisées et refinancées. La « Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions » règle désormais le financement des Régions et des communautés. Une partie des recettes de l'impôt sur les personnes physiques et de la TVA est répartie par l'autorité fédérale entre les Communautés. La part qui est redistribuée aux Communautés est calculée à l'aide d'un mécanisme relativement complexe qui est le résultat d'un compromis communautaire dont l'accouchement fut difficile.

Un élément non négligeable fut la Loi sur la compétitivité, promulguée en 1989. Le Conseil central de l'économie devait procéder deux fois l'an à une évaluation de la situation concurrentielle des entreprises belges. A cet effet, le CCE tenait compte – entre autres – de la part de marché, du coût salarial, des frais financiers et du coût de l'énergie. Il effectuait ensuite une comparaison des chiffres belges avec ceux des cinq (Allemagne, France, Pays-Bas, Royaume-Uni et Italie) et des sept (en y ajoutant les Etats-Unis et le Japon) partenaires commerciaux les plus importants.

3.2.3. La réforme de la sécurité sociale

C'est en 1981 que fut votée au Parlement fédéral la Loi Dhoore relative aux principes généraux de la sécurité sociale, qui confirme les grands principes et lignes directrices du régime existant (Deleeck, 2001). Ces principes furent à la base des « Propositions du Ministre de la Prévoyance sociale en vue de la réforme de la sécurité sociale ».

En raison de la situation budgétaire, priorité a été accordée lors de la réforme à la restauration de l'équilibre financier de la sécurité sociale ainsi qu'à la diminution des subsides de l'Etat. En outre, le législateur a également visé une meilleure harmonie du régime. La réforme a été opérée au travers de diverses mesures de petite et de grande envergure, mises en œuvre principalement par le biais des pouvoirs spéciaux. Ces mesures ne formaient cependant pas un tout et, d'après Berghman, « les nombreuses modifications marginales apportées au fil des ans ont donné naissance dans la pratique à un nouveau système ».

Une innovation non négligeable fut la création d'un Fonds pour l'équilibre financier de la sécurité sociale (FEFSS). Etant donné que la sécurité sociale belge était financée par branche, certaines branches se retrouvaient confrontées en raison de la crise financière à de graves déficits de financement, tandis que d'autres étaient en mesure de constituer des réserves. La création d'un Fonds constitua une première étape dans la suppression des lignes de démarcation entre les diverses branches de la sécurité sociale. Ce fonds offrait non seulement la possibilité de procéder à un transfert des cotisations sociales vers des branches de la sécurité sociale éprouvant des difficultés financières, mais il faisait également office de point de passage d'une série de nouvelles recettes et de cotisations de sécurité sociale telles que la cotisation de modération salariale et la retenue sur le double pécule de vacances. Puisque la majeure partie des moyens financiers était encore répartie de manière sectorielle, le FEFSS ne disposait que d'une partie réduite des moyens de la sécurité sociale.

Une autre mesure structurelle (16) importante fut le déplafonnement des cotisations sociales, alors que les revenus de remplacement restèrent plafonnés. Cette mesure eut pour effet de renforcer sensiblement le principe de solidarité mais facilita l'effritement du principe d'assurance. En même temps, les cotisations de sécurité sociale (17) furent systématiquement augmentées. Tout en étant favorable au financement du système, cette mesure entraîna une forte hausse des charges sociales pour les groupes aux revenus plus élevés parmi les travailleurs salariés.

Par ailleurs, pour la coalition au pouvoir, il était essentiel de garantir la position des familles dépendant d'une allocation de remplacement et la protection des groupes aux revenus les plus faibles. A cette fin, la modalisation des familles a été renforcée et les minima – aussi bien en termes de sécurité sociale qu'en termes d'assistance – furent augmentés, tandis que les maxima furent diminués.

Ce double objectif apparaît clairement dans l'exemple de réforme de l'assurance-chômage. Les allocations de chômage étaient toujours associées aux cotisations versées mais une distinction fut introduite entre trois catégories de bénéficiaires, à savoir les chefs de ménage ayant charge de famille, les isolés et les cohabitants. Ces derniers sont des chômeurs qui vivent avec une personne qui touche un propre revenu ou un revenu de remplacement. Les deux premières catégories, qui dépendaient totalement de l'allocation de chômage, conservaient une allocation d'assurance normale. La catégorie cohabitants ne percevait plus après un certain temps qu'une allocation de chômage forfaitaire relativement faible, sans lien avec le revenu du travail gagné antérieurement.

(16) Même si, d'après Dehaene, cette mesure était initialement prévue comme étant une mesure de crise temporaire (Dehaene, 2012).

(17) La réduction des cotisations sociales des employeurs fut néanmoins sélective. En 1981, il fut décidé de réduire, une méthode convenue, les cotisations sociales des employeurs actifs dans les secteurs à fort coefficient de main-d'œuvre. Cette opération – baptisée Maribel – a permis de réduire les cotisations patronales de 15 milliards.

Les allocations de chômage étaient encore toujours accordées pendant une période indéterminée. Toutefois, l'on introduisit une règle par laquelle le droit à l'allocation de chômage pouvait prendre fin s'il s'avérait, après un examen complémentaire, que la durée du chômage, spécifiée en fonction du sexe et de l'âge, était deux fois (18) supérieure à la durée moyenne de chômage dans la région. Ces réformes permirent de maîtriser les dépenses relatives au chômage. Durant la seconde moitié des années quatre-vingt, les dépenses afférentes au chômage affichaient même une courbe descendante.

D'autres réformes importantes furent opérées dans le secteur des soins de santé. La grande autonomie du patient comme du prestataire de soins, associée au régime du tiers payant en vertu duquel les deux acteurs n'étaient quasiment pas confrontés aux frais de leurs décisions, et enfin le développement technologique ont fait exploser les dépenses de santé. Le législateur a alors essayé de réduire ces dépenses par l'instauration de plusieurs mesures de responsabilisation.

Ce fut le cas par excellence dans le secteur des dépenses hospitalières. Entre 1971 et 1982, la part des dépenses hospitalières dans les frais d'assurance maladie-invalidité est passée de 20 % à 30 %. La pilarisation avait notamment entraîné la construction de plusieurs hôpitaux et l'augmentation du nombre de lits correspondant. Entre 1971 et 1982, le nombre de lits a augmenté de 18000 unités et la capacité a connu une hausse de 75 %. Quant au nombre de jours d'hospitalisation, il a tout simplement doublé entre 1962 et 1984. La stratégie du gouvernement consistait à stimuler les hôpitaux à convertir leurs lits d'hospitalisation en lits de repos et de soins, dont la nécessité se faisait sentir. En outre, les directions d'hôpitaux furent responsabilisées par l'introduction d'un système de financement par enveloppes, selon lequel les dépenses devaient être maintenues dans les marges prévues par les limites de financement de l'enveloppe.

Une autre réforme non négligeable consistait en la rationalisation du traitement des données au sein de la sécurité sociale. L'importance d'une banque-carrefour en tant que point central d'un réseau électronique reliant les différentes institutions de la sécurité sociale fut démontrée pour la première fois dans un article de Viaene, Robben, e.a. publié en 1986 dans la présente revue. Le Ministre de la Prévoyance sociale Dehaene décida de la réalisation de ce plan et chargea Frank Robben de coordonner ce projet au sein de sa cellule politique. Des concertations sur la question furent régulièrement organisées avec les institutions concernées et d'autres instances telles que le Registre national. Ainsi, il était crucial que le fameux « numéro national » puisse être utilisé au niveau de tous les systèmes de sécurité sociale. Le débutde l'année 1990 vit l'entrée en vigueur de la « Loi relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-Carrefour » ainsi que la nomination de Frank Robben par le Ministre Busquin au poste d'administrateur général de la Banque-Carrefour de la

(18) En 1993, ce délai a été ramené à une fois et demie la période de chômage moyenne.

sécurité sociale. Dans ses mémoires, Dehaene écrit à ce sujet : « Un noyau restreint de jeunes fonctionnaires motivés, qui se savaient soutenus par les responsables politiques, ont ainsi porté le secteur social belge au sommet de la société numérique. Ils ont prouvé avec verve que même une administration publique pouvait devenir l'un des fers de lance de la société de l'information » (Dehaene, 2012:244).

3.3. RESUME

Les plans de redressement des années quatre-vingt permirent de maîtriser les dépenses publiques (et donc les déficits budgétaires). Les problèmes ne furent pas entièrement résolus, mais en raison d'un « solde primaire » (la différence entre les recettes courantes et les dépenses sans intérêts) progressivement croissant et d'un taux de refinancement plus faible dans les années quatre-vingt-dix, le problème considéré comme insoluble par bon nombre d'observateurs devint maîtrisable.

Dans la sécurité sociale, les plans de redressement des années quatre-vingt ont mené à un renforcement du principe de solidarité au détriment des principes bismarckiens de proportionnalité ou d'assurance. L'écart entre prestations minimales et maximales se réduisit, et il n'était plus tenu compte d'un quelconque plafond salarial dans la perception des cotisations de sécurité sociale. Le découplage de l'évolution des prestations de celle du niveau de prospérité général posa les bases d'une érosion progressive des prestations dans les années subséquentes.

Afin de pouvoir réaliser ces plans de redressement dans toute leur rigueur dans un délai déterminé, le Gouvernement contourna toutefois tant la concertation sociale que les procédures parlementaires normales. La concertation sociale institutionnalisée fut remplacée par des formes informelles de concertation, qui avaient surtout pour objectif de limiter l'opposition sociale à ces plans de redressement estimés indispensables. Le Parlement fut bridé dans son fonctionnement par les lois spéciales. Les partenaires sociaux et l'opposition parlementaire étaient évidemment dépités par cette manière d'agir, et les partis concernés au gouvernement étaient conscients du caractère exceptionnel de cette manière de travailler. Les gouvernements catholiques-socialistes Martens VII à XI et, surtout, Dehaene I tenteront dès 1988 de restaurer la concertation sociale.

4. 1992-1998 : NAISSANCE DE L'UME

Le 7 février 1992 fut signé le Traité européen de Maastricht, notamment sur l'Union monétaire et économique (UME). L'entrée en vigueur prévue de l'Union monétaire européenne (annoncée pour le 1er janvier 1997) fut précédée d'évaluation des Etats membres. Pour être membre de l'UME, les Etats membres étaient tenus de satisfaire aux « critères de Maastricht », définis afin d'offrir à l'UME la cohésion et la durabilité nécessaires.

Le gouvernement catholique-socialiste Dehaene I s'engagea à prendre les mesures nécessaires pour que la Belgique satisfasse fin 1996 à ces normes dites de Maastricht. Trois des cinq critères pour accéder à l'UME furent aisément réalisés pour la Belgique : il s'agissait des critères relatifs à l'inflation, aux taux d'intérêt et à la stabilité des cours du change. Le quatrième, à savoir la norme selon laquelle le déficit public global ne pouvait s'élever à plus de 3 % du produit intérieur brut (PIB), exigea des efforts considérables. La Belgique ne parviendrait pas à satisfaire à temps au cinquième critère, qui stipulait que la dette publique ne pouvait dépasser 60 % du PIB. Aussi, pour cette cinquième norme, la Belgique allait sûrement faire l'objet d'une délibération. Dès lors, le gouvernement mit tout en œuvre pour satisfaire au quatrième critère.

Déjà en 1992, le Conseil supérieur des finances avait calculé une trajectoire pour satisfaire aux critères de Maastricht : une planification sur plusieurs années définissant des objectifs annuels, dans le but de ramener le déficit public global fin 1996 à 3 % du PIB. L'assainissement prévu des finances publiques supposait que l'on suivrait au cours des années subséquentes une politique budgétaire stricte pour la totalité des pouvoirs publics. Le Conseil supérieur formula également des recommandations aux Communautés régionales et aux Régions, dont les recettes n'avaient pas été atteintes par la récession de 1991.

Durant cette décennie, la compétitivité de l'économie belge restait un sujet constant de préoccupation, notamment en raison de problèmes monétaires à l'échelle européenne. Ainsi, en 1992, la livre anglaise et la lire italienne dévaluèrent. En août 1993, c'est le franc belge qui devint la cible de spéculateurs : sa dépréciation fut entraînée par le passage à des cours de change semi-flottants. Début octobre 1993, cette dépréciation s'élevait déjà à 5,36 % par rapport au cours pivot du mark allemand. Au vu de l'instauration de l'UME et des exigences et critères de Maastricht, le Gouvernement belge se rendit compte qu'il lui fallait d'urgence effectuer les réformes nécessaires.

4.1. LE « PLAN GLOBAL »

Le gouvernement Dehaene I tenta de redresser à nouveau les finances publiques et la position concurrentielle des entreprises par le recours à des mesures d'austérité de type « big bang », tout en préservant la solidarité. Le gouvernement, qui attachait plus d'importance à la concertation sociale que le précédent, privilégia une nouvelle fois la conclusion d'un accord central avec les partenaires sociaux.

En 1992, les partenaires sociaux parvinrent à un accord interprofessionnel, dans le cadre duquel le salaire minimum fut augmenté de façon limitée. Ils adoptèrent également un avis de modération pour les secteurs, mais, dans les CCT sectorielles, l'on procéda souvent à des majorations salariales. Dans l'accord central envisagé par le gouvernement, les mesures concrètes en matière de modération salariale occupaient cependant une place prépondérante. Ce « pacte social » fut préparé par un

groupe d'experts sous la direction de Fons Verplaetse, Gouverneur de la Banque nationale. Ce « Groupe Verplaetse » (19) se vit confier pour mission de produire une note accompagnée d'un diagnostic, étayé par des données chiffrées et des prévisions, et comportant les lignes directrices d'un « pacte social ». Le groupe a suggéré un calendrier pour une approche globale. Des mesures prises dans un domaine politique avaient en effet un impact sur d'autres domaines politiques. En outre, non seulement la dette doit être réduite, mais aussi le déficit budgétaire, ce qui impliquait des réformes dans le système de sécurité sociale. Pas seulement une approche globale, mais aussi une large plate-forme politique était nécessaire. Pour ce but, des discussions bilatérales furent entre-temps menées entre le gouvernement et les partenaires sociaux (Dehaene, 2012:448).

Le 19 octobre 1993, la « note Verplaetse » fut délivrée et fut suivie par un « projet de pacte social » du gouvernement Dehaene. Pendant cette période, la pression a été augmentée sur le dialogue social, notamment parce qu'il y avait désaccord entre les partenaires sociaux (De Swert, 1994) et on espérait que «sous la pression des circonstances » (Dehaene, 2012: 449) un consensus était possible. Néanmoins cet avant-projet fut rejeté par la FGTB qui annonça une grande grève. Le jour où le Conseil européen était réuni à Bruxelles pour l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, il y avait une grande manifestation. Les bureaux des partis firent également des remarques supplémentaires. Le gouvernement Dehaene chargea ensuite un groupe de travail central de rédiger un nouveau texte, qui serait examiné avec les partenaires sociaux et ensuite avec les Communautés et les Régions. Cependant, les syndicats organisèrent une grande grève intersectorielle.

En fin de compte, ce « plan socioéconomique global » obtint le soutien de tous les partis politiques de la coalition et fut approuvé par le Parlement après une série d'amendements. Les problèmes majeurs du système – la compétitivité, la sécurité sociale et l'emploi – ne furent pas abordés individuellement mais de façon globale. Les objectifs de ce « plan global » visaient à redresser la compétitivité, à équilibrer la sécurité sociale et à promouvoir l'emploi. Dans cette optique, le plan global se composait de trois volets : une loi relative à la compétitivité, une loi fiscale et une loi-programme sociale.

Le point le plus sensible était cependant la modération salariale. Le gouvernement tenait compte d'une marge de 3,5 % de retard qu'il fallait rattraper. Les employeurs insistèrent pour qu'elle soit d'1 % de plus. Les syndicats exigèrent 30 milliards de francs belges de subsides salariaux afin de pouvoir contrôler les emplois supplémentaires. Au lieu d'une suspension temporaire de l'indexation salariale, les prix du tabac, de l'alcool, de l'essence et du diesel furent retirés de l'index, ce qui entraîna

(19) Les experts participants étaient: Henri Bogaert, Commissaire du Plan, Robert Tollet, président du Conseil central de l'économie, Michel Jadot, secrétaire général du ministère du Travail et de l'Emploi, le Professeur Paul Van Rompuy, un spécialiste des finances publiques, et Herman Verwilst, le chef de cabinet de Willy Claes (Dehaene, 2012:448).

de facto un ralentissement de l'indexation des salaires. Par ailleurs, un blocage des salaires fut également prévu en 1995-1996. Ce blocage fut imposé à grande échelle et avait même des répercussions sur les avantages extralégaux. A partir du début de 1994, les entreprises ne furent plus autorisées à mettre en œuvre des plans de pension pour leur personnel.

Le plan global envisageait des mesures budgétaires à hauteur de 140 milliards de francs belges. Sur le plan de la sécurité sociale, le Plan global contenait également des mesures pour retrouver l'équilibre dès 1994. Un plan quadriannuel fut prévu pour l'assainissement progressif de la sécurité sociale en vue de la réalisation de cet équilibre. Outre l'augmentation des cotisations de sécurité sociale – notamment par l'introduction d'une « cotisation sociale spéciale » (20) – les mesures adoptées réalisèrent une économie de 41 milliards de francs belges sur les prestations sociales. L'indice santé entraîna également une économie considérable sur les prestations dans le domaine de la sécurité sociale. En guise de compensation, l'on prévoyait cependant une augmentation sélective des minima de moyens d'existence et des prestations minimales. Les cotisations des travailleurs augmentèrent de 26 milliards de francs.

Pour ce qui concerne le régime du chômage, les stages d'attente furent prolongés. Les jeunes quittant l'école ne pouvaient plus faire valoir leur droit à une allocation de chômage qu'après un délai de neuf mois en lieu et place du délai habituel de six mois. Par ailleurs, les possibilités de suspension des chômeurs de longue durée furent également assouplies. Dans l'assurance-maladie, le plan prévoyait, grâce à une réduction sélective du remboursement, des économies pour un montant de 4,4 milliards de francs belges.

Une mesure importante dans le domaine des allocations familiales fut également proposée, plus précisément une limitation du montant pour les premiers enfants ou pour les aînés. S'y ajouta une cotisation supplémentaire de solidarité pour les ménages sans enfants. Cette mesure engendra cependant tellement de réactions, notamment de la Ligue des Familles liée au pilier chrétien, que cette mesure structurelle d'économie fut transformée dans le plan global en une augmentation des impôts.

Au cours de cette même période, le gouvernement réforma le régime des pensions pour les travailleurs salariés, après une préparation approfondie dans le cadre d'une table ronde où furent entendus tant les experts que les représentants de la société civile. Il s'agissait de mesures ayant un profond impact, tant à court qu'à long terme. Le mode de calcul de la pension légale fut notamment considérablement modifié. La « dernière rémunération gagnée » fut remplacée par la « rémunération moyenne ».

(20) Levée sur les revenus des travailleurs salariés et des fonctionnaires à partir d'un minimum déterminé et jusqu'à un maximum fixé.

Par ailleurs, la discrimination entre hommes et femmes dans le mode de calcul fut éliminée (pourcentages en lieu et place du nombre d'années). Les travailleurs qui partaient de manière anticipée à la retraite étaient désormais aussi sanctionnés sur le plan financier, et la péréquation des pensions du secteur public fut adaptée (21). Par ailleurs, le Gouvernement introduisit également une cotisation de solidarité pour les pensions élevées. Cette retenue dite progressive de solidarité portait sur la totalité de la pension, dès lors non seulement sur la pension légale mais également sur la pension extralégale de l'entreprise. Un régime légal pour ces pensions d'entreprise complémentaires fut également instauré.

Par de nouvelles opérations Maribel, qualifiées de Maribel-*bis* et de Maribel-*ter,* introduites respectivement en 1993 et en 1994 (à l'instar d'une opération similaire en 1980), une diminution supplémentaire des cotisations patronales fut accordée aux entreprises soumises à une forte concurrence internationale, et ce afin de garantir (l'emploi dans) les secteurs de l'exportation. En guise de compensation de la perte de revenus pour la sécurité sociale, certains taux de TVA furent augmentés.

En 1994, des élections anticipées furent organisées afin de pouvoir prendre des mesures structurelles en vue de satisfaire à la norme EMU avant la fin de 1996. La tentative d'aborder tous les problèmes conjointement dans un plan global avait cependant mené à un profond malaise social et eut de lourdes conséquences électorales pour les partenaires socialistes de la coalition. Après les élections, l'on passa cependant à la vitesse inférieure. En effet, la date d'entrée en vigueur de l'Union monétaire européenne (UME) fut reportée du 1e janvier 1997 au 1e janvier 1999, et les Etats membres seraient évalués en 1998, sur la base des chiffres de 1997.

4.2. CONTRAT D'AVENIR POUR L'EMPLOI

Après l'expérience vécue avec le plan global, le Gouvernement avait désormais tendance à opter pour une approche plutôt informelle et par phases quant aux mesures de réforme supplémentaires à adopter. Au début de 1996, le nouveau Gouvernement Dehaene II (1995-1999) invita les partenaires sociaux à négocier un ambitieux « Contrat d'avenir pour l'emploi ». Ce revirement tactique intervint après la conclusion par le chancelier allemand Kohl en janvier 1996 d'un accord similaire avec les partenaires sociaux allemands, qui combinait promesses d'emploi et baisse du coût salarial, économies et plus grande flexibilité. A cette époque aussi, le président de la Commission européenne, Jacques Santer, appela tous les responsables politiques, économiques et sociaux de l'Union à conclure un pacte européen de l'emploi.

Dans le « Contrat d'avenir pour l'emploi », le gouvernement et les partenaires sociaux détermineraient clairement les objectifs et conviendraient des moyens structurels nécessaires pour créer des emplois et réprimer le chômage. Toutefois,

(21) Il s'agit d'une adaptation au bien-être : une augmentation des traitements des fonctionnaires entraîne une augmentation proportionnelle des pensions des fonctionnaires retraités.

les premières discussions entre gouvernement, employeurs et syndicats furent peu fécondes. Les syndicats n'étaient guère enthousiastes à l'idée d'une nouvelle modération salariale après deux années de blocage des salaires. Ils insistèrent sur un contrepoids : obtenir des garanties quant au maintien et à l'éventuelle création d'emplois. Les employeurs voulaient conserver un lien minimal entre norme salariale et emploi : les secteurs devaient décider eux-mêmes jusqu'où ils pouvaient aller pour stimuler l'emploi.

Le périlleux exercice d'équilibre fut encore rendu plus difficile par les critiques européennes incessantes sur Maribel-*bis* et -*ter*, et plus précisément sur la diminution des charges pour les secteurs axés sur les exportations. Afin d'apaiser la Commission européenne, le gouvernement proposa d'étendre la mesure à toutes les entreprises industrielles ainsi qu'à celles des industries de la transformation. Mais le gâteau à se partager, un peu plus de 11 milliards de francs, resterait le même. Les secteurs devaient dès lors se satisfaire d'une part plus petite.

En fin de compte les négociateurs élaborèrent un projet de Contrat d'avenir. Dans ce projet, les négociateurs s'engagèrent à diminuer de moitié le chômage d'ici à 2000. Le blocage des salaires serait remplacé par une modération salariale, qui fixe de manière préventive le coût salarial en fonction de l'évolution chez les principaux partenaires commerciaux (Pays-Bas, Allemagne, France). Les CCT relatives à l'emploi aux niveaux interprofessionnel, sectoriel et de l'entreprise, redistribueraient le travail et le rendraient plus flexible, notamment en passant à une semaine de travail de 39 heures, en créant des possibilités d'interruption de carrière, en recourant au travail à temps partiel et à des prépensions à temps partiel, en répartissant le temps de travail sur une base annuelle,... Le projet de contrat fut cependant récusé par les syndicats.

Le gouvernement demanda alors au Parlement à pouvoir exercer ses « pouvoirs spéciaux » afin de procéder aux réformes du budget, de l'emploi, de la compétitivité, de la sécurité sociale et du budget fédéral. Les lignes de force du Contrat d'avenir furent traduites dans une série de projets de lois et d'AR. Dans le cadre de la concertation institutionnalisée, les syndicats et les employeurs purent toutefois encore donner leur avis via le CCE et le CNT sur, respectivement, le texte de loi sur la sauvegarde de la compétitivité et sur un document concernant la redistribution du travail et la flexibilité soumis à la discussion. Si les partenaires sociaux parvenaient à émettre un avis unanime, le gouvernement s'engageait à en tenir compte. C'est ainsi que le Premier ministre parvint à associer les partenaires sociaux par un moyen détourné à l'exécution du Contrat d'avenir. Toutefois, ici aussi, les négociations ne furent guère bien huilées et assez laborieuses, les employeurs et les syndicats ne parvenant pas à se mettre d'accord sur un avis unanime.

Néanmoins, le gouvernement soumit en fin de compte un troisième et ultime plan de conciliation aux partenaires sociaux. Le plan se composait de plusieurs chapitres. En matière de norme salariale, le gouvernement stipulait que les coûts salariaux

nominaux horaires se rapprochaient le plus de la définition du coût salarial de la loi-cadre sur la compétitivité. Corrigé par rapport à l'évolution du travail à temps partiel et de la durée du temps de travail, ceci signifiait que la marge pouvait s'élever tout au plus de 6 % (en ce compris l'indexation et les augmentations barémiques). Ce chiffre pouvait être revu à la hausse s'il s'avérait que les coûts salariaux en Belgique croissaient moins vite que dans les pays voisins.

En ce qui concerne l'exécution du Contrat d'avenir pour l'emploi, le Gouvernement espérait que le CNT parviendrait à un accord sur l'extension du droit à l'interruption de carrière, la prépension à mi-temps, la flexibilité (calcul du temps de travail sur une base annuelle), les contrats à durée déterminée, le travail à temps partiel, etc. Les employeurs et les syndicats furent priés d'émettre un avis quant à la proposition d'accorder des cotisations patronales réduites aux entreprises qui introduisaient la réduction du temps de travail comme solution alternative au licenciement. Par ailleurs, le plan de conciliation du gouvernement comportait aussi le projet d'une intervention financière pour les emplois supplémentaires.

Par ailleurs, un budget de 6,3 milliards de francs fut dégagé pour les nouveaux accords en matière d'emploi. Les entreprises recevraient des subsides de 150.000 francs par an pour chaque engagement net lorsqu'elles choisissaient au moins une mesure en faveur de l'emploi dans la liste que leur présentait le gouvernement. Cette liste optionnelle comprenait le droit à une interruption (partielle) de carrière, le travail à temps partiel sur une base volontaire, une réduction collective du temps de travail, des horaires flexibles, la prépension à mi-temps.

Toutefois, cette tentative de médiation fut également un échec. Après une brève tentative de déblocage au moyen d'une concertation bipartite, le gouvernement imposa en fin de compte lui-même des marges ex ante pour les négociations salariales. A partir de 1997, le blocage des salaires fut remplacé par un système qui associe l'évolution salariale à l'évolution chez les trois concurrents les plus importants (Allemagne, France et Pays-Bas) (22). L'indexation automatique fut toutefois conservée. Une rémunération plus flexible n'était possible qu'au moyen de parts bénéficiaires, auxquelles la norme n'est pas applicable.

Une loi fut votée accordant à tous les travailleurs le droit à l'interruption de carrière. Les travailleurs se virent accorder le droit, à partir de l'âge de 58 ans, de partir en prépension à mi-temps. Dans les entreprises dont une CCT permettait un départ en

(22) Deux fois l'an, une commission mixte du Conseil national du travail (CNT) et du Conseil central de l'économie (CCE) émettra un rapport sur l'évolution de l'emploi et du coût salarial en Belgique et chez nos voisins. Sur la base d'un avis technique du CCE, la marge disponible maximale pour l'évolution du coût salarial nominal est alors fixée tous les deux ans dans l'accord interprofessionnel. Cette norme comprend tant les indexations prévues que la marge restante pour des augmentations salariales réelles et d'autres mesures qui augmentent le coût du travail par travailleur. Par ailleurs, les mesures d'emploi qui augmentent le coût, telles que la réduction du temps de travail avec maintien de la rémunération, ne peuvent induire un dépassement de la norme salariale.

prépension à l'âge de 55 ans, la prépension à mi-temps faisait également partie des possibilités dès l'âge de 55 ans. Lors de la formulation de ses mesures, le gouvernement tint clairement compte des remarques des partenaires sociaux et donna expressément aux partenaires sociaux la possibilité de conclure encore quelques accords partiels sur certains aspects.

Pour mettre en œuvre les accords en matière d'emploi, le gouvernement réalisa une synthèse de deux systèmes existants : les plans d'entreprise, principalement axés sur les entreprises, et les accords sectoriels sur l'emploi. Dans un premier temps, les secteurs se virent accorder le temps de conclure des CCT, ensuite fut prévue une période pour la conclusion de tels accords par les entreprises. Il s'agissait ainsi de sélectionner en fin de compte deux mesures dans un menu en comportant six : interruption de carrière ou prépension à mi-temps en plus du système légal, travail à temps partiel sur une base volontaire, réduction collective du temps de travail, horaires flexibles et limitation des heures supplémentaires, formation complémentaire. Une entreprise qui optait pour une des mesures de ce menu pouvait y ajouter une mesure de son choix.

En 1997 fut introduit un Maribel dit « social », qui diminuait les cotisations patronales pour les travailleurs du secteur non marchand en vue de promouvoir l'emploi dans ce secteur. Par cette mesure, le gouvernement espérait pouvoir créer des milliers d'emplois.

4.3. LA REFORME DE LA SECURITE SOCIALE

En 1995, la sécurité sociale fut l'enjeu des élections fédérales. Le SP (parti socialiste flamand, actuellement le SP.A) lança la campagne avec le slogan « notre sécurité sociale ». Le CVP (parti démocrate-chrétien flamand, actuellement le CD&V) s'engagea dans la campagne électorale avec le « plan- clé » du Premier ministre Dehaene. Ce dernier mit l'accent sur l'emploi et sur la sécurité sociale, tandis que la dernière partie de ce livre s'intitulait « Clés pour la nouvelle société : mon agenda pour le prochain gouvernement ». Ce chapitre énumérait les priorités du nouveau gouvernement : il fallait promouvoir l'emploi notamment par une baisse des cotisations sociales patronales. La priorité dans le cadre de la réduction sélective des charges sociales devait être accordée aux revenus les plus faibles, au travail à temps partiel et aux secteurs à forte densité de main d'œuvre. Idéalement, selon Dehaene, il aurait convenu de ne pas lever des charges patronales, mais la situation budgétaire ne le permettait pas. Pour cette même raison, une baisse linéaire fut exclue. Toutefois, d'après Dehaene, il fallait prioritairement s'attacher à un financement alternatif de la sécurité sociale.

Quelques années plus tôt, le PS avait déjà envisagé d'instaurer un concept de « cotisation sociale générale » d'après le modèle de la « Contribution sociale généralisée » (CSG) introduite en France en 1991. Les syndicats furent également partisans d'une telle cotisation sociale générale. La CSG représentait une charge sociale uni-

forme pour tout le monde et pour toutes les entreprises et pouvait remplacer un certain nombre de charges fiscales ou parafiscales. Les revenus du capital auraient contribué ainsi également au financement de la sécurité sociale. L'idée ne parvint toutefois pas à s'imposer auprès des partenaires de la coalition. En 1997, le Ministre de l'Economie chargea cependant le Bureau fédéral du Plan d'étudier les conséquences d'une introduction de la CSG, par exemple sous la forme d'une taxe générale de 2,18 %, pour les ménages comme pour les entreprises.

Selon le plan-clé de Dehaene, les dépenses de sécurité sociale devaient également être limitées par une meilleure politique préventive. Principalement dans le secteur des soins de santé, il fallait s'attacher à une meilleure maîtrise de l'offre et à une plus grande responsabilité financière des intéressés. Dans le secteur des pensions, une partie des droits devait, d'après Dehaene, s'acquérir par le biais d'un système de capitalisation. Les pensions complémentaires d'entreprise et l'épargne-pension individuelle permettaient d'atteindre cet objectif. Dans le secteur du chômage, il fallait davantage mettre l'accent sur la disposition au travail. Les chômeurs seraient soumis à une obligation de formation et furent encouragés à accomplir des tâches d'utilité publique. Le Premier ministre de l'époque rejeta néanmoins cette proposition de limitation des allocations dans le temps.

Le Gouvernement Dehaene II ne pourra pas réaliser ces objectifs ambitieux en raison d'une succession de crises politiques (Dutroux, dioxine, ...), qui nécessita toute son attention. Mais une modernisation de la sécurité sociale fut toutefois largement évoquée et plusieurs mesures de réforme furent prises. Ainsi, des mesures furent prises afin d'améliorer la viabilité sociale et financière du régime des pensions, et une assurance en cas de faillite fut introduite à l'intention des indépendants.

Toutefois, au cours de cette période, les principales innovations structurelles concernaient la gestion de la sécurité sociale. Ainsi, un « comité de gestion de la sécurité sociale » fut créé. Ce comité se composait de représentants des partenaires sociaux, des pouvoirs publics et du Collège intermutualiste national. Ils étaient assistés par un comité consultatif dont les membres étaient des fonctionnaires dirigeants (ou leurs représentants) des départements ministériels et institutions publiques de sécurité sociale concernés. Le comité était chargé de la « gestion globale » du financement de la sécurité sociale, de revaloriser la gestion paritaire de la sécurité sociale et d'encourager les institutions chargées de la gestion des différentes branches de la sécurité sociale à mieux collaborer. Néanmoins, la principale mission du comité consistait à informer le gouvernement sur les comptes de la sécurité sociale, à savoir les flux financiers et les réserves, et principalement à attirer son attention sur les éventuelles disparités entre les besoins de financement d'une branche déterminée de la sécurité sociale, et le financement prévu à cet effet. Le comité devait par ailleurs faire des propositions concrètes au gouvernement en ce qui concerne le budget de la sécurité sociale.

Grâce à cette « gestion financière globale », les différents secteurs de la sécurité sociale (pensions, chômage, maladie et invalidité,...) furent désormais financés sur la base de dépenses réelles. La gestion globale disposait à cet effet de recettes provenant des cotisations sociales obligatoires des travailleurs salariés et des employeurs, d'une contribution fixe provenant de moyens généraux, et des sources dites alternatives de financement. Avant 1995, les cotisations sociales étaient encore fixées séparément, malgré une perception centralisée, pour chaque secteur de la sécurité sociale. Parallèlement à la « gestion financière globale », une cotisation générale de sécurité sociale avait également été instaurée et la subvention de l'Etat avait été réduite, tandis que le financement alternatif de la sécurité sociale permit de maintenir le budget en équilibre.

La gestion des institutions de la sécurité sociale fut également modernisée. A partir d'avril 1990, les fonctionnaires dirigeants des « parastataux sociaux » (les institutions qui gèrent les recettes et les dépenses de la sécurité sociale telles que l'Office national de l'emploi (ONEM), l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFTS), l'Office national des Pensions (ONP)) rédigèrent un *mémorandum* dans lequel ils disaient pouvoir garantir une bien meilleure prestation de services s'ils étaient moins soumis à des tracasseries pour la gestion de leur personnel et s'ils pouvaient eux-mêmes organiser et diriger leurs services.

En 1996, le gouvernement approuva un projet d'AR qui prévoyait de conclure un contrat d'administration avec chacun des parastataux. Dans ces contrats de gestion, les institutions devaient convenir avec leur ministre de tutelle d'objectifs précis, par exemple pour la qualité de la prestation de services. Pour atteindre ces objectifs, les comités de gestion composés de manière paritaire se virent accorder une plus grande autonomie, entre autres sur le plan du personnel et du budget. Désormais, les parastataux pouvaient travailler avec des budgets globaux, qui autorisaient des glissements entre différentes catégories de dépenses. Le rôle du gouvernement dans les organes de gestion se vit également renforcé. Par institution, deux commissaires du gouvernement, dont l'un était désigné sur proposition du Ministre du Budget, exerçaient un contrôle. Les négociations prirent cependant beaucoup de temps et les contrats d'administration ne furent finalement instaurés qu'en janvier 2002 par le nouveau gouvernement.

Une autre innovation importante a été la Loi-Colla de 1996, qui progressivement, sur une période de treize ans, introduisait l'âge de la retraite égal pour les hommes et les femmes.

Une innovation importante fut l'introduction par la région flamande d'une assurance pour les soins non médicaux, en mars 1999. Pour la première fois, une des Régions développait une assurance sociale spécifiquement à l'intention de sa population. Il s'agissait là d'une évolution considérable, étant donné que la sécurité sociale était toujours une compétence fédérale. Cette décision du Gouvernement flamand susci-

ta pas mal de contestations de la part des autres Régions du pays. Cette assurance flamande, financée par des cotisations, était obligatoire pour tous les citoyens qui habitent en Flandre : il s'agissait donc d'une assurance universelle. Tant les mutualités que certaines entreprises d'assurances privées reconnues furent impliquées dans la gestion de cette assurance.

4.4. RESUME

Les gouvernements catholiques-socialistes Dehaene I et II (1992-1999) accordaient dans la mise en œuvre de leur politique socioéconomique une importance relativement grande au respect des principes de la concertation sociale, afin de parvenir ainsi à un consensus socioéconomique le plus large possible. Dans le courant des années quatre-vingt-dix, l'on se rendit à l'évidence qu'une concertation tripartite était essentielle pour réaliser des progrès. Des solutions ne purent être trouvées aux problèmes complexes qui se présentaient sur le plan socioéconomique que lorsque le gouvernement fut associé aux discussions. Tout était lié : qui disait emploi, disait fixation des rémunérations ; qui disait diminution des charges, disait financement de la sécurité sociale. Les partenaires sociaux se tournèrent aussi expressément vers le gouvernement pour créer les marges financières nécessaires et ainsi « huiler » la concertation.

Lorsqu'il n'y avait pas de marges et qu'au contraire il fallait même économiser, la concertation était très laborieuse et risquait même de se gripper à tout moment. Les deux plus grands syndicats des piliers catholique et socialiste défendaient par ailleurs une vision fort différente. La CSC chrétienne était davantage axée sur le maintien du modèle de concertation et de l'emploi, tandis que la FGTB socialiste était plus militante et plus préoccupée par l'évolution salariale. Sur le plan international également, les deux syndicats présentaient de grandes différences dans les points de vue de leur direction, impliquée dans les négociations, et de ceux de leurs centrales sectorielles. Chez les employeurs aussi, l'on observa des divergences internes. Dans la pratique, les partenaires sociaux laissèrent de préférence aux secteurs le soin de mener les négociations relatives à l'évolution des conditions salariales. Par ailleurs, les négociateurs furent aussi souvent rappelés à l'ordre par leur base et n'eurent de ce fait qu'un mandat de négociation relativement restreint. En lieu et place de la concertation centrale, l'on assista à une concertation pragmatique et informelle entre le gouvernement et les dirigeants des partenaires sociaux. Finalement, le gouvernement fut contraint de prendre lui-même les décisions, mais tout en essayant de tenir compte des sensibilités des partenaires sociaux.

Pour le gouvernement, il importait de parvenir à garder l'agenda communautaire sous contrôle. Pour obtenir cette paix politique, l'approbation de l'accord de la Saint-Michel était cruciale, accord par lequel, la Belgique devenait formellement un Etat fédéral. Par ailleurs, certaines mesures devaient également contribuer à la stabilité gouvernementale, notamment par le biais de ladite « motion de défiance

constructive ». En outre, les compétences des Communautés et des Régions furent également étendues et les Conseils des entités fédérées furent dorénavant aussi élus de manière directe. Les tensions communautaires purent ainsi être apaisées.

Le gouvernement Dehaene I s'engagea fortement à prendre les mesures nécessaires pour que la Belgique satisfasse, pour la fin de 1996, à ces normes dites de Maastricht. La norme UME selon laquelle le déficit public global ne pouvait s'élever à plus de 3 % du produit intérieur brut (PIB) exigeait des efforts importants. Dès lors, l'assainissement prévu des finances publiques supposait que l'on suivrait au cours des années subséquentes une politique budgétaire stricte pour la totalité des pouvoirs publics.

Après des tentatives pour établir un consensus, le gouvernement imposa un « plan socioéconomique global ». Ses objectifs visaient à redresser la compétitivité, à retrouver un équilibre dans la sécurité sociale (en vue duquel un plan quadriannuel fut prévu pour l'assainissement progressif de ce secteur), et à promouvoir l'emploi. L'indice « de santé » entraîna une économie considérable sur les allocations dans le domaine de la sécurité sociale. Par ailleurs, des conditions plus strictes furent introduites dans le régime du chômage, tandis qu'une réforme du secteur des pensions fut réalisée, entraînant un profond impact, tant à court qu'à long terme. L'érosion du principe bismarckien de proportionnalité était ainsi perpétuée.

Dans la perspective de créer des emplois et de réprimer le chômage, les cotisations patronales furent sélectivement diminuées dans certains secteurs de l'économie. En compensation, plusieurs taux de TVA furent augmentés. Le blocage des salaires fut remplacé par une modération salariale, qui fixait de manière préventive le coût salarial en fonction de l'évolution chez les principaux partenaires commerciaux (Pays-Bas, Allemagne, France).

Au cours de cette période, des idées en faveur d'un « recalibrage » profond de la politique sociale furent formulées par plusieurs parties de la coalition. Ce débat sur la réforme s'interrompit, principalement parce que la justice et d'autres thèmes exigèrent toute l'attention. Néanmoins quelques innovations structurelles importantes virent le jour, telles que la « Gestion Financière Globale ». En liaison, une cotisation générale de sécurité sociale fut instaurée et le subside de l'Etat fut restreint, tandis que le financement alternatif de la sécurité sociale devint le compte de résultat budgétaire. Le concept d'une « cotisation sociale générale » d'après le modèle de la « Contribution Sociale Généralisée » (CSG) introduite en France en 1991, ne parvint pas à s'imposer auprès de tous les partenaires de la coalition.

5. L'ETAT SOCIAL ACTIF

En 1999, un gouvernement de coalition « arc-en-ciel », composé de libéraux, de socialistes et de verts, arriva au pouvoir, sous la direction du libéral Guy Verhofstadt. Pour la première fois en quarante ans, un gouvernement était formé sans les partis catholiques (et avec les écologistes). Aussi, le gouvernement Verhofstadt I souligna fortement les matières socioculturelles, comme la légalisation du mariage homosexuel et la législation sur l'euthanasie.

La coalition put également profiter d'une reprise de l'économie mondiale et de certaines perspectives de croissance favorables. Les conséquences positives des mesures de redressement se firent également ressentir et l'on retrouva des possibilités budgétaires pour un nouvel agenda d'investissement social, basé sur un paradigme social nouveau et innovant.

5.1. UN NOUVEAU PARADIGME : L'ETAT SOCIAL ACTIF

Le volet économique et social de l'accord gouvernemental de ce gouvernement Verhofstadt I fut élaboré autour du paradigme de « l'Etat social actif ». Ce concept fut élaboré par Frank Vandenbroucke, Ministre des Affaires sociales et des Pensions du Gouvernement Verhofstadt I. Le concept de l'Etat social actif avait été influencé par un mouvement international d'innovation au sein du mouvement social-démocrate, ainsi que par le débat européen sur l'emploi. Par ailleurs, nous reconnaissons également certains éléments du plan-clé que Dehaene avait présenté aux électeurs en 1995 et du Plan d'avenir du SP.

Du fait du paradigme de l'Etat social actif, les exigences libérales, telles que les réductions d'impôts et l'activation des chômeurs, furent réconciliées avec des mesures sociales qui devaient améliorer la situation des plus faibles de la société, telles que le maximum à facturer dans le cadre de l'assurance-maladie, en particulier pour les maladies chroniques, et le relèvement des pensions les plus basses. La forte reprise de la croissance économique libéra aussi les marges budgétaires nécessaires à cet effet.

En partie sous l'influence de la Stratégie européenne pour l'emploi, une politique axée sur l'activation fut initiée. Dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi, il était devenu clair que le taux d'activité de la population belge était très faible en comparaison avec celui d'autres Etats européens, surtout parmi les personnes âgées de plus de 50 ans. Du fait de la conjoncture économique, le chômage diminua et le nombre d'emplois non occupés augmenta fortement, mais il apparaissait ainsi d'une manière encore plus évidente qu'une partie importante de la population d'âge actif restait au chômage ou inactive malgré cette conjoncture favorable.

Depuis le début des années quatre-vingt, la Belgique avait fortement mis l'accent sur la baisse sélective des cotisations des employeurs, afin d'améliorer la position

concurrentielle des secteurs fragiles et de stimuler la demande de travail, tout particulièrement pour les travailleurs peu qualifiés. Ceux-ci s'avéraient en effet surreprésentés dans la population des chômeurs de longue durée (23). Si l'on en croit certaines analyses, l'impact des baisses sélectives sur les perspectives d'emploi de ce groupe de travailleurs sensibles fut plutôt limité, tandis que la base financière de la sécurité sociale fut rétrécie (Marx, 2007).

Pendant le gouvernement Verhofstadt I, cet arsenal fut complété par des mesures d'activation du côté de l'offre. Les pièges du chômage et autres pièges à l'emploi furent systématiquement abordés après une étude préparatoire par l'administration. A cette fin, les salaires minimaux furent également augmentés. Des mesures d'activation furent prévues, tout particulièrement pour réintégrer des chômeurs âgés et de longue durée dans le marché du travail. L'accent était surtout mis sur une approche positive, la carotte plutôt que le bâton. Un suivi plus strict de la disponibilité des chômeurs était encore difficile à réaliser, mais le sujet n'était plus tabou.

5.2. PROCESSUS DECISIONNEL

Le gouvernement Verhofstadt I annonça également vouloir mettre fin à la politique « occulte », une référence à la concertation informelle sous Martens V et VI, et vouloir œuvrer à une « culture du débat ouvert ». Les membres du gouvernement purent donner leur propre point de vue (de parti) et ainsi se profiler politiquement. De cette manière, un espace suffisant était laissé aux tendances politiques divergentes au sein de la coalition.

Pendant le Gouvernement Verhofstadt I eut lieu une cinquième réforme de l'Etat, préparée par une conférence intergouvernementale et interparlementaire de renouveau institutionnel. Les Régions se virent dotées de compétences supplémentaires. On procéda également au refinancement des Communautés, tandis que les Régions reçurent, elles aussi, des compétences fiscales supplémentaires. La dotation annuelle que percevaient les Communautés de l'Etat fut ainsi augmentée et les Régions devinrent compétentes pour onze levées fiscales, telles que les droits de succession. Par ailleurs, dans certaines limites, elles purent accorder une réduction sur l'impôt sur les personnes physiques, exiger un impôt supplémentaire (centimes additionnels) ou, dans le cadre de leurs compétences, instaurer une diminution ou une augmentation d'impôts. Cette cinquième réforme de l'Etat aboutit à une pacification communautaire.

5.2.1. La concertation sociale

Malgré le fait que les partenaires libéraux de la coalition, et pas le moins le Premier ministre lui-même, étaient initialement sceptiques par rapport à la concertation

(23) L'efficacité de ces mesures dans le domaine de l'emploi est toutefois mise en doute (Marx, 2001).

sociale, le gouvernement annonça que les partenaires sociaux seraient activement associés à la politique socioéconomique menée par le gouvernement.

L'accord multisectoriel de 2000 comprenait des accords relatifs à la fixation des salaires et une série de mesures de redistribution du travail. Signalons que cet accord interprofessionnel faisait écho aux directives européennes sur l'emploi. La Belgique se trouva ainsi en tête de peloton pour la traduction de ces directives en accords sociaux. L'accord interprofessionnel fut par ailleurs à l'origine d'une masse de travail pour le CNT : pas moins de dix-neuf chapitres de l'accord interprofessionnel devaient être mis en œuvre et normalement déboucher sur des CCT d'application nationale. Les employeurs furent toutefois déçus. Au niveau sectoriel, les syndicats s'efforceront d'obtenir une augmentation salariale de 7 %, ce qui d'après les employeurs représentait 1 % de plus que dans les pays voisins. Par ailleurs, les syndicats refusèrent de donner suite à la demande des employeurs en faveur d'une plus grande flexibilité, et d'assouplir ainsi les heures supplémentaires sur une base individuelle.
Néanmoins, la bonne conjoncture économique facilita la concertation sociale. Les marges budgétaires augmentèrent et l'on nota des excédents budgétaires également au sein de la sécurité sociale.

5.2.2. Tables rondes et « super-conseils des ministres »

Durant les gouvernements Verhofstadt I et II, il est étonnant de constater que la concertation avait souvent lieu sous forme de table ronde. Les tables rondes réunissaient les partenaires sociaux ainsi que les représentants d'autres organisations et groupements, mais aussi de nombreux experts, qui ensemble abordaient un large éventail de questions sociales. Par ces tables rondes, le gouvernement visait à obtenir un consensus le plus large possible à propos d'une révision du système de sécurité sociale.

En outre, les gouvernements Verhofstadt I et II prirent l'habitude de mettre sur pied de grands conclaves gouvernementaux thématiques, très rapidement baptisés « super-conseils des ministres », qui étaient souvent organisés en dehors des endroits de réunion habituels. Au cours de ces conclaves, des décisions furent prises dans le cadre de dossiers importants et aussitôt annoncées à la presse. Ces « super-conseils des ministres » eurent dès lors un caractère très médiatique. L'ensemble des mesures prises était généralement équilibré, afin de permettre à tous les membres de la coalition de se faire valoir. En règle générale, les mesures annoncées comprenaient également un volet social et un volet fiscal et coïncidaient souvent avec un contrôle budgétaire.

5.3. MODERNISATION DE LA SECURITE SOCIALE

En octobre 2000, les partenaires sociaux formulèrent à l'unanimité une proposition pour une série de « corrections sociales » dans le domaine de la sécurité sociale. Un

premier objectif était de poursuivre la réduction de la dette d'un montant de huit milliards de francs belges. Un deuxième objectif consistait à réduire le coin salarial, à savoir la différence entre la rémunération brute et la rémunération disponible, principalement en réduisant de moitié la « cotisation spéciale de sécurité sociale ». Il s'agissait d'une sorte de cotisation de crise, instaurée en 1994 dans le cadre du Plan global, payée par les travailleurs à la sécurité sociale. Par ailleurs, les revenus des pensionnés et des invalides augmentèrent, et leurs prestations furent adaptées à l'augmentation de la prospérité. En outre, les partenaires sociaux proposèrent d'indexer dorénavant toutes les prestations un mois après le dépassement de l'indice pivot, étant donné que les allocataires sociaux devaient attendre deux mois pour l'indexation automatique avant que leurs prestations n'augmentent.

La « table ronde de la solidarité sociale » fut lancée en 2001. La veille de l'annonce de cette initiative, les syndicats manifestèrent en faveur de prestations sociales plus élevées et liées au bien-être. La table ronde sur la solidarité sociale aurait dû déboucher en décembre 2001 sur un plan pluriannuel pour la réforme de la sécurité sociale durant la période 2003-2010. Le gouvernement promit d'inscrire en tout cas des moyens financiers au budget 2003 pour réaliser ces améliorations, mais il ne s'agissait là que d'une fraction du montant nécessaire pour satisfaire à l'exigence des syndicats de prévoir des prestations liées au bien-être.

Le gouvernement proposa douze thèmes de départ pour la table ronde, mais y ajouta que les interlocuteurs pouvaient encore adapter les thèmes, thèmes qui impliquaient un recalibrage du système social. Ces douze thèmes étaient les suivants : 1) la sécurité sociale et le lien avec le bien-être, 2) le financement, 3) l'égalité des chances et la protection, 4) l'Europe sociale, 5) les prestations sociales équitables, 6) l'économie socialement responsable, 7) l'accès à des soins de qualité, 8) les nouveaux risques professionnels, 9) la lutte contre la pauvreté, 10) l'augmentation du taux d'emploi, 11) la politique en faveur des personnes âgées et enfin 12) la politique en faveur des personnes handicapées. Lors de l'instauration de la table ronde, seuls trois groupes de travail thématiques furent finalement créés, qui devaient chacun étudier un des thèmes suivants : 1) le maximum à facturer dans le secteur des soins de santé, 2) la lutte contre la pauvreté et 3) les nouveaux risques professionnels.

Lors de l'établissement du budget, il s'avéra cependant que le gouvernement – sous la pression d'un ralentissement conjoncturel – n'avait pas prévu de moyens supplémentaires pour répondre aux exigences des partenaires sociaux. Outre les moyens limités annoncés lors du démarrage de la table ronde, des moyens supplémentaires ne furent plus prévus pour l'augmentation des prestations ou la réduction des cotisations sociales. Les partenaires sociaux déclarèrent ouvertement que des discussions n'avaient plus beaucoup de sens et après un bref regain d'activité, la table ronde aboutit dans une impasse.

5.3.1. Le statut social des indépendants

L'année 2002 vit l'instauration de la table ronde sur le statut social des indépendants. Les différentes organisations de travailleurs indépendants devaient y formuler des améliorations de la protection sociale des travailleurs indépendants. Les rapports de la commission d'étude de la réforme du statut social des indépendants furent au centre des discussions. A la demande du gouvernement, cette commission procéda à un examen approfondi du système de sécurité sociale des indépendants, qui révéla l'inefficacité du système sur le plan de la prévention de la pauvreté.

Les conclusions de la commission d'étude menèrent également à la décision du gouvernement d'introduire un statut social digne de ce nom pour les épouses aidantes des indépendants. Ceci se ferait en deux phases. Lors d'une première phase, les épouses devaient uniquement accéder au mini-statut pour les soins de santé, mais elles pouvaient déjà librement s'affilier au statut complet qui donnait aussi droit à la pension et aux allocations familiales. A partir de 2006, le passage au système complet devint obligatoire. Sur la base d'une présomption réfutable, les personnes qui avaient épousé un(e) indépendant(e) ou cohabitaient contractuellement et n'exerçaient pas d'activité professionnelle, étaient censées l'aider dans son activité.

La table ronde sur le statut social des indépendants aboutit à un certain nombre de propositions visant à améliorer le statut social des indépendants et de leurs conjoints aidants. La principale avancée consistait en l'augmentation de la pension minimale des indépendants, sans majoration des cotisations. Pour les autres propositions, la discussion sur le financement de l'amélioration du système de sécurité sociale des indépendants, qui englobait également celle portant sur l'augmentation de la cotisation des sociétés, fut source d'un ralentissement.

5.3.2. Une politique de pension sociale

Le 12 juillet 2001, les partenaires sociaux et le Gouvernement signèrent une « Déclaration commune stimulant les pensions complémentaires comme élément d'une politique de pension sociale ». Dans cette déclaration, les partenaires sociaux et le Gouvernement attachent une importance particulière au maintien et au développement des structures de pension, qui, aujourd'hui et à l'avenir, peuvent garantir des pensions d'un niveau suffisant à tous les travailleurs salariés.

Afin de faire face aux conséquences budgétaires inévitables du vieillissement de la population, il a été créé un « Fonds de vieillissement ». L'objectif de ce fonds était de constituer des réserves devant permettre, durant la période 2010-2030, de payer les dépenses supplémentaires des différents régimes légaux de pension occasionnées par le vieillissement. Ce fonds permettrait donc de constituer une réserve démographique pour les pensions légales.

Les recettes du Fonds de vieillissement pouvaient se composer d'excédents de la sécurité sociale, de surplus budgétaires, de recettes non fiscales uniques et du pro-

duit de placements. Pour permettre un financement structurel du Fonds de vieillissement, il fallait mener une politique budgétaire axée sur la réalisation de surplus, qui donnerait lieu à une forme accélérée de réduction de la dette. Le Fonds de vieillissement était donc un instrument de discipline budgétaire. Par l'intermédiaire de ce fonds, le Gouvernement s'engageait à tenir compte de façon structurelle des conséquences du vieillissement dans l'établissement de sa politique budgétaire pour les années à venir. La réduction de la dette avait ainsi un objectif social spécifique, à savoir garantir la viabilité des pensions sans compromettre la protection sociale. Les réserves du Fonds de vieillissement ne pouvaient être entamées qu'au cours de la période 2010-2030 afin de payer les dépenses supplémentaires des divers régimes de pensions légaux dues au vieillissement et, au plus tôt, à partir du moment où le taux d'endettement serait inférieur à 60 % du PIB (pour le moment il dépasse légèrement les 100 %).

La « déclaration commune » du 12 juillet appelait également à la démocratisation des pensions complémentaires. L'on en était arrivé à constater que le niveau relativement bas des pensions du premier pilier ne permettait plus, à moyen terme, de répondre à la hausse du pouvoir d'achat des nouveaux retraités. Pour combler ce fossé, il serait nécessaire d'élargir, d'approfondir mais aussi de démocratiser le deuxième pilier de pension. Malgré le fait que ce deuxième pilier ait été élargi dans les années quatre-vingt, la couverture qu'il offrait restait particulièrement inégale. En effet, le deuxième pilier était quasiment réservé aux travailleurs, cadres et employés masculins des grands secteurs. Les entreprises recouraient à la pension extralégale en tant qu'instrument de la gestion individuelle des ressources humaines, afin d'accorder des avantages à certaines catégories de travailleurs.

A partir de 2004, la loi relative aux pensions complémentaires (également appelée « Loi Vandenbroucke » ou LPC) redessina le paysage légal et réglementaire des pensions complémentaires du deuxième pilier. Cette LPC permit aux commissions paritaires de créer un cadre juridique clairement déterminé pour les régimes de pensions complémentaires, un cadre basé sur la solidarité. Les régimes de pensions complémentaires pouvaient obtenir le statut de « plans de pension sociaux » pour autant qu'ils satisfassent à certaines conditions (24). Un avantage supplémentaire fut conféré aux plans de pension possédant un statut social, de sorte que ces plans furent exonérés de la taxe d'assurance sur les primes payées. En outre, ils pouvaient être accordés en dehors de la norme salariale.

(24) Les mécanismes de solidarité devaient être élaborés par – entre autres – l'instauration de périodes assimilées dans la constitution des pensions (notamment pour cause de maladie, d'invalidité ou de chômage) ; les plans devaient reprendre tous les travailleurs par le biais d'une CCT ; les frais devaient être limités et les gains répartis entre les affiliés ; les plans devaient être gérés de façon paritaire. Ces plans sociaux offrent deux avantages supplémentaires. Le premier est fiscal : contrairement aux plans de pension existants, ils sont exonérés de la taxe d'assurance de 4,4 % sur les primes payées. Le second avantage est la possibilité de les accorder en dehors de la norme salariale.

5.3.3. Soins de santé accessibles

Le Gouvernement Verhofstadt I se dit préoccupé par la hausse considérable des dépenses de santé. En 1980, ces dépenses représentaient 3,5 pour cent du PIB tandis qu'en 2003, ce chiffre atteignait 5,4 pour cent. En 1980, les soins de santé représentaient 21,8 pour cent des dépenses de sécurité sociale, contre 32 pour cent en 2003.

Les partenaires sociaux affirmaient eux aussi que les dépenses de santé devait être mieux gérées et qu'il fallait contrôler la croissance annuelle des dépenses. En outre, ils ont maintes fois répété que cette augmentation ne pouvait plus être financée exclusivement par les cotisations sociales sur les salaires dans le secteur privé. En 2003, le régime des travailleurs salariés a versé près de 94 pour cent des dépenses de santé.

La norme de croissance introduite précédemment par le Gouvernement Dehaene et qui visait à maintenir l'augmentation en dessous d'1,5 pour cent a été assouplie par Verhofstadt I, qui l'a relevée à 2,5 pour cent. D'après le Comité d'étude sur le Vieillissement, l'augmentation « ordinaire » (autrement dit sans le composant démographique, estimé à 1 %) des coûts des soins de santé ne pouvait atteindre que 2 pour cent. A partir du moment où cet objectif s'est avéré impossible à réaliser, le Gouvernement Verhofstadt II a décidé d'accorder une hausse de 4,5 pour cent.

Le Gouvernement Verhofstadt I était néanmoins conscient que si la hausse des dépenses de santé ne pouvait être freinée, il faudrait à l'avenir remettre en question certains principes fondamentaux de l'organisation du système. Afin de contrôler les dépenses de santé, le gouvernement a donc tenté d'adapter les « mécanismes de soins de santé ».

Tout comme dans d'autres pays occidentaux, le progrès technologique a entraîné une pression à la hausse sur les dépenses de santé. Le gouvernement voulait par ailleurs que la technologie médicale soit mieux adaptée à la réduction des coûts. Mais l'universalisation progressive du système et la surconsommation ont elles aussi joué un rôle. Le gouvernement a donc voulu responsabiliser tant les demandeurs que les prestataires de soins de santé. C'est ce qu'il fit principalement dans le domaine des dépenses en médicaments, en responsabilisant les médecins (habitudes de prescription vs rémunération) et l'industrie pharmaceutique (réduction de prix vs taxes).

Dans le cas de l'industrie pharmaceutique, il a été instauré un système appelé « claw-back », qui précisait que l'industrie pharmaceutique devait combler 72 pour cent du déficit du budget partiel. Si le budget des médicaments n'était pas dépassé, l'argent du tampon était attribué à la sécurité sociale. Verhofstadt II a remplacé le système par un tampon : l'industrie pharmaceutique fut ainsi tenue de constituer un tampon (en 2006 et 2007 resp. 79 millions d'EUR et 100 millions d'EUR) devant garantir que le budget des médicaments ne serait pas dépassé. En outre, l'industrie

pharmaceutique dut payer en 2005 et 2006 un « précompte spécial » visant à combler le déficit de la sécurité sociale.

Un autre moyen de mieux contrôler les dépenses fut l'instauration d'une responsabilité plus élevée pour le patient individuel. Lorsque les patients doivent eux-mêmes prendre en charge une part plus importante des coûts, cette situation a automatiquement un effet inhibiteur sur les dépenses de santé publique. Au milieu des années 1990, le ticket modérateur pour les consultations médicales a été sensiblement revu à la hausse.

Néanmoins, comme c'est le cas dans d'autres pays, ces frais remboursables constituent en Belgique un élément régressif de la formule de financement dans le sens où, dans le cas des familles plus aisées, ils ne représentent qu'une part relativement moins élevée des revenus. Par ailleurs, l'impact des dépenses de santé sur le budget des ménages s'est accru à mesure que le patient a été amené, dans le cadre du processus de responsabilisation, à financer lui-même une part de plus en plus importante de ses dépenses.

C'est pourquoi, déjà en 1994, le Gouvernement a instauré un système de franchises sociale et fiscale, principalement parce qu'il s'inquiétait des effets répartitifs négatifs de la hausse du ticket modérateur pour les consultations médicales. En 2000, la contribution propre du patient fut néanmoins estimée à 19,1 % (Avalosse, Kesenne et Léonard : 2003, 5) et le secteur des soins de santé fut de plus en plus souvent confronté aux problèmes financiers rencontrés par les patients.

Le gouvernement Verhofstadt I a donc pris diverses mesures visant à protéger les patients amenés à payer des contributions propres élevées. Dans un premier temps, il a instauré une réglementation du ticket modérateur, avant de prendre des mesures correctives telles que l'intervention majorée. Cette législature fut également caractérisée par un renforcement de la réglementation relative aux suppléments en matière d'hospitalisation. La principale innovation fut cependant l'introduction du maximum à facturer, en raison des lacunes que présentaient les franchises sociale et fiscale.

Le principe de la franchise sociale impliquait que les « familles mutualistes » aux caractéristiques spécifiques (celles qui ont droit à une intervention majorée ou dont le bénéficiaire est chômeur de longue durée) ne devaient pas payer de ticket modérateur au-delà d'une limite de 15.000 BEF. Toutes les dépenses n'étaient pas portées en compte : ainsi, les médicaments n'étaient pas inclus, et les frais de séjour en hôpital n'étaient comptabilisés que partiellement.

Pour la fixation de la franchise fiscale, le total des tickets modérateurs était calculé par « famille fiscale » et comparé à un plafond qui variait selon le revenu net imposable. Lorsque les tickets modérateurs payés par la famille dépassaient le plafond, le montant excédentaire était remboursé.

La franchise sociale s'appliquait uniquement à certaines catégories sociales (personnes touchant un revenu de remplacement ou un revenu d'assistance inférieur à un plafond de revenus très bas, qui augmente proportionnellement au nombre de personnes à charge). La franchise fiscale, quant à elle, offrait une couverture à toutes les familles mais ne prévoyait de remboursement qu'après deux ans. Les deux systèmes ne prenaient pas en compte tous les frais.

Ces systèmes de franchise se sont avérés inefficaces pour deux groupes à risque de notre société :

- les familles souffrant de maladies chroniques (parce que tous les frais ne sont pas comptabilisés dans le calcul de la franchise) ;
- les familles touchant un revenu faible ou modeste, qui sont constamment ou régulièrement confrontées à des frais médicaux et qui n'appartiennent pas à une catégorie sociale parce qu'elles travaillent ou qu'elles arrivent juste au-dessus du plafond de revenus.

Pour combler les lacunes de ces systèmes de franchises, le Gouvernement Verhofstadt II a instauré en 2002 un « maximum à facturer » (MAF). Le MAF est le montant maximal du ticket modérateur pour les consultations médicales et les médicaments qu'une famille doit payer annuellement, en fonction de ses revenus. Ce « maximum à facturer » comblait les lacunes du système de franchises, d'une part au travers d'une extension du nombre de prestations incluses dans le compteur de tickets modérateurs et, d'autre part, via une transition (partielle) au concept de famille sociologique (25).

Le maximum à facturer était la garantie, pour chaque famille, de ne plus devoir payer qu'un montant maximal et prédéfini pour les frais de santé assurés et indispensables, montant dépendant du revenu du ménage. Un avantage non négligeable du maximum à facturer réside dans le fait que les familles à revenu faible ou modéré se voient rembourser plus rapidement le montant excédentaire payé au-delà du plafond. Les familles à faible revenu qui payaient un montant supérieur au plafond, bénéficiaient à ce moment du remboursement du ticket modérateur par la mutualité. Pour les autres familles, le remboursement était effectué lors du décompte des impôts, autrement dit deux ans plus tard. En 2006, le MAF fiscal fut supprimé et les remboursements pour tous seraient désormais effectués par la mutualité, donc plus rapidement.

(25) Premièrement, les tickets modérateurs pour les médicaments indispensables (catégories A et B) ont été inclus dans le compteur de tickets modérateurs (8). Deuxièmement, pour certaines familles – les faibles revenus et les groupes qui entraient auparavant en ligne de compte pour l'obtention de la franchise sociale – tous les tickets modérateurs ont été comptabilisés au niveau de la famille sociologique (et non plus mutualiste ou fiscale) afin de vérifier s'il y avait lieu d'ouvrir un droit au remboursement).

5.3.4. Les « super-conseils des ministres » de Gembloux et d'Ostende

En 2004, le Gouvernement Verhofstadt II (2003-2007) annonça de nouvelles mesures socioéconomiques lors d'un « conseil des ministres socioéconomique spécial » à Gembloux. Il s'agissait de mesures concernant la disponibilité des chômeurs, une extension du bonus à l'emploi et la flexibilisation de la durée du temps de travail à la fin de carrière.

Le suivi de la disponibilité des chômeurs fut renforcé. Tous les chômeurs qui percevaient une allocation de chômage depuis 18 mois furent invités à un entretien (26), lors duquel ils devaient apporter la preuve qu'ils cherchaient un emploi approprié. S'ils n'y arrivaient pas, ils perdaient progressivement leur allocation. Quiconque ne cherchait pas vraiment du travail, perdait en moyenne son allocation de chômage après 26 mois. Les syndicats étaient associés à l'exécution de cette mesure.

Une des mesures contre les pièges du chômage, le bonus à l'emploi, fut étendue aux bas salaires. Le bonus à l'emploi devait avoir pour effet de permettre aux travailleurs à bas salaire de percevoir un revenu net plus élevé sans augmenter pour autant le salaire brut. Ainsi, la baisse de la cotisation sociale du travailleur était immédiatement portée en compte dans le salaire net.

Les partenaires sociaux se sentirent pris de vitesse parce qu'ils n'avaient pas été préalablement consultés. Le gouvernement leur promit qu'ils seraient toutefois consultés lors de l'exécution concrète de ces mesures.

Les organisations de travailleurs indépendants se sentirent elles aussi tenues à l'écart. Pourtant, à la suite du super-conseil des ministres, un certain nombre de décisions furent prises qui concernaient l'amélioration promise du statut social des indépendants. Les organisations de travailleurs indépendants exprimèrent des critiques sur le financement des pensions les plus élevées, auquel les indépendants devraient contribuer eux-mêmes. Plus tard dans l'année, les angles furent arrondis, lorsque l'on décida que la majoration serait effective sans perception de cotisations supplémentaires des indépendants eux-mêmes.

Un mois après le super-conseil des ministres de Gembloux, un nouveau super-conseil des ministres fut organisé à Ostende. Alors que le premier s'intéressait principalement à l'aspect économique de l'emploi, le second porta une attention plus grande au volet social, et notamment à la qualité de la vie qui devait, d'après le Premier ministre Verhofstadt, constituer le fil conducteur dans la kyrielle de mesures annoncées.

Le sommet fut précédé par une manifestation des syndicats, qui exigeaient une liaison des prestations sociales au bien-être. Par ailleurs, les mutualités demandaient également l'amélioration des indemnités d'invalidité.

(26) Dans les régions où il n'y a que peu de chômage, cette invitation est déjà possible après 12 mois, dans d'autres seulement après 24 mois.

Il fut dès lors décidé à Ostende d'augmenter de 2 % les pensions les plus anciennes, les indemnités pour les maladies professionnelles et les indemnités d'invalidité. Il fut également annoncé que l'on se concerterait désormais tous les deux ans avec les partenaires sociaux pour examiner la liaison de ces prestations sociales au bien-être. Dans ce cadre, il serait tenu compte de l'emploi, de l'évolution des salaires et – surtout – de l'impact budgétaire.

En 2005, le Ministre fédéral des Affaires sociales, Rudy Demotte (PS), proposa un plan intitulé « Financement structurel de la sécurité sociale en Belgique », concernant le financement alternatif de la sécurité sociale à travers une taxe robot, une cotisation de sécurité sociale réformée et le transfert de l'impôt des personnes physiques et de l'impôt des sociétés vers les moyens financiers de la sécurité sociale. Ce furent ses trois propositions les plus remarquables pour remodeler le financement de la sécurité sociale. En échange, il avança des charges sociales moins élevées et des prestations liées au bien-être. Les syndicats réagirent de manière positive, contrairement aux partenaires de la coalition.

5.3.5. Pacte de solidarité entre les générations

En octobre 2005, le gouvernement Verhofstadt tenta d'aboutir à un consensus autour dudit Pacte de solidarité entre les générations. Le principal objectif de ce pacte était de retarder l'âge effectif du départ à la retraite et l'âge de la sortie du marché de l'emploi. Des études internationales avaient en effet démontré qu'en Belgique, l'âge effectif de départ à la retraite était exceptionnellement bas : ainsi, en 2004, il était de 59,4 ans.

Un consensus fut atteint avec les partenaires sociaux. Le Pacte de solidarité entre les générations comportait plus de soixante mesures en ce qui concernait la fin de la carrière, l'emploi et la sécurité sociale. L'augmentation progressive de l'âge minimale pour la prépension, à savoir désormais 60 ans, se vit ainsi acquérir valeur de symbole. Parmi tous les travailleurs âgés de 50 à 65 ans, seulement 6,5 % étaient en prépension. La plupart des travailleurs âgés de plus de 50 ans se trouvaient en effet dans un régime de retraite anticipée (fonctionnaires), dans le régime des chômeurs âgés, ou en incapacité de travail. Par ailleurs, le gouvernement Dehaene II avait déjà relevé l'âge de la prépension de deux ans en 1996, avec peu de résultats.

Tout comme dans le courant des années quatre-vingt-dix, les négociateurs des syndicats furent confrontés à la résistance de leur base, tout particulièrement dans les puissantes centrales sectorielles. Il s'ensuivit une grève nationale et une manifestation, au cours de laquelle 100.000 participants protestèrent principalement contre le relèvement de l'âge de départ en prépension et pour plus d'emplois pour les jeunes. Cette grande mobilisation s'expliqua en partie par le fait que le Pacte de solidarité entre les générations avait une incidence sur les accords sectoriels et au sein de l'entreprise et affectait ainsi la planification concrète de la carrière des travailleurs. Le gouvernement déclara cependant que les mesures resteraient inchangées et que les seules négociations possibles traiteraient des modalités.

Le Pacte de solidarité entre les générations fut finalement accepté, avec toutefois quelques adaptations. L'âge minimal de départ en prépension fut relevé, mais des exceptions restèrent possibles pour les travailleurs occupés dans des secteurs industriels où le travail était physiquement pénible. L'on accorda également un bonus de pension aux travailleurs de 62 ans ou qui étaient actifs depuis au moins 40 ans, ce par année de travail supplémentaire passée au sein de l'entreprise jusqu'à l'âge légal de la pension. Il devint également plus aisé de continuer à travailler après l'âge légal de la pension, à savoir 65 ans. En 2006, les retraités âgés de plus de 65 ans pouvaient gagner 15 % de plus et en 2007, 10 %, sans incidence sur leur pension.

Malgré le fait que de nombreuses mesures du Pacte de solidarité entre les générations n'eussent (pas encore) été exécutées, il sembla que la large discussion au sein de la société sur la fin de carrière ait vraiment conscientisé l'opinion publique. Depuis 2005, en tous cas, l'âge effectif de départ à la retraite n'a cessé d'augmenter.

5.4. RESUME

Le gouvernement Verhofstadt I entama un programme de réformes ambitieux, inspiré par le paradigme de l'Etat-providence actif. Ce programme de réforme a été la base d'un programme de réforme relativement impressionnant dans le domaine de la sécurité sociale et du marché du travail, soutenus par une amélioration de la situation socioéconomique à la suite d'une reprise de la conjoncture économique internationale. Cela était nécessaire parce que le paradigme de l'Etat-providence actif prévoit une réorientation de l'agenda social avec un nouvel accent mis sur les investissements sociaux qui, dans le moyen terme, se traduirait par des résultats positifs en termes de pauvreté et de l'emploi.

Ce faisant, les gouvernements Verhofstadt I et II tentèrent de créer une base sociétale la plus large possible. Ainsi, outre la concertation institutionnalisée, entre autres diverses tables rondes thématiques furent organisées, dans le cadre desquelles les partenaires sociaux et, en fonction des thèmes, d'autres représentants d'organisations et d'institutions concernées furent consultés. Mais cette concertation n'était pas toujours optimale : la concertation institutionnalisée ainsi que les tables rondes furent souvent contrariées par des (annonces de) décisions du gouvernement, dont l'attitude emportée et la communication laissaient souvent penser que les mesures seraient prises quoi qu'il en soit, indépendamment du résultat des concertations. Il était donc parfois difficile pour les négociateurs des partenaires sociaux de s'en retourner vers leur base et de lui faire savoir qu'il avait été tenu compte de leurs positions.

Même si l'ambition de ces gouvernements était sans doute encore plus grande, nous constatons que les Gouvernements Verhofstadt I et II sont parvenus à apporter plusieurs améliorations structurelles à l'Etat-providence belge. Ainsi, ces gouvernements ont consacré une attention accrue à l'activation des chômeurs et des allocataires, à la suppression des pièges du chômage, au débat de société sur la fin de la

carrière, à l'amélioration structurelle du statut social des indépendants, l'accessibilité des soins de santé, etc. Chacun de ces points constitue une amélioration importante. Enfin, la loi relative aux pensions complémentaires a redessiné en profondeur le paysage légal et réglementaire des pensions complémentaires du deuxième pilier.

6. EVALUATION GENERALE

Les caractéristiques fondamentales de l'actuel système belge de protection sociale sont toujours en grande partie comparables à celles de 1980 : le système demeure constitué de régimes de sécurité sociale obligatoires pour travailleurs salariés et travailleurs indépendants, qui assurent la quasi-totalité de la population contre une perte de revenus en raison des risques majeurs de la vie et des soins de santé. En règle générale, ces régimes sont encore toujours financés par des cotisations sociales.

Ces régimes de sécurité sociale prévoient des prestations en relation avec les revenus, limitées néanmoins par un plafond (maximum) et un plancher (minimum). Par ailleurs, des allocations familiales forfaitaires sont versées à la population assurée. Les régimes de sécurité sociale sont complétés par un filet de protection des revenus pour les membres de la population insuffisamment ou non assurés qui, après un examen des ressources, s'avèrent ne pas disposer d'un revenu minimal.
Nous observons néanmoins plusieurs tendances non négligeables, que nous décrivons en détail ci-après.

6.1. EROSION DU PRINCIPE D'ASSURANCE SOCIALE

Dans la sécurité sociale, les plans de redressement des années quatre-vingt ont mené à un renforcement du principe de solidarité au détriment des principes bismarckiens de proportionnalité et d'assurance. Trois processus différents sont à l'origine de ce renforcement.

6.1.1. Erosion des prestations

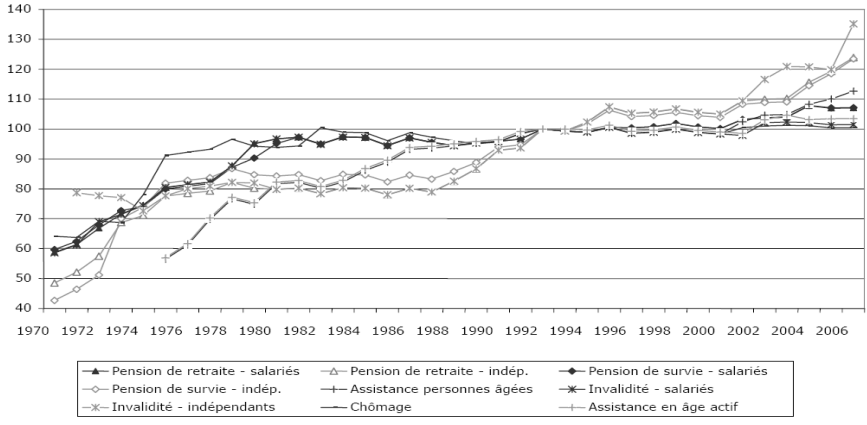
Le découplage de l'évolution des prestations de celle du niveau général de bien-être a entraîné une érosion progressive des prestations dans les années subséquentes, même si les minima ont été régulièrement augmentés de manière sélective. Du fait de l'augmentation sélective des prestations minimales de sécurité sociale, l'écart entre les prestations minimales et maximales s'est réduit considérablement au fil du temps. La différence entre les prestations minimales et maximales s'élève aujourd'hui à 12 % à peine, une fraction de la répartition des revenus.

Une étude (Van Mechelen et al., 2007) montre qu'au cours de la période 1970-1985, les prestations minimales pour travailleurs salariés ainsi que les montants de l'aide

sociale ont connu une croissance plus rapide que les salaires moyens (figure 1). A partir du milieu des années quatre-vingt, ils subirent cependant un retard par rapport à l'augmentation générale du bien-être. En 1999, tous les minima sociaux pour travailleurs salariés avaient atteint un niveau qui, comparé au salaire moyen, se situait 10 % à 15 % plus bas qu'en 1986. A la suite des hausses sélectives pendant les gouvernements Verhofstadt I et II, surtout les pensions minimales et la garantie de revenus aux personnes âgées connurent une amélioration substantielle. Par exemple, le niveau de prospérité de l'aide sociale pour personnes âgées en 2006 retrouvait le même niveau qu'en 1986. Le niveau de bien-être des travailleurs invalides et des chômeurs ne cessa cependant de diminuer.

Dans les années septante et quatre-vingt, les minima pour indépendants ont évolué différemment des prestations des travailleurs salariés et des prestations de l'aide sociale (Van Mechelen et al., 2007). Dans les années septante, les augmentations des prestations pour indépendants n'étaient pas suffisantes pour suivre l'évolution du niveau de bien-être général. Ce fut cependant de nouveau le cas durant la période de 1988 à 1995. En 1999, par rapport au salaire moyen, le niveau des prestations pour indépendants était de 6 % à 13 % plus élevé qu'en 1986. Dans la période 2000-2006 aussi, les minima pour les indépendants eurent une croissance nettement plus rapide que les salaires moyens. Malgré cette évolution, les minima sociaux pour indépendants restèrent loin en deçà des prestations minimales pour indépendants. Le revenu net d'un chef de ménage indépendant disposant d'une pension minimale a évolué entre 2001 et 2006 de 42 % du salaire moyen à 44 % du salaire moyen, mais il est à peine supérieur à la garantie de revenus aux personnes âgées (43 %) (Van Mechelen et al., 2007).

FIGURE 1 : L'EVOLUTION DE BIEN-ETRE DES MINIMA SOCIAUX BELGES (CHEF DE MENAGE) EN % DU SALAIRE MOYEN (JANVIER 1992 = 100)



Source : Van Mechelen, N., Bogaerts, K. en Cantillon, B., *L'évolution du bien-être de la protection minimale en Belgique et dans les pays voisins*, Working Paper Sécurité Sociale n° 5, DG Appui stratégique, SPF Sécurité sociale, 2007.

6.1.2. Découplage des cotisations sociales et de la prestation de sécurité sociale

Dans toutes les branches de la sécurité sociale, le lien entre le montant de la cotisation sociale et la prestation de sécurité sociale est nettement moins marqué qu'à l'origine. En tout premier lieu, les prestations de sécurité sociale sont plafonnées, tandis qu'il n'existe pas de limite maximale ou « opt-out » pour le paiement des cotisations sociales pour les actifs bénéficiant d'un revenu professionnel élevé.

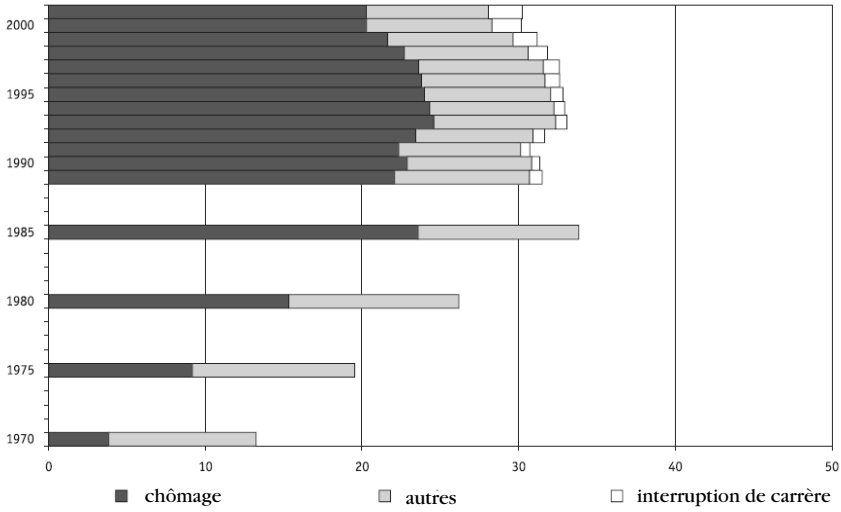
Le paiement de cotisations sociales pendant une période minimale ouvre effectivement le droit à des prestations, mais au cours des décennies, de plus en plus de périodes dites « assimilées » ont été instaurées. Une période assimilée est une période durant laquelle un assuré social ne paye pas de cotisations tout en se constituant des droits de sécurité sociale. En Belgique, elles sont notamment accordées dans le régime des pensions en cas de chômage indemnisé, en cas d'incapacité de travail à la suite d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle, en cas de jours de grève, de congé de maternité ou en cas d'interruption de carrière.

Ces périodes assimilées sont, tout comme les périodes d'occupation, prises en compte lors de la détermination de la durée de la carrière professionnelle. Par ailleurs, le montant de la pension de travailleur dépend de la rémunération gagnée annuellement ou, dans le cas d'une assimilation, de la rémunération fictive. Grâce à ces périodes assimilées, une interruption sur le marché du travail n'impliquera donc pas nécessairement une diminution du montant de la pension.

La figure 2 montre le rapport entre le nombre de jours assimilés et le nombre de jours assimilés et jours de travail dans une année déterminée, et ceci pour la période de 1970 à 2001. Il ressort du graphique que le rapport a fortement augmenté depuis le début des années septante. Le pourcentage de jours pris en considération pour les droits à la pension sans versement d'une cotisation a augmenté entre 1970 et 1985 de 21 points de pourcentage (13 % à 34 %). Dans la période subséquente, cette part fluctue entre 30 % et 33 % (Larmuseau et Peeters, 2005).

Il est également possible d'établir une distinction en fonction du type d'assimilation, que ce soit pour cause de chômage, d'interruption de carrière, ou d'autres circonstances. La figure 2 fait apparaître que depuis les années quatre-vingt, le chômage a le plus souvent donné lieu à une assimilation. Au début des années quatre-vingt-dix, le nombre de jours assimilés pour chômage par rapport au total de jours assimilés atteint un maximum de 75 %. Ensuite, cette part baisse jusqu'à 67 % en 2001. Par contre, la part des jours assimilés pour cause d'interruption de carrière a fortement augmenté durant la période allant de 1990 à 2001.

FIGURE 2 : LA PART DE JOURNEES ASSIMILEES DANS LA CONSTITUTION DE DROITS DE PENSION CHEZ LES TRAVAILLEURS SALARIES, 1970-2001, EN FONCTION DU TYPE D'ASSIMILATION



Source : Peeters, H. et Larmuseau, H., Solidarité des périodes assimilées. Etude de la nature, de l'intérêt et du bien-fondé des périodes assimilées dans la constitution d'une pension totale des travailleurs, *Revue belge de la sécurité sociale*, 47(1), 2005.

6.1.3. Financement alternatif de la sécurité sociale

Jusqu'en 1981, les différentes branches de la sécurité sociale (pensions, allocations de chômage, maladie et invalidité, etc.) furent exclusivement financées par des recettes propres dont les cotisations de sécurité sociale et les subventions publiques étaient les deux principales sources. Chaque branche avait une cotisation de sécurité sociale propre sur la rémunération brute. Les cotisations créèrent un droit au sein de la branche concernée. Les produits des cotisations étaient définitivement acquis à cette branche. A la suite de l'instauration de la Gestion financière globale au 1e janvier 1995, le financement sectoriel fut totalement abandonné au profit d'un financement basé sur les besoins financiers des diverses branches.

Le financement de la sécurité sociale se compose toujours principalement de cotisations sociales obligatoires sur la rémunération brute et d'une subvention fixe en provenance des moyens généraux. Cependant, au fil du temps, on eut recours à des sources alternatives de financement toujours plus nombreuses pour maintenir les comptes de la sécurité sociale en équilibre et/ou pour permettre la diminution sélective des cotisations sociales. Il s'agit de levées fiscales très diversifiées : par

exemple, une taxe sur l'énergie, une partie des recettes de TVA, des accises, des précomptes mobilier ou immobilier,... En 1997, le produit de ces taxes a été additionné et exprimé en pourcentage des recettes de TVA. Environ 96 % de cette part sont attribués au système des travailleurs salariés, les 4 % restants vont au système des indépendants.

FIGURE 3 : FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE D'APRES L'ORIGINE : COTISATIONS OBLIGATOIRES PAYEES PAR LES EMPLOYEURS OU LES TRAVAILLEURS, PRECOMPTES GENERAUX, MESURES FISCALES SPECIFIQUES

Source: SPF Sécurité sociale, 2011.

Une « Cotisation sociale générale », selon le modèle de la Contribution sociale généralisée introduite en France en 1991, fut fortement recommandée par les socialistes francophones et par les syndicats. Cette cotisation sociale uniforme remplacerait un certain nombre d'obligations fiscales ou parafiscales temporaires ou structurelles. Par ailleurs, celle-ci permettrait également de faire intervenir les revenus du capital dans le financement de la sécurité sociale. Malgré une évaluation très favorable de l'impact éventuel d'une telle Cotisation sociale générale par le Bureau fédéral du Plan, l'idée ne parvient toutefois pas à s'imposer auprès des partenaires de la coalition.

6.2. LE MARCHE DE L'EMPLOI

Le taux relativement faible d'occupation de la population active belge au cours des décennies écoulées fut un problème majeur pour le marché de l'emploi belge. Un pourcentage croissant de la population devint dépendant d'une prestation sociale de remplacement. La figure 3 montre l'évolution du ratio de dépendance aux prestations durant la période allant de 1970 à 2001.

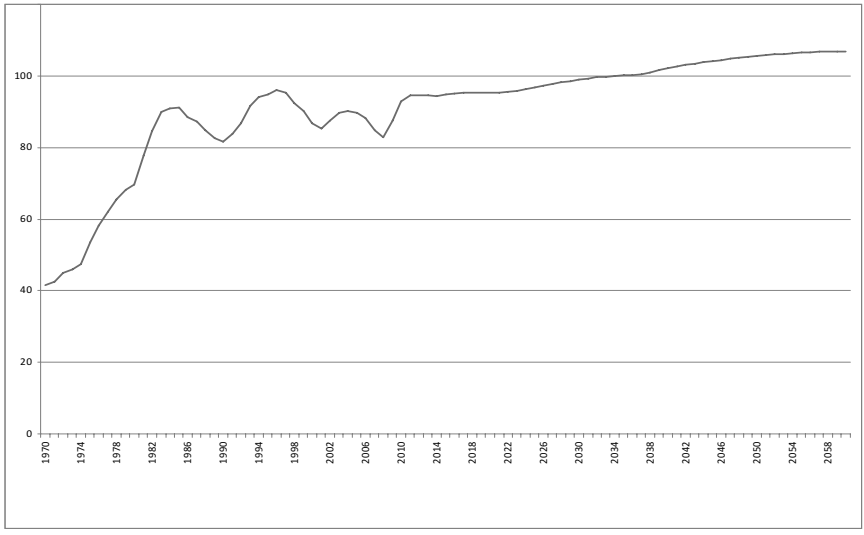
6.2.1. Ratio de dépendance

Entre 1970 et 2000, nous observons une hausse spectaculaire du ratio, de 40 à plus de 100 allocataires sociaux par tranche de 100 travailleurs. Alors qu'en 1970, on comptait donc pour chaque allocataire social plus de deux travailleurs, nous ne comptons plus en 2000 qu'un seul travailleur par allocataire social.

Le ratio augmenta sensiblement entre le début des années septante et la période 1986-1987. Au cours de cette période, si le nombre d'allocataires sociaux est en hausse dans toutes les branches, c'est surtout le nombre de chômeurs par rapport au nombre de travailleurs qui connaît une croissance considérable. Si l'on prend en compte les prépensionnés et les personnes en interruption de carrière, il s'agit ici d'une augmentation de 3 à 31 chômeurs par 100 travailleurs. Ensuite, nous observons également une augmentation significative du nombre de retraités par 100 travailleurs, à savoir de 33 à 54.

Au cours de la période de 1987 à 1990, nous constatons – sous l'influence de la reprise de la conjoncture économique – pour la première fois une stabilisation, et même une légère baisse du ratio, qui s'explique presque exclusivement par la diminution du nombre de chômeurs et l'augmentation correspondante du nombre de travailleurs. A partir de 1990, parallèlement à la récession économique, une tendance à la hausse s'observe jusqu'en 1997, année au cours de laquelle un maximum provisoire de 105 allocataires sociaux par 100 travailleurs est atteint. La nouvelle reprise du chômage est ici importante, mais aussi le fait que le rapport retraités/travailleurs augmente de 5 points de pourcentage. Après 1997, le ratio baisse de nouveau à la suite d'une nouvelle reprise économique à forte intensité de travail et, d'une part, de la baisse du chômage qui l'accompagne et, d'autre part, de l'augmentation plus lente du nombre de retraités.

FIGURE 4 : EVOLUTION DU RATIO DE DEPENDANCE AUX PRESTATIONS (TRAVAILLEURS SALARIES) 1970-2060



Source : Vleminckx/Van Kamp, 2010, DG Stratégie, Affaires internationales et Recherche, SPF Sécurité sociale.

6.2.2. Activation

Depuis 1990, des investissements considérables ont été consacrés aux mesures d'activation telles que les diminutions structurelles ou temporaires des cotisations sociales payées par les employeurs, principalement afin de stimuler l'emploi des chômeurs de longue durée et des personnes peu qualifiées. Dans le courant des années quatre-vingt-dix, la Belgique a consacré davantage d'efforts à ce type de mesures que n'importe quel pays membre de l'OCDE (OCDE, 2003). Par ailleurs, le nombre de programmes de marché de l'emploi actif avait augmenté de façon considérable aux divers niveaux politiques.

Les gouvernements Verhofstadt I et II y ajoutèrent diverses diminutions sélectives des cotisations sociales patronales. En outre, un bonus à l'emploi fut également instauré. Le bonus à l'emploi doit permettre aux travailleurs à bas salaire de percevoir un revenu net plus élevé sans augmentation de la rémunération brute. Ce résultat est obtenu en prenant une diminution de la cotisation sociale du travailleur directement en compte dans la rémunération nette. Enfin, les pièges à l'emploi furent systématiquement combattus.

Par ailleurs, bon nombre d'autres mesures furent élaborées avec pour but de redorer le blason de l'emploi, parmi lesquelles la garde des enfants, etc. L'encadrement des

chômeurs est lui aussi amélioré en vue d'assurer une meilleure insertion sur le marché du travail. Ceci résulte principalement d'un encadrement plus actif sur le marché du travail et d'un investissement dans des programmes de formation. En outre, la disponibilité des chômeurs pour le marché de l'emploi fait l'objet d'un suivi plus attentif. Toutefois, le droit aux allocations de chômage n'est pas limité dans le temps.

6.2.3. Flexibilisation

Bien que, dans le courant des décennies écoulées, les employeurs aient régulièrement lancé des appels en vue d'une plus grande flexibilité sur le marché du travail et que des organisations internationales signalent régulièrement au gouvernement belge que la régulation du travail est trop stricte, la protection du travail en Belgique ne fut pas démantelée de façon drastique. En revanche, les possibilités de travail alternatif telles que le travail intérimaire, les contrats temporaires et le travail à temps partiel furent systématiquement étendues. C'est surtout dans les années quatre-vingt que la Belgique est devenue un véritable laboratoire pour toutes sortes d'expériences. A partir de 1985, les divers systèmes alternatifs furent mieux réglementés.

Afin d'augmenter la flexibilité numérique, le Gouvernement opta pour la mise en œuvre d'un système de chômage temporaire pour les ouvriers. Ce système donnait à l'employeur la possibilité d'instaurer pour ses ouvriers un régime de chômage temporaire, à condition de respecter certaines formalités définies et dans certaines limites. Les travailleurs restent au service de l'entreprise mais l'exécution de leur contrat de travail est temporairement suspendue en tout ou en partie. Les travailleurs deviennent des chômeurs temporaires et peuvent immédiatement bénéficier (sans période de stage) d'une allocation de chômage. Le système permet à la fois la flexibilité pour l'employeur et le maintien de relations de travail de longue durée. Le chômage temporaire a pour résultat qu'en cas d'effondrement conjoncturel, les employeurs ne doivent pas immédiatement procéder à des licenciements massifs et, lors de la reprise conjoncturelle, à réengager du personnel. Pour les entreprises, le système du chômage temporaire est devenu un instrument de flexibilité non négligeable.

Ce système de chômage temporaire peut également être considéré comme un équivalent fonctionnel pour le recours à grande échelle aux contrats à durée déterminée, aux heures supplémentaires, au travail intérimaire, etc. Il permet aux entreprises de gérer leur personnel en fonction d'une capacité moyenne ou maximale. Chaque fois que cette capacité n'est pas atteinte, l'on passe au chômage temporaire (Sels et Van Hootegem, 1997). La principale restriction était que ce régime ne s'appliquait pas aux employés. Aussi, au cours de la récente crise financière, les employeurs étaient nombreux à vouloir étendre ce système aux employés. C'est finalement un régime similaire qui fut mis en place.

6.3. CONCERTATION SOCIALE

La concertation institutionnalisée a été maintes fois mise en question au cours des décennies écoulées, mais elle reste un fondement du modèle d'Etat-providence belge. Néanmoins, au cours des années de crise, la concertation sociale a fortement changé. Pendant les années soixante – souvent considérées comme la période de gloire de la concertation sociale – l'accent était mis sur la répartition de la croissance économique. Au cours des années quatre-vingt et surtout dans les années quatre-vingt-dix, la compétitivité fut privilégiée au détriment de la concertation sociale, les développements à l'étranger ainsi que les contraintes de l'Union économique et monétaire européenne ayant une incidence majeure. L'emploi, plus que la répartition des gains de production, constitue le principal motif de préoccupation (Vandeputte, 1998). Aussi, durant les années de croissance économique limitée, la concertation sociale est-elle indubitablement plus ardue que dans les périodes de reprise conjoncturelle.

Le modèle belge a ceci de particulier que le gouvernement a toujours été associé, d'une façon ou d'une autre, à la concertation. La taille réduite de l'économie belge n'y est peut-être pas étrangère. Le gouvernement crée souvent les marges financières susceptibles de faciliter la concertation sociale. Par ailleurs, les partenaires sociaux s'adressent facilement au gouvernement lorsque les négociations sur un dossier n'évoluent pas favorablement. Parfois, ils s'adressent au gouvernement afin d'aborder ensemble certains problèmes.

Il est néanmoins évident que l'importance du gouvernement s'est accrue. La primauté de la politique est pour ainsi dire généralement admise. Par contre, les gouvernements eux-mêmes ont besoin des avis des partenaires sociaux dans les dossiers importants. La concertation avec les partenaires sociaux est également importante pour arriver à un consensus social. Même lorsque le gouvernement Martens V abandonnait la concertation sociale institutionnalisée, il tentait malgré tout d'associer (une partie) des partenaires sociaux à la politique menée. Les gouvernements Dehaene I et II ont tenté d'intégrer la concertation sociale dans la politique menée pour obtenir un consensus social. Ce fut également le cas des gouvernements Verhofstadt I et II, au moyen de tables rondes, par exemple.

Même si les partenaires sociaux prenaient initialement souvent l'initiative en matière de politique socioéconomique, le rôle pionnier du gouvernement s'est affirmé au fil du temps. Le gouvernement prend de plus en plus fréquemment l'initiative et tente de créer les marges financières nécessaires pour « huiler » la concertation sociale. Parfois, des contacts bilatéraux permettent de préparer l'un ou l'autre projet. Lorsque la concertation sociale pose problème et qu'aucun consensus ne s'avère possible, le gouvernement prend en règle générale la décision finale. Aussi le gouvernement garde-t-il toujours l'avantage sur la concertation sociale.

Toutefois, lorsque le gouvernement domine trop fortement la concertation sociale, la base portante de ses mesures s'en trouve érodée. Au cours des décennies

écoulées, le gouvernement a déjà fait savoir durant ou même avant le début de la concertation sociale, que certaines mesures, indépendamment de l'approbation par les négociateurs et/ou par leur base, seraient appliquées de toute manière, ce qui a souvent hypothéqué la concertation sociale dès le départ.

Tout comme dans d'autres pays européens, la décentralisation de la concertation sociale s'est fait fortement ressentir en Belgique. Souvent, les partenaires sociaux préférèrent que les décisions au sujet de la fixation des salaires, mais également des mesures de redistribution du travail et de la flexibilité, soient prises dans le cadre de la concertation sectorielle ou par les commissions paritaires des entreprises. Par ailleurs, les centrales sectorielles au sein des syndicats adoptèrent fréquemment, d'un point de vue historique, une position déjà très forte à l'encontre des négociateurs des organisations patronales.

7. CONCLUSION

Depuis 1980, les réformes au sein de l'Etat-providence belge s'expliquent principalement par la nécessité économique. La deuxième crise pétrolière de 1981 et la détérioration de la balance des paiements et de la compétitivité des entreprises ont incité le gouvernement chrétien-libéral Martens V à décider de la dévaluation du franc belge, estimée indispensable, et à prendre les mesures d'encadrement qui y étaient liées. Cette nécessité a fait en sorte que les gouvernements Martens V et VI ont contourné la voie normale de la concertation sociale institutionnalisée et mis les procédures parlementaires normales hors jeu en recourant aux pouvoirs spéciaux.

L'urgence de la crise financière au début des années quatre-vingt-dix, combinée aux critères de Maastricht imposés dans le cadre de l'Union monétaire européenne, a incité le gouvernement chrétien-socialiste Dehaene I à intervenir dans les finances publiques et à réformer la sécurité sociale. Dans ce cadre, la réduction du déficit public et l'emploi constituaient des objectifs majeurs, tout comme le maintien du système de sécurité sociale et la protection des groupes à bas revenus. La stratégie de Martens V et VI ayant affecté la concertation sociale, et le Premier ministre étant étroitement lié au mouvement ouvrier chrétien, l'on tenta expressément d'associer les partenaires sociaux à la politique menée afin d'obtenir le consensus nécessaire. Lorsque celui-ci ne pouvait être atteint, les décideurs politiques l'emportaient.

Le gouvernement libéral-socialiste-vert Verhofstadt I se trouvait initialement dans une situation économique favorable, la croissance économique augmentant fortement grâce à une reprise de la conjoncture économique internationale et le chômage diminuant régulièrement. Simultanément, on était conscient qu'il s'agissait là d'une possibilité d'investir dans l'Etat-providence afin de revoir ses fondements. Les impératifs économiques ne constituaient plus l'unique point d'attention : les nouveaux besoins nés des développements socioculturels des décennies antérieures devaient également être satisfaits.

Sur le plan européen également, un nouvel élan était perceptible. La Stratégie européenne pour l'emploi entraîna un échange d'idées et rendit le gouvernement Verhofstadt conscient des faiblesses du modèle belge. Durant la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, la vision socialiste de l'Etat-providence fut également revue en profondeur, l'épanouissement personnel et l'idée d'activation devenant des points d'attention majeurs. Ce débat concernant la « troisième voie » et le concept de l'Etat social actif donnèrent naissance au « terrain commun » idéologique entre les partenaires libéraux et socialistes de la coalition, bien que ceci s'applique plus aux partis flamands orientés vers le Nord, qu'aux partis wallons orientés vers la France.

Malgré le fait que les libéraux flamands aient traditionnellement moins confiance dans la concertation sociale, le gouvernement Verhofstadt I a expressément cherché à atteindre un consensus social en consultant les partenaires sociaux et – singulièrement – d'autres organisations concernées de la société civile. Cette démarche n'a pas toujours été fructueuse et, ici aussi, les décideurs politiques l'emportaient souvent, même s'il apparaissait clairement que les partenaires sociaux restent nécessaires pour concrétiser les décisions politiques sur le terrain.

Pendant la période observée, la Belgique a également connu d'autres réformes institutionnelles importantes. Entre 1970 et 1991, la Belgique est devenue un Etat fédéral. Alors qu'en, en 1970, la plupart des partis politiques avaient un électorat national, tous se sont régionalisés à partir de 1978. Pendant les cinq réformes de l'Etat, des compétences importantes ont été transférées aux Régions et aux Communautés. Initialement, il s'agissait de matières qu'il était préférable de transférer aux entités fédérées pour des raisons culturelles et compte tenu du principe de subsidiarité. Il en était ainsi pour les matières culturelles et dites « personnalisables », parmi lesquelles figurent l'enseignement et les soins de santé. Des compétences ont également été transférées dans le domaine de l'emploi, notamment le placement des chômeurs, ainsi que des compétences économiques, telles que le commerce extérieur.

L'autonomie financière et fiscale des entités fédérées s'est également accrue de façon continue pendant cette période. Une part très importante des recettes fiscales de l'autorité fédérale a également été transférée aux entités fédérées. De même, les entités fédérées se sont vu dotées de recettes fiscales propres. Le niveau fédéral a donc été progressivement effacé en faveur des entités fédérées, où de nouveaux centres de pouvoir se sont développés. Un transfert aux entités fédérées des compétences fédérales relatives à la politique du marché de l'emploi et de la protection sociale, par exemple les allocations familiales ou les dépenses de santé, est ainsi de plus en plus demandé parce qu'elles sont étroitement liées aux compétences déjà défédéralisées.

Tout bien considéré, la période observée a été caractérisée par des réformes fondamentales. La Belgique est devenue en premier lieu un pays fédéral, mais des réformes socioéconomiques fondamentales furent également mises en œuvre. Ces

réformes continuèrent à respecter les lignes directrices bismarckiennes du « projet de convention » de 1944, mais dans la pratique, des principes importants ont été affectés. Les réformes effectuées durant la période observée, de 1975 à 2007, ont éloigné l'Etat-providence belge du régime bismarckien. Bien que l'Etat-providence belge présente encore toujours les contours de l'Etat-providence bismarckien, il affiche de plus en plus des caractéristiques hybrides « post-bismarckiennes ». Ces caractéristiques évoquent plutôt le système scandinave que le système libéral-anglais (Vleminckx, 2006).

Le principe bismarckien de proportionnalité a été érodé considérablement par l'instauration et le rapprochement de la prestation minimale et maximale, et par l'extension des périodes assimilées. De plus, le découplage de l'évolution des allocations à celle du niveau général de prospérité a entraîné une érosion progressive des allocations, même si les minima ont été régulièrement augmentés de manière sélective. Le lien entre la hauteur de la cotisation sociale et l'allocation de sécurité sociale a été fortement dégradé dans toutes les branches de la sécurité sociale. En y ajoutant l'accent mis sur la protection minimale, le système commence ainsi à présenter de plus en plus de caractéristiques d'une protection de base quasi universelle.

La sécurité du revenu et la sécurité du travail sont restées les objectifs de base du modèle belge, mais depuis les années quatre-vingt-dix, une politique complémentaire d'activation a été menée, axée initialement sur la demande, mais ultérieurement de plus en plus fréquemment sur l'offre de travail. Encouragé par la Stratégie européenne de l'emploi, une orientation active a supplémenté l'approche traditionnellement passive de l'Etat-providence belge.

Dans la période observée, la primauté des décideurs politiques s'est également progressivement imposée par rapport à l'autonomie de la concertation institutionnalisée. Simultanément, la concertation sectorielle gagne en importance. La concertation institutionnalisée est devenue plus compliquée, mais continue à constituer néanmoins un pilier d'appui du modèle d'Etat-providence belge.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Andries, M., The Politics of Targeting: The Belgian case, *Journal of European Social Policy*, 6, 209, 1996.

Andries, M., De Belgische sociale zekerheid in de typologie van de welvaartsstaten, *CSB-Berichten*, Universiteit Antwerpen (UFSIA), Anvers, 1997.

Cantillon, B., Elchardus, M., Pestiau P. et Van Parijs, P., *De nieuwe sociale kwestie*, Garant, Anvers, 2003.

Dehaene, J.-L., *Memoires*, Van Halewijck, Kessel-Lo, 2012.

Deleeck, H., *De architectuur van de Welvaartstaat opnieuw bekeken*, Acco, Louvain, 2001.

De Swert, G., Het verweduwd overleg, *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1994/2, pp. 145-157, 1994.

De Swert, G., Poverleg, *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1997/3, pp. 279-295, 1997.

Dillemans, R., Blauwdruk voor een aanpassing van de sociale zekerheid, Sociura-project, Universitaire Pers, Louvain, 1993.

Esping-Andersen, G., *The three worlds of welfare capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990.

Festjens, J., De ontwikkeling van de sociale zekerheid 1980-1990, in *Geschiedenis van de openbare financiën in België. De periode 1980-1990*, Academia Press, Gand, 1993.

Hemerijck, A. et Marx, I., *Redirecting Continental Welfare in Belgium and the Netherlands*, 2008.

Kuipers, S., *The Crisis Imperative: Crisis Rhetoric and Welfare State Reform in Belgium and The Netherlands in the Early 1990s*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006.

Leibfried, S., *Towards an European welfare state? On integrating poverty regimes in the European Community*, ZeS Arbeitspapier, Zentrum für Sozialpolitik, Bremen, 1991.

Lessenich, S., "Three worlds of welfare capitalism" oder vier? Strukturwandel arbeits- und sozialpolitischer Regulierungsmuster in Spanien', *Politische Vierteljahresschrift*, (2), pp. 224-244, 1994.

Lessenich, S., Wohlfahrtstaat, *Arbeitsmarkt und Sozialpolitik in Spanien. Eine exemplarische Analyse postautoritären Wandels*, Leske & Budrich, Oplade, 1995.

Martens, W., *De memoires "Luctor et Emergo"*, Lannoo, Tielt, 2006.

Marx, I., Subsides à l'emploi et allègement des cotisations sociales patronales : entre théorie et réalité, *Revue belge de sécurité sociale*, 49(3), pp. 531-558, 2007.

Marx, I., De effectiviteit van tewerkstellingssubsidies en afdrachtskortingen: wat leert het empirisch evaluatieonderzoek?, *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken*, 17(1), p. 6-73, 2001.

Peeters, H. et Larmuseau, H., Solidarité des périodes assimilées. Etude de la nature, de l'intérêt et du bien-fondé des périodes assimilées dans la constitution d'une pension totale des travailleurs, *Revue belge de sécurité sociale*, 47(1), pp. 95-123, 2005.

Pirlot, V. et Plisnier, F., Le phénomène parastatal en Belgique, 19e-21e siècle. Partie introductive", in Yante, J.-M. et Tallier, P.-A., *Guide des organismes d'intérêt public en Belgique*, partie I, Archives générales du Royaume, Bruxelles, 2008.

Rosenhaft, E., The historical development of German social policy, in Clasen, J. et Freeman, R. (éds.), *Social policy in Germany*, Harvester Wheatsheaf, Herfordshire, pp. 21-41, 1994.

SPF Sécurité sociale, *Analyse des forces/faiblesses de la protection sociale des travailleurs salariés en belgique*, SPF Sécurité sociale, 2001.

Vandenbroucke, F., Hoog niveau of eerlijke verdeling, in van den Donk, Wim, e.a., Naar een nieuwe sociale investeringsagenda, Symposium SER et WRR, La Haye, 2007.

Vandeputte, T., *Het interprofessioneel sociaal-economisch overleg 1986-2005*, VBO, 2005.

Van Mechelen, N., Bogaerts, K. et Cantillon, B., *L'évolution du bien-être de la protection minimale en Belgique et dans les pays voisins*, Working paper Sécurité sociale n° 5, DG Appui stratégique, SPF Sécurité sociale, 2007.

Viaene, J. et Robben, F., e.a., Ebauche générale d'un traitement rationnel de l'information en sécurité sociale, *Revue belge de sécurité sociale*, 28(4-5), pp. 389-462, 1986.

Vleminckx, K., Solidariteit, legitimiteit en de hervorming van de welvaartsstaat, in Klosse, S.(éd.), *Sociale zekerheid: een ander gezichtspunt: toekomstperspectief vanuit vier disciplines*, die keure, Bruges, 2000.

Vleminckx, K., Festina Lente. Het moeizame hervormen van de Continentale Welvaartsstaat, *Karakter: Tijdschrift van Wetenschap*, 2003.

Vleminckx, K., Henri Fuss (1882-1964) : la sécurité sociale comme instrument de paix et de justice sociale, *Revue belge de sécurité sociale*, 51(1), pp.81-98, 2009.

Vleminckx, K., *Towards a New Certainty: A Study into the Recalibration of the Bismarckian Welfare States from an Active Citizens Perspective*, Katholieke Universiteit Leuven, Louvain, 2006.

TABLE DES MATIERES

LA REFORME DE L'ETAT-PROVIDENCE BELGE : CHRONIQUE

1. INTRODUCTION 407

2. CARACTERISTIQUES DE BASE 408

2.1. UNE ECONOMIE DE MARCHE SOCIALE LEGALEMENT INSTITUEE 409
2.2. L'ARCHITECTURE DE LA SECURITE SOCIALE BELGE 410
2.3. RESUME407407 413

3. 1981-1987 : LA CRISE 414

3.1. IMPASSE POLITIQUE 415
3.2. MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME. 415
3.3. RESUME 421

4. 1992-1998 : NAISSANCE DE L'UME 421

4.1. LE « PLAN GLOBAL » 422
4.2. CONTRAT D'AVENIR POUR L'EMPLOI 425
4.3. LA REFORME DE LA SECURITE SOCIALE 431
4.4. RESUME 433

5. L'ETAT SOCIAL ACTIF 433

5.1. UN NOUVEAU PARADIGME : L'ETAT SOCIAL ACTIF 433
5.2. PROCESSUS DECISIONNEL 434
5.3. MODERNISATION DE LA SECURITE SOCIALE 435
5.4. RESUME 441

6. EVALUATION GENERALE 445

6.1. EROSION DU PRINCIPE D'ASSURANCE SOCIALE 445
6.2. LE MARCHE DE L'EMPLOI 450
6.3. CONCERTATION SOCIALE 453

7. CONCLUSION 454

BIBLIOGRAPHIE 457

CHANGEMENT DE DIRECTION D'UN ETAT-PROVIDENCE CONTINENTAL : LES PAYS-BAS

PAR ANTON HEMERIJCK

Doyen et Professeur Analyse politique institutionnelle, Faculté des Sciences sociales,
Vrije Universiteit Amsterdam

1. INTRODUCTION

L'intensité croissante de réformes sociales substantielles aux Pays-Bas depuis les années 1980 contredisent fortement l'image véhiculée par la littérature académique d'un « paysage social figé », particulièrement en ce qui concerne le régime d'Etat-providence continental. L'expérience néerlandaise de réformes sociales négociées, incrémentales, néanmoins fondamentales, soutient clairement l'argument central selon lequel les régimes d'Etat-providence continentaux sont dynamiques et évolutifs. Le fait que le régime d'Etat-providence continental est historiquement organisé autour du principe de l'emploi (un seul pourvoyeur (masculin) de salaire) a souvent été considéré comme étant sa faiblesse, surtout lorsqu'il est combiné avec le mode de financement de l'Etat-providence par cotisation sociale. Sous contraintes d'austérité macroéconomique, alourdir les charges sociales revient à imposer des contraintes à un moment où les entreprises sont particulièrement sensibles aux augmentations des coûts globaux du travail. Il devient alors nécessaire soit de réduire les allocations liées à l'emploi à un moment où les personnes en deviennent plus dépendantes soit de stimuler la croissance de l'emploi par des réformes des politiques sociale et économique plus entreprenantes. Ce dilemme continental a été le plus adéquatement décrit comme le syndrome de « social sans travail » par Esping-Andersen (1996). La stratégie consistant à augmenter la compétitivité internationale par le départ anticipé à la retraite, par une focalisation sur les plus qualifiés peut avoir développé une productivité élevée, mais l'effet indirect a consisté en un accroissement substantiel des taxes sur le travail étant donné qu'un nombre toujours moindre de travailleurs doit soutenir un nombre toujours croissant de personnes en dehors du marché du travail. Dans de nombreux pays continentaux, la maximalisation de la productivité des travailleurs a engendré un « piège à l'inactivité ». La croissance de la productivité a déclenché un cercle vicieux d'augmentation des coûts salariaux et la sortie de travailleurs moins productifs, exigeant de nouvelles augmentations de productivité provoquant à nouveau une réduction de la main-d'œuvre par le biais de préretraites subventionnées (Hemerijck et Manow, 2001). En

outre, une régulation stricte du marché du travail, y compris des salaires minimaux élevés et une législation rigide en matière d'embauche et de licenciement qui protège les « insiders » dans les industries clés, ont indirectement porté préjudice au potentiel de productivité et de participation des « outsiders », c.-à-d. les jeunes, les femmes et les minorités ethniques dans les secteurs des services.

Au cours de ces quinze dernières années, les gouvernements des Pays-Bas, tant du centre gauche que de droite, ont joué un rôle-clé dans la promotion des réformes sociales comme nous le verrons ci-dessous. Dans la politique néerlandaise, les gouvernements de coalition et le corporatisme délimitent les capacités institutionnelles de la mise en œuvre des politiques économique et sociale. L'économie politique des Pays-Bas est dotée d'une architecture bien établie de comités bi- et tripartites veillant à la réalisation des politiques économique et sociale nationales, comme la Fondation du travail bipartite (*STAR*, *Stichting van de Arbeid*), lieu de rencontre central des partenaires sociaux, et le Conseil Socioéconomique tripartite (*Sociaal-Economische Raad*, *SER*), l'un des conseils les plus prestigieux du gouvernement dans le domaine des politiques sociale et économique. En tant que principaux financiers du système (par le biais des cotisations), les partenaires sociaux ont été également, jusqu'au milieu des années 1990, fortement impliqués dans la gestion, l'administration et l'exécution des mesures en matière de sécurité sociale (Visser/ Hemerijck 1997).

Aux Pays-Bas, le syndrome du « social sans travail », a incité à adopter un agenda de réforme complexe en vue de contenir la dynamique expansionniste de la protection sociale en réduisant les engagements concernant les pensions et les allocations « passives », en améliorant la politique familiale tout en encourageant la croissance de l'emploi par le biais d'une politique de modération salariale, en introduisant des incitations « actives » dans les allocations en espèce à court terme, en réformant les marchés du travail pour surmonter les clivages entre « insiders » et « outsiders » et en réduisant l'incidence des charges sociales par l'entremise d'une large restructuration du mode de financement.

Dans la suite de ce texte je me focalise sur les séquences des réformes en matière de politique salariale, d'assurances sociales, de politique de marché de l'emploi et des soins de santé, soit autant de domaines qui ont été au centre de récents débats politiques. En explorant ces domaines politiques interdépendants, j'espère éclairer la manière dont les héritages politiques nationaux et les particularités des institutions politiques ont déterminé tant les options disponibles pour les acteurs politiques étatiques et non étatiques que le résultat de leurs efforts pour reconfigurer les dispositions du système de protection sociale continental défaillant.

Dès le départ, il est important de souligner que la sécurité sociale des Pays-Bas est basée sur une structure mixte, à la fois beveridgienne et bismarckienne. La composante bismarckienne est constituée de dispositions d'assurances sociales profession-

nelles, accordant aux ouvriers et aux employés des prestations liées aux revenus professionnels, financées par des cotisations spécialement affectées des employeurs et des employés, assurant les travailleurs contre la maladie (« *ZW* » – loi sur les indemnités de maladie), l'invalidité (« *WAO* » – loi sur les allocations d'invalidité) et le chômage (« *WW* » – loi sur l'assurance-chômage), à raison initialement de 80% des dernières rémunérations obtenues. La composante beveridgienne se rapporte à l'assurance universelle des personnes, consistant en un certain nombre de programmes généraux financés par des taxes et visant le soutien des citoyens non actifs en octroyant des allocations à un niveau uniforme de subsistance à tous les résidents. A la fin des années 1950 fut mise en œuvre la loi générale sur les pensions de vieillesse (*AOW),* accordant une allocation universelle aux personnes âgées de plus de 65 ans. Au milieu des années 1960, la loi sur l'assistance publique (*ABW)* remplaça l'ancienne loi sur les pauvres (de 1854) et améliora le filet général de sécurité pour les résidents ne disposant que de ressources insuffisantes. Les autorités locales (les municipalités) administrent l'aide sociale. Au cours de la période de l'après-guerre, le système des pensions mixtes des Pays-Bas en est arrivé à se démarquer de manière significative de la plupart des autres régimes de pensions d'Europe continentale du fait de son architecture « à trois piliers ». Le premier pilier comporte la pension publique beveridgienne de base. Ce dispositif consiste en une somme forfaitaire financée par répartition pour tous les individus, en liaison avec le salaire minimum. Le deuxième pilier inclut les programmes de pensions professionnelles obligatoires, organisés par les employeurs et les travailleurs au niveau de l'entreprise ou du secteur**.** Ces programmes sont financés en capitalisation et à prestations définies. Le troisième pilier représente des dispositifs de retraite strictement personnels bénéficiant d'un traitement fiscal favorable. De manière générale, les pensions professionnelles sont élevées par rapport aux normes internationales et couvrent plus de quatre-vingt-dix pour cent des travailleurs. Cette combinaison particulière d'un héritage politique simultanément bismarckien et beveridgien, au cœur de l'architecture de l'Etat-providence néerlandais, conjointement à des prestations généreuses, a conduit un certain nombre de commentateurs académiques à classer l'Etat-providence des Pays-Bas comme faisant partie du cluster nordique (Goodin et al, 1999). Mais compte tenu du fait que les programmes de prestations en cas de chômage, de maladie, d'invalidité et de soins de santé suivent tous la logique d'assurance des systèmes bismarckiens, et la préférence générale pour une politique de marché du travail et une politique familiale passives plutôt qu'actives, une régulation stricte de l'emploi, ainsi qu'un fort penchant culturel historique vers la famille traditionnelle, il serait peut-être mieux de qualifier le système social néerlandais de système social bismarckien hybride.

2. LE MIRACLE NEERLANDAIS VU SOUS UNE AUTRE PERSPECTIVE

Confronté au premier choc pétrolier en 1973/4, le gouvernement de centre gauche (sociaux-démocrates et chrétiens démocrates), dirigé par le premier ministre social-démocrate Joop Den Uyl, a poursuivi une politique budgétaire expansionniste qui

entraîna quasi immédiatement de fortes hausses salariales et une inflation grimpant en flèche. Dans la seconde moitié des années 1970, l'expérience néerlandaise de relance keynesienne fut abandonnée. En 1974 et 1976, l'Etat imposa un gel des salaires, mais ce fut sans aucun effet. Un gouvernement de centre droit, de courte durée, fut également contraint de recourir à des interventions sur les salaires en 1979, 1980 et 1981. Ayant échoué à ajuster leur politique au premier choc pétrolier, les Pays-Bas ont connu une sévère récession à la suite de la deuxième crise pétrolière de 1979. Avec un chômage atteignant 8,5 pour cent en 1982 et 11,0 pour cent en 1983 (Scharpf et Schmidt 2000b : 341), les taux les plus élevés depuis la Grande Dépression. La population était de plus en plus frustrée par les échecs répétés de gouvernements divisés et du système corporatiste. Les problèmes économiques aux Pays-Bas au cours de cette période furent encore plus exacerbés par ce qu'il fut convenu d'appeler le « maladie hollandaise » (« Dutch Disease »). Ce terme fait référence au fait que l'augmentation du prix du gaz naturel, dont les Pays-Bas disposent de vastes réserves, créa un important surplus des comptes courants et fit monter la pression sur le « gulden » (florin) néerlandais, affaiblissant la compétitivité des exportations néerlandaises et des secteurs des importations concurrentielles. De nouvelles élections en 1982 portèrent au pouvoir une coalition d'austérité constituée par le CDA (le « *Christen Democratisch Appel* » : *Appel chrétien-démocrate*) et le VVD libéral (le « *Volkspartij voor Vrijheid en Democratie* » : Parti populaire pour la liberté et la démocratie), dirigé par le démocrate chrétien Ruud Lubbers. Son gouvernement se présenta lui-même comme une administration « no-nonsense » qui était « là pour gouverner ». Disposé à s'attaquer aux droits acquis, le nouveau gouvernement suspendit immédiatement l'indexation au coût de la vie des salaires et des prestations sociales, tout en gelant les minima salariaux, les prestations sociales et les rémunérations du secteur public. La scène semblait prête pour des confrontations entre le gouvernement et les partenaires sociaux, tout particulièrement les syndicats. En 1979, les Pays-Bas ont adopté un taux de change *de facto* fixe par rapport au Mark allemand (*de jure* en 1983). Le gouvernement Lubbers a immédiatement apporté son soutien à un programme politique macroéconomique déflationniste. Bien que la « politique de la devise forte » aboutisse à une plus grande stabilité macroéconomique, elle impliquait également de s'adapter à des changements intervenus dans l'économie internationale par une modération salariale volontaire, un accroissement de la productivité et une réduction des avantages sociaux. La profondeur de la crise en 1981-82 a catalysé le changement de politique sociale en commençant par suspendre l'indexation des salaires, conjointement au blocage du salaire minimum et à la diminution des prestations sociales.

2.1. L'ACCORD DE WASSENAAR ET LE RETOUR A LA MODERATION SALARIALE

Après une décennie d'échecs de rencontres tripartites basées sur des prémisses keynesiennes, les partenaires sociaux néerlandais ont, à la surprise générale, salué, le 24 novembre 1982, l'entrée en service de la nouvelle coalition d'austérité avec l'adoption d'un pacte social bipartite, connu sous le nom d' « accord de Wassenaar », d'après le nom du faubourg de La Haye où l'accord avait été négocié. Sous la mena-

ce d'une austérité imposée par le gouvernement et d'une libéralisation obligatoire, les partenaires sociaux ont choisi de négocier. Les syndicats souhaitaient réduire les effets douloureux découlant des réformes et les employeurs espéraient prévenir une reprise en main par le gouvernement du processus de décision politique. L' « Accord de Wassenaar » a abouti à une désindexation des salaires, à des négociations sur la réduction du temps de travail et sur la création d'emplois ainsi qu'à la décentralisation partielle des négociations salariales. L'accord inaugure la période de corporatisme et de réforme sociale négociée des années 1980 et 1990 qui ont sous-tendu le célèbre « miracle néerlandais » de croissance rapide des emplois (Visser/Hemerijck, 1997). Après une décennie d'insuccès corporatistes, les partenaires sociaux néerlandais reconnaissaient que la promotion de l'investissement était essentielle pour la création d'emplois et la lutte contre le chômage. Ceci nécessitait un niveau plus élevé pour les profits, et par conséquent une part moindre des salaires. De plus, les syndicats, affaiblis par la récession sévère, n'étaient guère en position d'entamer des conflits industriels, alors que les organisations patronales craignaient une interférence politique sous la forme d'une réduction légale, uniforme du temps de travail. En conséquence, les syndicats acceptèrent une réduction des salaires réels sur une longue période en échange d'une diminution des heures de travail et du partage de l'emploi « neutre du point de vue des coûts ».

L'accord de Wassenaar a marqué le passage de l'échec du tripartisme des années 1970 à la réussite du bipartisme dans les années 1980 et 1990. Malgré le caractère volontaire de l'accord bipartite, il faut souligner que cet accord fut provoqué par la menace crédible de la part de l'administration Lubbers d'intervenir dans la fixation des salaires. Contraints par la menace d'intervention de l'Etat, les partenaires sociaux ont agi conjointement afin d'arriver à un arrangement bipartite. Une fois cet accord signé, le gouvernement a retiré cette épée de Damoclès. Aidée par une amélioration sensible de l'économie internationale, des niveaux de bénéfices et d'investissement plus élevés ainsi que par une création d'emplois significative, la politique d'austérité de Lubbers a réussi sur le plan politique. En 1986, la coalition de centre droit fut reconduite, avec des gains pour le CDA. Deux gouvernements successifs de centre droit ont ainsi orchestré une rupture manifeste avec l'immobilité corporatiste des années 1970. Cette résurgence du corporatisme a significativement modifié les relations entre syndicats, employeurs et Etat. Un nouveau modèle a émergé, caractérisé par un dialogue centralisé sur les questions législatives et autres matières politiques importantes, combiné avec une négociation salariale sectorielle basée sur la primauté de l'autorégulation industrielle (van Toren 1996). Dans la foulée de l'accord de Wassenaar, le Conseil économique et social tripartite retrouva également un second souffle et émit une série de recommandations politiques adoptées unanimement en matière d'emploi des jeunes (1984 et 1986), de formation (1986 et 1987), de chômage de longue durée (1986 et 1987), de salaire minimum (1988) et de travail à temps partiel (1989). Ce nouveau corporatisme s'est avéré relativement robuste, bien qu'il n'ait absolument pas été exempt de conflits. En effet, en 1989, un conflit apparut au sein du gouvernement lorsque les démocrates chrétiens changèrent de coalition en remplaçant les libéraux par les sociaux-démocrates après la rup-

ture de la coalition sur le thème de la politique environnementale. D'autres dissensions éclatèrent également sur la politique économique. Au tournant des années 1990, la réunification de l'Allemagne renforça la croissance néerlandaise, mais les taux d'intérêt élevés mirent rapidement un frein à l'activité économique, menant même à des pertes d'emploi. Dans ce contexte troublé, la crédibilité et la légitimité du partenariat social néerlandais furent soumises aux attaques partisanes de leaders politiques, qui soutenaient que les ajustements négociés consensuels se produisaient trop lentement pour répondre à la crise économique.

Alarmées par la montée des pressions politiques au début des années 1990, les organisations centrales des employeurs et des syndicats se rapprochèrent. Dans une nouvelle tentative d'écarter une intervention gouvernementale, les partenaires sociaux signèrent un accord multiannuel, l'accord dit « New Course » en décembre 1993 (Hemerijck, van de Meer et Visser 2000). Cet accord prolongeait l'accord de Wassenaar, mais allait plus loin dans la voie de la décentralisation organisée et de la flexibilité. Les employeurs abandonnaient leur refus catégorique d'une réduction du temps de travail, et les syndicats promettaient de futures modérations salariales. Cet accord intégrait un nouvel équilibre entre flexibilité et sécurité en réduisant les niveaux de protection des travailleurs ayant le plus d'ancienneté, tout en augmentant les opportunités d'emploi et les allocations de sécurité sociale des travailleurs à temps partiels et des travailleurs temporaires (Visser 1999). Bien que les partenaires sociaux aient rétabli le système de fixation des salaires et introduit la flexibilité dans le marché du travail, ils se rendirent également coupables de l'externalisation des coûts des ajustements économiques au détriment du système de sécurité sociale. Plutôt que de simplement licencier les travailleurs, les employeurs, avec le soutien des syndicats, ont fait passer les employés excédentaires dans de généreux programmes d'invalidité, de maladie et de retraite anticipée. Les travailleurs licenciés préservaient largement leur revenu, mais le coût de ces programmes était supporté par (ou externalisé sur) le public en général. Aussi, c'est sans surprise que, vers la fin des années 1980, cet arrangement, commun à un grand nombre de pays d'Europe continentale, ait abouti à une croissance incontrôlable des demandeurs de prestations sociales. En réponse, la deuxième coalition de Lubbers entre les démocrates chrétiens et les libéraux conservateurs, aux affaires entre 1986 et 1989, décréta un ensemble de mesures de contrôle des coûts, y compris une réduction du taux de remplacement des allocations de sécurité sociale passant de 80 à 70 pour cent du salaire antérieur. Malgré ces réductions, dans le courant de la seconde moitié des années 1980, le nombre de personnes percevant des prestations d'invalidité ne cessa d'augmenter, entraînant une explosion des coûts. Comme le nombre de demandeurs à l'assurance invalidité approchait en 1989 du chiffre politiquement sensible d'un million, sur une population adulte de sept millions, le Premier Ministre Lubbers dramatisa publiquement la question en déclarant que le pays était « malade » et exigeait « un remède de cheval ».

2.2. LA CRISE DE L'ASSURANCE INVALIDITE

Lubbers I et II ayant épuisé la stratégie de mise sous contrôle des dépenses sociales en gelant et en diminuant les prestations, Lubbers reconnut avoir besoin au gouvernement des sociaux-démocrates (le PvdA), menés par l'ex-dirigeant syndical et négociateur de l'accord de Wassenaar, Wim Kok, pour partager la responsabilité de mener à terme les réformes sociales. Le PvdA revint au gouvernement en 1989 comme partenaire du troisième cabinet de Lubbers. Le chef du gouvernement avait pour but principal de relever le taux d'emploi de la population en âge de travailler, à l'opposé de l'attitude antérieure visant à conserver le niveau bas des emplois formels en transférant les travailleurs excédentaires vers des programmes sociaux (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid : Conseil scientifique pour la politique de gouvernement, 1990). Le nouveau gouvernement passa à une politique de « volume », qui visait à réduire le nombre des allocataires sociaux. Toutefois, les partenaires sociaux étaient moins qu'enthousiastes à propos de cet objectif. Le Conseil économique et social s'avéra incapable d'esquisser une recommandation unanime sur les changements à apporter à la structure de l'assurance-invalidité. Avec pour résultat que le gouvernement décida d'agir de manière unilatérale. Au cours de l'été 1991, après bien des tourments, le gouvernement décida de restreindre les programmes d'incapacité (WAO) et de fermer d'autres voies menant à la sortie du marché de l'emploi. L'exigence légale que les bénéficiaires d'allocations WAO partiellement handicapés acceptent un emploi alternatif fut renforcée, et les critères d'éligibilité durcis pour le WAO. La proposition incluait également une réduction des taux de remplacement pour tous les travailleurs âgés de moins de 50 ans. En définitive, les allocations diminueraient jusqu'à atteindre 70 pour cent du salaire minimum obligatoire, avec en sus une indemnité supplémentaire en liaison avec l'âge. Par ailleurs, les travailleurs âgés de moins de 50 ans qui introduisaient des demandes d'invalidité seraient soumis à de nouveaux examens médicaux, plus stricts. Cet épisode eut des conséquences politiques très profondes et a conduit les syndicats à organiser à La Haye leur plus grande manifestation de l'après-guerre avec près d'un million de participants. Ce mouvement fut à l'origine d'une crise profonde au sein du PvdA, menant Kok presque à la démission en tant que leader du parti.

En 1992, la Cour des Comptes (*Algemene Rekenkamer*) publia un rapport mettant en lumière la distribution ambiguë du pouvoir et des responsabilités au sein de l'Etat-providence néerlandais. Le rapport suggérait que les lenteurs observées dans l'avancement de la réforme étaient dues pour une part non négligeable à la manière dont les partenaires sociaux prenaient les décisions politiques et à l'autorité administrative qu'ils représentaient dans le système de sécurité sociale. En réponse, le Parlement décida de recourir à son arme la plus redoutable, à savoir une enquête parlementaire regroupant tous les partis, impliquant les témoignages récoltés par de nombreuses autorités légales. L'enquête de cette commission (à laquelle il est souvent fait référence sous le nom de Commission Buurmeijer, d'après le nom de son président) fut cruciale dans le déclenchement de changements institutionnels innovateurs dans le système de sécurité sociale. En septembre 1993, le rapport Buurmeijer révéla ce que tout le monde savait déjà, à savoir, que la sécurité sociale était uti-

lisée de manière abusive par les partenaires sociaux pour les besoins des restructurations industrielles et prôna un remaniement fondamental de la gouvernance bipartite de la sécurité sociale néerlandaise. Sans surprise, les partenaires sociaux contestèrent ce diagnostic, mais, confrontés aux conclusions de la Commission, ils n'étaient guère en mesure de défendre le *statu quo* institutionnel.

Les élections de 1994 eurent lieu avec comme toile de fond le mécontentement populaire à propos de la réforme de l'Etat-providence et la coalition Lubbers-Kok fut pénalisée, perdant 32 de ses 103 sièges au Parlement. Malgré qu'il ait perdu douze de ses 49 sièges, le PvdA devint le parti le plus important. Les libéraux progressistes (le D66) persuadèrent le PvdA et le VVD, libéral conservateur, de former une coalition. Ainsi se constitua le premier gouvernement depuis 1917 sans parti confessionnel (Koole 1997). Cette nouvelle coalition dite « violette », un mélange du rouge socialiste et du bleu libéral, a placé au centre de son agenda socio-économico-politique le slogan « des emplois, des emplois, et encore des emplois ». Son objectif prioritaire visait à maximiser le nombre d'emplois, plutôt qu'à combattre le chômage par une réduction de l'offre de la main-d'œuvre. Comme condition non négociable à sa coopération, le PvdA, exigea que l'on maintienne inchangés le niveau et la durée des prestations sociales. La restructuration de la sécurité sociale des Pays-Bas par deux gouvernements « violets » successifs sous Wim Kok (1994-2002) est caractérisée le mieux comme un cas de « libéralisation dirigée » (van der Veen et Trommel 1999 ; OCDE 2000). Cette approche comportait deux composantes centrales. En termes substantifs, des incitations financières furent développées par le biais d'une privatisation partielle des risques sociaux. Pour ce qui concerne la conception institutionnelle, une refonte innovatrice de l'administration de la sécurité sociale des Pays-Bas fut réalisée en trois étapes entre 1995 et 2000 (Visser et Hemerijck 1997). La majorité des changements programmatiques imputèrent aux employeurs une charge financière plus lourde pour la couverture des risques de maladie et d'invalidité, de manière à créer des incitations visant à limiter les absences liées à la maladie et à l'invalidité. Dans le même temps, l'Etat assumait une responsabilité plus active dans le domaine de la réintégration des travailleurs considérés comme malades**.** Commençant par la privatisation du régime de maladie (par le biais de la ZW, ou loi sur les indemnités de maladie) en 1994, la responsabilité relative aux premières semaines d'absence des travailleurs liées à la maladie fut transférée des fonds sectoriels aux employeurs. En 1996, tous les employeurs assumèrent la couverture des allocations pour une durée maximale de douze mois, à un taux de 70 pour cent du dernier salaire perçu.

2.3. ACTIVATION ET FLEXICURITE

En mai 1998, l'administration Kok fut réélue, récompensée par les électeurs pour ses excellentes prestations en matière d'emploi et son attitude ferme quant à la réforme de la sécurité sociale. Les résultats du « Modèle Polder » néerlandais, quelque chose s'apparentant à une solution alternative tenant tant de la dérégulation néo-libérale que de la social-démocratie traditionnelle, étaient applaudis par les

médias internationaux (Schmid 1996 ; Hemerijck et Visser 1999 ; Hartog 1999). Dans les années 1990, l'économie connaissait une croissance de 2,9 pour cent par an et le taux de chômage retomba à 3 pour cent, le taux le plus bas de l'UE après le Luxembourg. Avec 1,4 million de nouveaux emplois, la participation de la main-d'œuvre passa de 59 à 67 pour cent de la population adulte. En 2000 un excédent budgétaire de 0,3 pour cent du PIB fut réalisé et la dette publique se réduisit de 80 pour cent du PIB en 1994 à 54 pour cent en 2001. Avant que le deuxième gouvernement Kok entre en fonction en juin 1998, les partenaires sociaux parvinrent à se mettre d'accord au sein du SER sur la privatisation de certains aspects du système de mise en oeuvre de la sécurité sociale, en particulier dans les branches des congés de maladie et du placement des invalides. Ce programme de privatisation se rapportait à l'administration de sécurité sociale, mais la nouvelle coalition « Violette II » faisait valoir que l'admission des demandeurs dans ces domaines ne pouvait, par contre, être laissée aux forces du marché. A la fin de 1998 furent présentés les éléments de base de structures organisationnelles nouvelles intégrée comme une partie intégrante du processus SWI (« Coopération, travail et revenu »). Ensuite, le rapport SUWI (« Structure de l'exécution de travail et revenu »), officiellement adopté en 1999, a recommandé que les institutions d'assurances sociales et les conseils pour l'emploi fusionnent dans ce qu'il était convenu d'appeler des Centres pour le Travail et le Revenu (CWI). La nouvelle « loi (sur la structure de mise en œuvre) de travail et revenu », qui modifiait radicalement la manière de mettre en œuvre des programmes sociaux, entra en vigueur le 1er janvier 2002. Cette loi limitait le rôle des partenaires sociaux dans ce domaine et garantissait une plus grande responsabilité au Ministère des affaires sociales et de l'emploi. Le Conseil du Travail et du Revenu (RWI), avec des représentants des employeurs, des employés et des autorités locales, fut constitué pour aider à formuler des recommandations politiques générales dans les domaines du travail et des revenus, mais il ne disposait d'aucune réelle autorité d'exécution (SZW 2001).

Comme la plupart des Etats-providence continentaux, l'Etat-providence des Pays-Bas ne mena pas de politiques actives du marché de l'emploi avant le début des années 1990. Depuis 1930, le Service public d'emploi (SPE) était un monopole de l'Etat. Depuis le milieu des années 1970, ce monopole étatique peu actif gérait les bureaux de placement, peu utilisés par les employeurs et les travailleurs qualifiés et était submergé par les chômeurs pour qui peu pouvait être fait. Aussi, en 1991, après une longue préparation, un nouveau service de l'emploi tripartite fut mis en place. Alors que la démonopolisation des services de placement et la combinaison ténue de décentralisation fonctionnelle et régionale représentaient une rupture majeure dans la politique du marché de l'emploi, l'innovation corporatiste dans ce domaine ne parvint pas à répondre aux attentes. En 1995, une étude officielle sur la nouvelle structure tripartite, rédigée par une Commission présidée par l'ex-Ministre de l'Intérieur, Van Dijk (CDA), s'avéra extrêmement négative. La Commission faisait valoir que le nouveau SPE avait échoué dans ses responsabilités, la décentralisation ayant été trop poussée, les finances mal gérées et les procédures de décision politique lourdes et peu claires. Les partenaires sociaux étaient furieux de ces critiques for-

mulées par la Commission Van Dijk, ce qui amena l'ambitieux ministre social-démocrate des Affaires sociales et de l'emploi, Ad Melkert, à chercher des solutions alternatives plutôt qu'à rafistoler des arrangements corporatistes finissants. A partir de l'avènement de la période des gouvernements de coalition « violets », Melkert lança un certain nombre d'instruments de politique de l'emploi qui devaient rester indépendants des PES tripartites (Visser et Hemerijck 1997). Des programmes spéciaux « d'activation », ou d'emplois appelés « emplois Melkert » furent conçus pour promouvoir la participation parmi les travailleurs faiblement qualifiés, les femmes, les jeunes travailleurs, les étrangers, les chômeurs de longue durée et ceux qui n'avaient que peu de chances de succès sur le marché du travail. Du côté de la demande, le slogan « des emplois, des emplois et encore des emplois » fut incarné par un soutien accru à la modération salariale par le biais de réductions des cotisations sociales des employeurs et de plus grands incitants fiscaux pour les travailleurs acceptant un emploi, particulièrement au niveau du salaire minimum, ou proche de celui-ci.

L'introduction de la loi sur l'emploi des demandeurs d'emploi (WIW) en 1998 a marqué une étape critique dans l'évolution de la focalisation de la politique de l'Etat sur l'expansion du nombre d'emplois vers l'incitation des chômeurs et des personnes non actives à occuper les emplois qui étaient aisément disponibles. A l'avenir, chaque nouvel entrant WIW (ou demandeur d'emploi) subirait une entrevue d'évaluation, ce qui relève normalement de la responsabilité des municipalités, mais qui, en pratique, est souvent déléguée aux services sociaux et aux organisations pour l'emploi. Au cours de cette entrevue sont évaluées les chances d'emploi ou de formation ultérieure d'un individu, après quoi l'on cherche un parcours individualisé pouvant aboutir à un emploi ou à une activation sociale. La participation à ce programme est obligatoire pour les chômeurs et un refus peut mener à une suppression des allocations (SZW 2001). En 1999, l'on assista à l'introduction de « l'approche décisive » (« Sluitende Aanpak »), une politique couronnée de succès axée sur l'activation des chômeurs de longue durée, qui était directement liée à la Stratégie européenne pour l'emploi. Le programme qui a rendu possible une meilleure coordination entre les institutions chargées des chômeurs de longue durée était fondé sur le principe du « travail avant le revenu », qui reflète sa nature ambitieuse d'activation et de réintégration.

2.4. VERS UN SYSTEME DE RETRAITES PLUS ROBUSTE

Les réformes néerlandaises de la politique des retraites se limitaient initialement à augmenter le taux des cotisations et à changer les règles d'indexation. Devant la menace du vieillissement de la population, l'on décida de constituer un fonds de réserve qui devait maintenir un niveau adéquat des pensions au cours du 21ème siècle, lors du départ à la retraite de la génération du baby-boom. Ce fonds de pension devait permettre de continuer le maintien d'une pension publique de base, ce qui distingue le cas des Pays-Bas d'autres Etats-providence continentaux. Depuis le milieu des années 1990, la flexibilité sur le marché de l'emploi est devenue une par-

tie intégrante du nouveau mix politique de régulation du marché de l'emploi et a bénéficié d'un large soutien des partenaires sociaux. Simultanément, la logique d'échange politique derrière la modération salariale a changé de caractère. De plus en plus fréquemment, la modération salariale alla de pair avec une fiscalité moindre et des cotisations sociales diminuées, ce qui était rendu possible par l'amélioration des finances publiques et une base fiscale plus large, permettant de « huiler les rouages » de la concertation corporatiste. En 1995, les syndicats et les employeurs signèrent la première convention collective pour les travailleurs temporaires, qui introduisit un droit d'emploi continu et une assurance-pension après quatre contrats consécutifs ou après 24 mois de service. La convention collective sur le travail temporaire prépara le terrain pour l'accord de 1996 sur la « Flexibilité et la Sécurité » qui à son tour ouvrit la voie à une nouvelle loi (d'ajustement) des heures de travail en 2000, laquelle accordait aux travailleurs à temps partiel un droit explicite à un traitement égal dans tous les domaines négociés par les partenaires sociaux, y compris les salaires, la sécurité sociale de base, la formation et la poursuite d'études, les dispositifs de soins subventionnés, les congés payés, et des droits à la pension du deuxième pilier. Il est important de souligner que l'initiative de la « flexicurité » émanait des partenaires sociaux sur la base d'une convention collective innovatrice, qui obtint ultérieurement le statut d'une loi dans le cadre de l'action législative de l'Etat. Avec l'individualisation progressive du système fiscal depuis 1984, la législation sur la « flexicurité » a contribué à la « normalisation » de l'emploi à temps partiel aux Pays-Bas.

Dans le secteur des retraites, la coalition violette s'engagea à garantir la préservation des pensions du système public de base (régies par l'AOW, ou la loi générale sur les pensions de vieillesse). A la différence du système allemand, le système de retraites néerlandais combine une garantie de pension de base générale, financée par les revenus avec des pensions professionnelles obligatoires, financées par capitalisation et liées aux revenus. Le but du gouvernement était de permettre aux pensions publiques d'augmenter proportionnellement aux revenus. Les augmentations attendues de la charge du financement public résultant du vieillissement démographique devaient être prises en compte par un certain nombre de mesures, y compris des efforts pour augmenter la participation de la main- d'œuvre (particulièrement en limitant les régimes de départ anticipé à la retraite), la diminution des payements d'intérêts à la suite d'une réduction de la dette publique, l'établissement d'un fonds d'épargne-pension et l'élargissement du financement de l'AOW. Ce dernier objectif devait être réalisé par la fixation des cotisations retraites à leur niveau de 1997, soit 18.25%.

Désireux de défendre leur autorité sur les pensions complémentaires, les partenaires sociaux au sein de la Fondation du Travail formulèrent leurs propres propositions en matière de compression des coûts et de modernisation des retraites complémentaires. Ils s'opposèrent fermement à un changement forcé dans la base du calcul de la prestation des derniers salaires vers le salaire moyen. Ils consentirent toutefois à augmenter la couverture des retraites complémentaires et à moderniser les règles de la prestation afin d'augmenter la flexibilité et le choix individuel, tout

en contrôlant les dépenses de retraites et leur contribution au coût total du travail. Cet accord à son tour mena à une « convention » entre les partenaires sociaux et le gouvernement à la fin de 1997, laquelle, comme les accords antérieurs, fut conclue à l'« ombre de l'Etat » très présent. La « convention » consistait en un compromis dans lequel le gouvernement promettait de ne pas réduire la déductibilité fiscale des cotisations retraites, tandis que les partenaires sociaux acceptaient de moderniser les régimes de retraites et de changer le calcul des prestations en se basant sur le dernier salaire.

2.5. LE RETOUR DE L'IDEOLOGIE POLITIQUE ET LA REDUCTION DES DEPENSES SOCIALES

Malgré son efficacité en termes de croissance de l'économie et de l'emploi, l'attrait de gouverner sans les partis confessionnels et la nouveauté du libéralisme social dans la politique néerlandaise s'estompèrent rapidement en 2002, année d'élections. Comme le chômage approchait les 3%, les conditions tendues du marché du travail forcèrent les syndicats à consentir à modérer les négociations salariales. Alors même que d'autres pays avaient commencé à suivre l'exemple de modération du coût salarial des Pays-Bas, depuis 1997, les coûts du travail par unité produite ont crû plus rapidement que la moyenne européenne.Plus important encore, la compétitivité des Pays-Bas vis-à-vis de l'Allemagne, son principal partenaire commercial, avait perdu plus de seize pour cent. Dans le sillage du ralentissement économique de 2001, ces développements induirent la première augmentation du chômage depuis 1994, et le nombre de demandeurs d'emploi augmenta de 7.000 personnes par mois à la fin de l'année 2002. Ces effets économiques négatifs se répercutèrent rapidement sur la scène politique néerlandaise. Dans la foulée de la spirale descendante du marché boursier et des attaques terroristes du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, le politicien islamophobe, non conformiste, populiste de droite, Pim Fortuyn mobilisa les anxiétés et les frustrations cachées par rapport au gouvernement. Neuf jours avant les élections, Fortuyn fut assassiné par un activiste environnementaliste radical. Les élections du 15 mai eurent donc lieu dans une ambiance particulièrement émotionnelle, menant à une victoire écrasante de la liste Pim Fortuyn (LPF), qui remporta 26 nouveaux sièges parlementaires et devint le deuxième parti au sein du Parlement. Les démocrates-chrétiens du CDA revinrent au pouvoir avec 43 sièges. Les partis de la coalition « violette » furent largement défaits, avec le PvdA qui supporta la plus grande perte (de 45 à 23 sièges), le VVD déclinait de 38 à 24 sièges et la représentation de D'66 fut réduite de moitié passant de quatorze à sept sièges. En juillet 2002, le VVD accepta de devenir le troisième partenaire dans une coalition de droite avec le CDA et le LPF, menée par le démocrate chrétien Jan-Peter Balkenende. Le fugace gouvernement Balkenende se révéla toutefois incapable d'exercer un impact sur la politique économique et sociale. Au pouvoir pendant seulement 87 jours, le gouvernement tomba à la suite de luttes intestines au sein du parti populiste LPF et d'un manque de capacité à assurer le leadership de la part du jeune

Premier ministre. L'ascension fulgurante de Pim Fortuyn puis la rapide disparition du LPF du paysage politique des Pays-Bas, suggèrent un glissement important quant à la mobilisation politique, s'éloignant des partis politiques traditionnels de masse, marqué par de fortes identités collectives, des idéologies politiques et des programmes politiques claires.

Après de nouvelles élections, une coalition d'austérité reconstruite sous l'égide de Balkenende, avec D'66 à bord, poursuivit sa politique de fermeture des possibilités de sortie prématurée du marché du travail et de restriction des départs anticipés à la retraite. L'effort de réforme Balkenende a sûrement été inspiré par le mécontentement relatif à l'immigration (à la fin des années 1990 et au début des années 2000), comme cela se reflète dans la popularité des partis politiques populistes. La position socioéconomique en dessous de la moyenne des immigrants, menant à une dépendance plus forte aux dispositifs sociaux, a amené les politiciens à adopter des politiques d'immigration plus strictes et à souligner plus fortement la nécessité de l'intégration des immigrés dans la société.

Ayant passé les huit années précédentes dans l'opposition, les démocrates-chrétiens souhaitaient tout particulièrement opérer une rupture claire avec l'héritage de la politique active du marché de l'emploi des coalitions violettes en mettant fin ou en réduisant la plupart des programmes d'emploi initiés par le Ministre Ad Melkert au cours des huit années écoulées. Le nouveau gouvernement se focalisa plus étroitement sur la suppression des pièges à inactivité en diminuant les allocations et en promulguant des sanctions contre ceux qui refusaient de s'engager dans la recherche d'un emploi. La durée des allocations de l'assurance-chômage fut ramenée de cinq ans à trois ans et deux mois (après une expérience professionnelle de 38 ans). Avec la nouvelle loi sur le travail et l'aide sociale (2004), les autorités municipales obtinrent une plus grande liberté d'action ainsi qu'une plus large responsabilité financière dans la fourniture de solutions faites sur mesure en vue de réintégrer les clients de l'aide sociale dans un emploi. La nouvelle loi accorde aux municipalités des budgets propres, avec lesquels elles peuvent réaliser des économies si elles parviennent à placer avec succès des bénéficiaires de l'aide sociale dans un emploi. L'approche générale est la suivante : ceux qui reçoivent une aide sociale devraient accepter un travail d'au moins 19 heures par semaine, y compris les travailleurs âgés au chômage, les travailleurs partiellement invalides et les parents isolés avec jeunes enfants. Le critère d'« emploi convenable », c'est-à-dire un emploi avec une qualification similaire et un niveau salarial identique, a également été atténué.

Depuis 2004, les employeurs sont responsables du payement des congés de maladie pendant deux ans au lieu d'un seul. L'extension de l'obligation de payer des congés de maladie anticipait la nouvelle « loi sur la capacité de travailler », la WIA, qui entra en vigueur en 2006, en se substituant à l'ancienne « loi sur l'assurance-invalidité ». La loi opère une distinction nette entre les personnes affectées d'une invalidité professionnelle totale ou de longue durée et les personnes qui sont toujours capables par-

tiellement d'effectuer un travail rémunéré. Les personnes qui ne sont réellement plus capables de travailler percevront une pension permanente s'élevant à 75% du dernier salaire. La nouvelle loi encourage également les employeurs à engager des travailleurs souffrant d'une invalidité partielle par des cotisations de sécurité sociale moins élevées et des contributions dans les dépenses des congés de maladie si les travailleurs deviennent (de nouveau) malades.

Afin de décourager les travailleurs à cesser leur activité professionnelle avant l'âge de leur 65ème anniversaire, le Ministre des Affaires sociales, Aart-Jan De Geus, un ancien syndicaliste chrétien, s'engagea fermement pour ne plus fournir de soutien fiscal aux régimes de retraite anticipée collective. La nouvelle politique du « cycle de vie (« *levensloopregeling* »), imaginée par les chrétiens démocrates durant leurs années passées dans l'opposition, offrirait aux travailleurs l'opportunité d'épargner des fonds, supportés par des avantages fiscaux, pour financer des périodes de congé pour des raisons diverses, telles que des soins de longue durée, le congé parental (avec des avantages fiscaux supplémentaires) ou une formation. La rhétorique de la politique du cycle de vie est la suivante : permettre aux gens de structurer leur propre cycle de vie, réserver du temps à l'éducation des enfants, investir dans une formation supplémentaire et des études ou consacrer plus de temps à des activités de loisir. Les syndicats s'opposèrent avec véhémence à ce nouveau dispositif en terme de cycle de vie. En novembre 2004, après six mois de troubles sociaux, déclenchés aussi par le style poussant à la confrontation des gouvernements Balkenende de centre droit, le Ministre De Geus signa le « Pacte du Square du Musée » en 2004, appelé ainsi d'après le square où les syndicats organisèrent leur seconde plus importante manifestation contre un gouvernement d'après-guerre. Le pacte combinait des restrictions salariales avec un compromis facilitant l'épargne au cours du cycle de vie permettant un départ anticipé à la retraite pouvant atteindre trois ans. Une partie du pacte social incluait la restriction des possibilités de retraite anticipée. L'avantage financier de la retraite anticipée a été aboli. A sa place une approche en terme de cycle de vie a été introduite, permettant aux travailleurs d'épargner jusqu'à 12% de leur revenu annuel. Ceux-ci peuvent être dépensés durant leur cycle de travail à des fins de congé parental, de congé pour des soins palliatifs, pour un congé sabbatique, voire pour une sortie anticipée du marché du travail. L'épargne maximale peut s'élever à 210% du revenu annuel. Ceci autorise à s'arrêter de travailler trois ans avant l'âge de la retraite (65 ans), et donc à l'âge de 62 ans avec un taux de 70% du revenu. Cette nouvelle possibilité de sortie prématurée stimulée fiscalement reflète la participation des syndicats, représentant les intérêts de leurs membres issus de la génération du baby-boom. En principe, « le dispositif du cycle de vie » de 2006 offre aux travailleurs la possibilité d'épargner une part de leur revenu (jusqu'à 12 pour cent) afin de disposer d'un congé

Malgré sa rhétorique de cycle de vie, ce régime n'a que peu de choses à offrir aux jeunes : il est plus intéressant pour les niveaux de revenus supérieurs, aux groupes situés au milieu ou en fin de carrière. Pour les travailleurs âgés, le dispositif du cycle de vie peut fonctionner comme un équivalent fonctionnel visant à maintenir la

retraite anticipée à l'âge de 62 ans – mais dans un proche avenir davantage à leurs propres frais.

La disponibilité limitée et le prix élevé des gardes d'enfants de qualité, bien que s'allégeant au fil des ans, ont toujours constitué pour les femmes une entrave au travail à temps plein. La nouvelle loi sur les gardes d'enfant de 2005 ("Childcare Act") est basée sur l'idée que chacun – employeurs, Etat et parents – paye un tiers des coûts. Enfin, en 2006, le SER n'est pas parvenu à réaliser un consensus quant à la protection contre les licenciements et à l'employabilité, qui aurait marqué un changement dans des priorités politiques de la sécurité du travail vers la sécurité de l'emploi. Finalement, cette proposition succomba devant l'opposition rude des syndicats et des sociaux-démocrates, qui revinrent au pouvoir en 2007, s'alliant aux chrétiens démocrates et à un petit parti social chrétien, une fois encore sous la houlette de Jan Peter Balkenende.

Après quelques années de croissance ralentie, l'économie néerlandais a de nouveau prospéré. Il semblait ainsi que la politique de Balkenende de réduction des dépenses s'avérait payante. En 2006, le taux moyen de croissance s'élevait à 3% en comparaison avec 2.4% dans la zone Euro. Aussi, l'emploi augmentait à un niveau plus rapide que n'importe où dans la zone Euro. En 2006, juste après le Danemark (3,8%), avec 3,9%, le taux de chômage des Pays-Bas était le plus bas de la zone Euro (8,2%). Pour la première fois en 10 ans, le nombre de personnes dépendant de la sécurité sociale diminuait. En outre, la participation au marché de l'emploi des travailleurs aînés (55-64 ans) a rapidement augmenté en passant de 29% en 1994 à 46% en 2006.

3. AU-DELA DE L'INCREMENTALISME CONTINENTAL

L'Etat-providence néerlandais a sûrement vécu une transformation fondamentale et fait preuve d'une capacité considérable à se réformer et à mettre en place des innovations politiques, marquant un changement paradigmatique de la lutte contre le chômage par le biais de la réduction de l'offre de main-d'œuvre durant les années 1970 et 1980 – la réponse classique des Etats-providence continentaux à la restructuration économique – vers une politique délibérée d'augmentation des taux d'emploi tant pour les hommes que pour les femmes à partir des années 1990. Le processus de transformation de l'Etat-providence néerlandais était basé sur une séquence comprenant quatre réorientations politiques fondamentales et cumulatives qui ont finalement permis aux Pays-Bas d'inverser le cercle vicieux du « social sans travail ». En premier lieu, les mesures de réduction des dépenses et la compression des coûts ont principalement dominé les réformes dans le courant des années 1980. Les niveaux des allocations d'assurances ont été diminués et la durée des allocations réduite. En deuxième lieu, le succès de la modération salariale soutenue, après avoir servi à promouvoir la compétitivité dans les secteurs exposés, a aidé à créer plus d'emplois dans les services à la personne. Ceci à son tour a ralenti et finalement même diminué le nombre de personnes qui dépendaient des prestations sociales. La composante salariale sociale réduite, ensuite, a permis aux gouvernements néerlandais d'utiliser les finances publiques plus saines pour diminuer le coin fiscal et

contributif et pour augmenter les politiques actives de marché de l'emploi dans les années 1990. En troisième lieu, le moment de la réforme sociale des années 1990 s'est avéré être une période où étaient présentes les conditions d'une augmentation de l'emploi, d'une activation accrue, d'un ciblage plus rigoureux et d'une moindre générosité. Le principe continental de l'assurance a été renforcé dans l'assurance-chômage et dans les allocations d'invalidité, avec une couverture plus stricte, une importance accrue de la variable de la durée dans le travail et la liaison de la durée de la prestation à l'historique de travail. Ceci, à son tour, a abouti à un plus grand passage vers l'aide sociale, qui, simultanément, se réorganisait autour du principe de l'activation. Au-delà du glissement des allocations définies par calcul sur la base des derniers salaires perçus vers des salaires moyens, les pensions de vieillesse néerlandaises sont restées robustes et stables avec une large couverture dans le second pilier des pensions professionnelles et leur plancher de revenu de base pour tous les résidents dans le premier pilier. Et, enfin, depuis le milieu des années 1990, la flexibilité sur le marché du travail est devenue une partie intégrante du nouveau mix politique de la régulation du marché du travail et a bénéficié d'un soutien significatif de la part des partenaires sociaux. Simultanément à l'individualisation incrémentale du système fiscal, la législation sur la « flexicurité » a contribué à la « normalisation » du travail à temps partiel, qui désormais comprend quasiment un tiers des forces de travail. Pratiquement, toutes les réformes majeures néerlandaises semblent être fermement ancrées dans une notion globale d'Etat-providence « favorable à l'emploi ». L'activation et la participation au marché de l'emploi, l'augmentation de l'offre de main-d'œuvre (tant en limitant les voies de sortie anticipées qu'en augmentant la participation féminine dans la force de travail) sont considérées comme la solution pour résoudre les problèmes d'exclusion sociale. Aujourd'hui, le travail rémunéré est considéré par tous les acteurs politiques pertinents de l'économie politique néerlandaise comme la principale voie menant au bien-être personnel et à la cohésion sociale tout comme il semble contribuer au caractère durable d'un Etat-providence généreux.

En termes de caractéristiques du processus de réformes, trois dimensions sont importantes.
Tout d'abord, eu égard à la grande rupture et donc aux réformes les plus pénibles, la promesse était qu'elles devaient être « la lumière au bout du tunnel » pour des raisons de légitimité politique. C'était vital pour la stratégie « des emplois, des emplois, plus d'emploi ». La promesse de ces emplois se devait d'être réaliste alors même que les programmes d'assurance sociale et la régulation de la protection de l'emploi connaissaient une refonte et une réduction drastique. Rétrospectivement, l'Accord de Wassenaar a généré une dynamique positive de feedback positif, de confiance accrue et d'apprentissage politique, qui, avec le temps, laissait plus d'espace à l'innovation politique sociale pionnière et à l'expérimentation.
En deuxième lieu, d'importants rapports du Conseil économique et social tripartite ainsi que d'autres comités d'experts comme la Commission d'enquête parlementaire Buurmeijer et des « think tanks » tels que le Conseil scientifique pour la politique gouvernementale (WRR), ont, depuis le milieu des années 1980 préparé les esprits à une réorientation radicale de la politique économique et sociale aux Pays-Bas.

En troisième lieu, tout au long de cette ère de réforme, les Pays-Bas ont été particulièrement péremptoires, en comparaison avec les périodes antérieures de crise éco-

nomique et sociale et de mécontentement. Aux Pays-Bas, le gouvernement a le pouvoir de garantir les accords salariaux modérés, d'accroître la flexibilité sur le marché de l'emploi, de réduire les aléas moraux du système de sécurité sociale, d'assurer le suivi de la modernisation des pensions, par le biais d'une « pression de l'Etat », impliquant les menaces implicites ou explicites d'intervention de l'Etat dans l'hypothèse d'une absence d'action des partenaires sociaux. Alors que l'histoire néerlandaise reflète des possibilités d'un renouveau corporatiste, elle démontre aussi qu'un tel résultat peut être, et est souvent, dépendant d'un degré significatif d'intervention de l'Etat au sein du processus de définition de la politique. L'initiative, dans les années 1990, de la réforme du système de protection sociale et de la réforme du marché de l'emploi aux Pays-Bas était d'origine politique. Il est tout à fait significatif qu'au cours de ces vingt dernières années, tous les partis majeurs, tant de gauche que de droite, au sein de diverses coalitions importantes, ont participé à la réduction des dépenses sociales.

TABLEAU : RESUME DE LA TRAJECTOIRE DE LA REFORME : PAYS-BAS

Types de changements	Contexte	Diagnostic	Contenu de la politique	Politique des réformes	Conséquences
Gestion de la crise avec une expansion limitée des départs anticipés (1978-89).	Crise pétrolière et récession économique avec pertes massives d'emplois dans l'industrie et faillites d'entreprises.	Malaise néerlandais : exportations chères avec taux d'inflation élevé : nécessité de la modération salariale.	Accord de Wassenaar : modération salariale en échange d'une réduction flexible du temps de travail avec légère réduction des dépenses de l'Etat.	Large consensus fortement soutenu par les partenaires sociaux (sauf en ce qui concerne la réduction des dépenses).	- Amélioration de la compétitivité - Création d'emplois - Du fait du piège à l'inactivité, influx massif dans la dépendance aux allocations - Forte augmentation des dépenses sociales - Déséquilibre financier croissant de l'assurance sociale.
D'une politique des prix à une politique des volumes par le biais de changements institutionnels (1989-95).	Amélioration de l'économie, mais la période de crise après la réunification de l'Allemagne est considérée comme un moteur de la poursuite de l'austérité.	Crise de l'invalidité et abus par les partenaires sociaux de l'administration de l'assurance sociale mais limitation des niveaux des allocations.	- Réduction sélective des dépenses (éligibilité et ciblage) - Réarrangement institutionnel - Gestion de la compétition dans l'assurance-maladie et invalidité.	Large et fort consensus politique, avec forte résistance des syndicats contre la réduction sélective des dépenses et changement institutionnel.	- Amélioration des dépenses sociales avec compression des coûts - Les problèmes d'inactivité subsistent dans l'assurance sociale passive.
Vers une activation et la flexicurité (1995-2001).	- Amélioration des conditions économiques - Finances publiques stables - Mais faible taux de croissance des emplois.	Redéfinition de la crise de l'Etat-providence : de la lutte contre le chômage à l'augmentation de la participation dans le marché de l'emploi.	- Activation dans l'assurance sociale et dans l'aide sociale - Politique active du marché de l'emploi - Révolution (féminine) du temps partiel - Modernisation des pensions - Accord sur la flexicurité et législation.	Large consensus politique avec soutien avéré des partenaires sociaux (employeurs plus responsables avec activation plus contraignante des travailleurs).	Miracle néerlandais de création d'emplois sans précédent, croissance économique soutenue, faible taux d'inflation sans grandes augmentations des revenus et inégalité des salaires.
Résurgence de la politique de réduction des dépenses (2001-7).	- Fin de la modération salariale - Baisse de la compétitivité - Croissance lente également due au boom procyclique et échec de la macropolitique.	Réduction des dépenses et modernisation avec en perspective l'allongement de la vie active.	- Nouvelles conditions pour l'invalidité - Coupes dans l'assurance-chômage - Elimination par phases de la retraite anticipée - Politique du cycle de la vie.	- Après de sérieuses confrontations entre syndicats et le gouvernement - Deux pactes sociaux (2003 et 2004) - Relations tendues entre partenaires sociaux.	- Reprise réussie en termes de croissance, emplois et finances publiques - Point mort sur la protection en cas de licenciement.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Aarts, L. et de Jong, P. (éds), *Curing the Dutch Disease*, Brookfield, Vt., Avebury, 1996.

Becker, U., Miracle by Consensus? Consensualism and Dominance in Dutch Employment Development, *Economic and Industrial Democracy,* n° 22, pp. 453-483, 2001.

Ebbinghaus, B., Any Way Out of 'Exit from Work'? Reversing the Entrenched Pathways of Early Retirement, in Scharpf, Fritz W. et Schmidt, Vivien (éds.), *Welfare and Work in the Open Economy*, *vol. II, Diverse Responses to Common Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1990.

Esping-Andersen, G., Welfare States without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy, in Esping-Andersen, G. (éd.), *Welfare States in Transition ; National Adaptations in Global Economies*, Londres, Sage, 1996.

Esping-Andersen, G., *Social Foundations of Post-industrial Economies*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. et Myles, J., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

Fajertag, G. et Pochet, P., éds., *Social Pacts in Europe*, Bruxelles, ETUI, 2000.

Goodin, R., Heady, B., Muffels, R. et Dirven, H.-J., *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

Hartog, J., *Country Employment Policy Review: The Netherlands,* Rapport pour le symposium sur le "Dialogue social et succès de l'emploi", Genève, OIT, 1999.

Hemerijck, A., *The Historical Contingencies of Dutch Corporatism*, Doctorat, Balliol College, Oxford University, 1992.

Hemerijck, A., Corporatist Immobility in the Netherlands, in Crouch, Colin et Traxler, Franz (éds.), *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?*, Brookfield, Vt., Avebury, 1995.

Hemerijck, A. et Visser, J., The Dutch Model: An Obvious Candidate for the Third Way?, in *Archives Européennes de Sociologie* I, vol. XL, pp. 102-121, 1999.

Hemerijck, A. et Schludi, M., Sequences of Policy Failures and Effective Policy Responses, in Scharpf, F. W. et Schmidt, V. (éds), *Welfare and Work in the Open Economy – From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

Hemerijck, A., Unger, B. et Visser, J., How Small Countries Negotiate Change: Twenty-Five Years of Policy Adjustment in Austria, the Netherlands and Belgium, in Scharpf, F.W. et Schmidt, V. (éds.), *Welfare and Work in the Open Economy – Diverse Responses to Common Challenges,* Oxford, Oxford University Press, 2000.

Hemerijck, A. et Manow, P., The Experience of Negotiated Reforms in the Dutch and German Welfare States, in Ebbinghaus, B. et Manow, P. (éds.), *Comparing Welfare Capitalism, Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*, Londres, Routledge, 2001.

Hemerijck, A., van de Meer, M. et Visser, J., Innovation through Co-ordination: Two Decades of Social Pacts in the Netherlands, in Fajertag, Giuseppe et Pochet, Philippe (éds.), *Social Pacts in Europe: New Dynamics*, Bruxelles, ETUI, 2001.

Hemerijck, A., The Self-Transformation of the European Social Model(s), in Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. et Myles, J., *Why we Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

Marx, I., The Dutch Miracle Revisited: The Impact of Employment Growth on Poverty, in *Journal of Social Policy*, 2007b.

Pierson, P., Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-industrial Welfare States confront Permanent Austerity, in *Journal of European Public Policy*, 5 (4), pp. 539-60, 1998.

Pierson, P. (éd.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

Scharpf, F.W. et Schmidt, V.A. (éds.), *Welfare and Work in the Open Economy*, 2 Volumes, Oxford, Oxford University Press, 2000.

Schmid, G., *The Dutch Employment Miracle? A Comparison of Employment Systems in the Netherlands and Germany*, Discussion paper FS 96-206, Centre scientifique de Berlin pour la recherche sociale, 1996.

van der Veen, R. et Trommel, W., Managed Liberalization of the Dutch Welfare State, *Governance 12*, n° 3, 1999.

van Kersbergen, Kees, *Social Capitalism: A Study of Christian Democracy and the Welfare State*, Londres, Routledge, 1995.

van Riel, B., Hemerijck, A. et Visser, J., Is There a Dutch Way to Pension Reform? in Clark, G. et Whiteside, N. (éds.), *Pensions in the 21st Century: Re-drawing the Public-Private Divide*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

van Toren, J.P., *Achter Gesloten Deuren? CAO-overleg in de Jaren Negentig,* Amsterdam, Welboom, 1996.

Visser, J. et Hemerijck, A., *"A Dutch Miracle": Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 1997.

Visser, J., *The First Part-time Economy in the World: Does it Work?,* AIAS-CESAR, Discussion paper, Amsterdam, 1999.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Een Werkend Perspectief. Arbeidsparticipatie in de Jaren '90*, Reports to the Government, 38, La Haye, SDU, 1990.

WRR (Netherlands Scientific Council for Government), *De Verzorgingsstaat Herwogen: Over Verzorgen, Verzekeren, Verheffen en Verbinden*, Rapport au Gouvernement, n° 76, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2006.

WRR (Netherlands Scientific Council for Government), *Investeren in Werkzekerheid*, Rapport au Gouvernement, n° 77, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2007.

TABLE DES MATIERES

CHANGEMENT DE DIRECTION D'UN ETAT-PROVIDENCE CONTINENTAL : LES PAYS-BAS

1. INTRODUCTION 461

2. LE MIRACLE NEERLANDAIS VU SOUS UNE AUTRE PERSPECTIVE 463

2.1. L'ACCORD DE WASSENAAR ET LE RETOUR A LA MODERATION SALARIALE 464
2.2. LA CRISE DE L'ASSURANCE INVALIDITE 467
2.3. ACTIVATION ET FLEXICURITE 468
2.4. VERS UN SYSTEME DE RETRAITES PLUS ROBUSTE 470
2.5. LE RETOUR DE L'IDEOLOGIE POLITIQUE ET LA REDUCTION DES DEPENSES SOCIALES 472

3. AU-DELA DE L'INCREMENTALISME CONTINENTAL 475

BIBLIOGRAPHIE 478

LES REFORMES DE L'INDEMNISATION DU CHOMAGE EN EUROPE CONTINENTALE

PAR DANIEL CLEGG

School of Social and Political Science, University of Edingburgh

INTRODUCTION

Dans un grand nombre d'études comparatives sur les Etats-providence, les institutions sociales bismarckiennes - fondées sur les assurances sociales, versant des allocations liées aux salaires antérieurs, financées via des cotisations sociales et cogérées par les acteurs sociaux – sont décrites comme une source de stabilité voire de blocage politique. Lorsque des changements ont été perçus et analysés dans la littérature sur les réformes de la protection sociale, les auteurs ont généralement mis en avant des facteurs d'explication exogènes aux institutions sociales elles-mêmes, comme par exemple les capacités politiques des gouvernements en fonction du type de régime politique du pays concerné. D'une façon générale, les réformes des assurances chômages sont considérées comme inhabituelles dans les Etats-providence bismarckiens, et leur contenu a été expliqué sans référence aux caractéristiques institutionnelles de ces assurances sociales elles-mêmes.

Le présent article (1), qui se focalise sur le développement de la politique d'indemnisation du chômage en Allemagne, en Belgique, en France et aux Pays-Bas depuis le début des années 1980, propose une analyse quelque peu différente. Il démontre, en premier lieu, qu'en Europe continentale, ces politiques ont considérablement changé au cours de ce dernier quart de siècle. Il fait valoir, en deuxième lieu, que les réformes de la politique de chômage adoptées dans les Etats-providence bismarckiens partagent certaines caractéristiques qui les distinguent significativement des réformes adoptées dans ce secteur dans les Etats-providence de type « libéral » ou « social-démocrate ». Il suggère, enfin, que bien qu'il y ait certaines divergences dans le degré et le contenu des réformes adoptées dans les quatre pays examinés, celles-ci sont liées à des différences dans la structure exacte de leurs institutions d'Etat-providence bismarckien plutôt qu'aux variations de leur système politique général. En somme, l'article démontre qu'en Europe continentale les institutions sociales jouent un rôle important dans le changement – et non pas simplement l'inertie - de la politique sociale.

(1) L'auteur a bénéficié du programme Marie Curie de la Commission européenne (MEIF-2003-500835) pour financer les recherches ayant servi de base à cet article.

Notre analyse soutient dans une certaine mesure les théories institutionnelles récentes sur les changements incrémentaux mais-transformateurs. Le mode séquentiel dans lequel des transformations considérables – mais souvent restées ignorées – se sont produites dans la politique de chômage en Europe continentale souligne la pertinence du « drift » et du « layering » comme des mécanismes de changement politique au sein de cadres institutionnels stables (Thelen, Streeck, 2005). Toutefois, en découvrant une relation systématique entre les limites du changement de politique de chômage et les caractéristiques institutionnelles spécifiques des Etats-providence, l'article soulève également un certain nombre de questions que, globalement, la littérature sur les changements institutionnels a laissées sans réponse jusqu'à ce jour.

L'article est structuré en quatre parties. La première section fournit un aperçu général sur les changements intervenus sur le marché du travail dans l'ensemble des pays développés et examine l'agenda des réformes de la politique de l'emploi qui leurs sont liées. La deuxième résume brièvement les principaux arguments qui ont été émis dans la littérature sur l'étendue des changements intervenus dans les politiques de l'emploi des Etats-providence bismarckiens et leurs déterminants. La troisième section, plus longue, passe en revue un quart de siècle d'évolution de la politique en matière de chômage en Allemagne, en Belgique, en France et aux Pays-Bas. Cette section conclut à l'alignement partiel de ces quatre cas sur un ensemble similaire de politiques, inspirées par l'agenda général analysé dans la première section, mais avec des traits communs et distincts (notamment une faible capacité à contenir les coûts, un recalibrage régressif des prestations, au profit des insiders, et une activation ciblée sur les plus exclus du marché du travail). La dernière section examine le rôle spécifique des institutions sociales pour expliquer tout à la fois les similarités et les divergences entre les trajectoires des réformes dans les quatre pays.

1. LES TRANSFORMATIONS DU MARCHE DU TRAVAIL ET L'AGENDA DES REFORMES DES POLITIQUES D'EMPLOI DANS LES PAYS DEVELOPPES

Les transformations des économies développées au cours du dernier quart du siècle ont soumis les politiques d'indemnisation du chômage, traditionnellement destinées au remplacement et au soutien du revenu durant les transitions temporaires sur le marché du travail, à de multiples tensions. De toute évidence, l'incidence du chômage a été considérablement plus élevée au cours de cette période qu'à n'importe quel autre moment depuis la Seconde Guerre mondiale. Peut-être plus important, pourtant, est le fait que la nature même du risque de chômage a changé, du fait de l'importance croissante du secteur des services dans les économies des pays développés et du glissement connexe vers des emplois plus flexibles. L'expansion des formes dites « atypiques » d'emploi et la volatilité des emplois les moins qualifiés signifient qu'il est souvent difficile pour les travailleurs d'acquérir des droits complets à une protection contre le chômage pour couvrir les périodes futures d'absence d'emploi. Ceci s'applique tout particulièrement aux femmes, qui ont ten-

dance à être surreprésentées dans les emplois de services aux contrats souvent atypiques et à subir les trajectoires les plus irrégulières en matière d'emploi. La capacité protectrice de l'assurance obligatoire contre le chômage apparaît aussi de plus en plus limitée pour les personnes qui arrivent sur le marché de l'emploi, qui doivent fréquemment faire face à une période prolongée de chômage au début de la vie active. De même, conçues pour couvrir le risque d'un chômage cyclique ou frictionnel de brève durée, les allocations de l'assurance-chômage, qui sont normalement limitées dans le temps, sont mal adaptées au problème du chômage de longue durée, considérablement plus fréquent aujourd'hui qu'à tout autre moment avant les années 1970, particulièrement chez les personnes ne disposant que d'une faible qualification professionnelle.

Toutes ces raisons ont plaidé fortement en faveur de 'plus' de politiques en matière de chômage au cours de ces deux dernières décennies. Toutefois, certaines considérations économiques ont simultanément souligné un besoin tout aussi pressant de 'moins' ou, au minimum, de politiques 'différentes' en matière de chômage. A l'âge d'or de l'expansion des Etats-providence, la gestion active de l'économie reposait largement sur des politiques de stimulations macroéconomiques, limitant les politiques du marché du travail à un rôle de soutien. Etant donné que la régulation keynésienne est tombée en discrédit au cours des années 1980, on a ensuite souligné la nécessité de stimuler l'offre, dans l'économie en général, et plus spécifiquement sur le marché du travail. Selon cette interprétation devenue dominante (voir les études de l'OCDE « employment survey » des années 1980 et 1990 par exemple), la meilleure manière de promouvoir la compétitivité internationale, la croissance et la création de nouveaux emplois, consiste à limiter les contraintes réglementaires, financières et fiscales que les dispositifs de protection sociale – y compris la protection contre le chômage – imposent aux acteurs économiques. Un point de vue quelque peu différent consiste à dire que l'intervention collective en faveur des chômeurs reste une nécessité, mais doit être plus orientée vers des objectifs d'ajustement économique – et doit notamment intervenir de manière plus proactive dans la (ré)-intégration des sans-emploi dans les emplois disponibles. Le problème des effets pervers provoqués par la collision des systèmes traditionnels d'assurance-chômage avec un marché du travail de plus en plus axé sur la flexibilité a également été mis en avant comme argument en faveur d'une réorientation des politiques en matière de chômage, tant par ceux qui croient qu'il faudrait y répondre par des politiques de protection contre le chômage moins axées sur des droits classiques que par ceux qui sont en faveur de moins de politiques protectrices, tout court.

Aussi, même si aucun consensus stable n'a émergé au cours de ces dernières années autour d'une recette simple visant à adapter les politiques de protection contre le chômage au nouveau contexte social et économique, les pressions croisées et contradictoires auxquelles il est fait référence ci-dessus ont néanmoins entraîné certains décideurs politiques dans les économies développées à se tourner, du moins de manière rhétorique, vers un ensemble relativement standardisé de réformes (cf. Clasen et Clegg, 2006a, 2006b), également promues par des acteurs internationaux

tels que l'OCDE et la Commission européenne. Bien qu'il existe des nuances entre pays, et entre les propositions de l'OCDE ou de l'Union européenne, il convient de noter que cet ensemble de politiques constitue les bases d'une 'réforme fondamentale' de la politique de l'emploi. (cf. Coe et Snower, 1997) (2). Nous allons maintenant passer en revue les principaux traits de cette « réforme fondamentale », qui ont peu à peu été mis à l'agenda des réformes des politiques d'emploi et d'indemnisation du chômage.

1.1. LIMITER LES COUTS

Etant donné l'incidence du chômage et le contexte plus général « d'austérité permanente » (Pierson, 1998), la préoccupation de *limiter les coûts* a fourni la toile de fond à la plupart des réformes récentes dans les politiques du chômage. Les dépenses d'indemnisation du chômage ont ainsi souvent été incluses dans des politiques plus générales de réduction, ou du moins de restriction de la croissance des dépenses publiques. Mais avec la montée du chômage, les dépenses automatiques (c.-à-d. basées sur les droits) pour les chômeurs ont aussi subie un effet de ciseau, où les dépenses augmentent alors que les recettes diminuent, aboutissant ainsi à des déficits croissants. Dans ce contexte, la limitation des coûts dans la politique de protection contre le chômage s'est imposée quasi naturellement, au nom de la bonne gestion comptable.

1.2. RECALIBRAGE DES DROITS

Plus sensible au profil changeant des risques liés à l'emploi, un deuxième axe de réforme a consisté en un *recalibrage* des droits aux allocations de chômage. De plus en plus, l'on ressent la nécessité d'adapter les systèmes de protection du chômage aux risques supportés par le nombre croissant de travailleurs présentant un passé professionnel instable, principalement en assouplissant les conditions d'éligibilité pour bénéficier des allocations. Toutefois, compte tenu des contraintes financières, il apparaît inévitable que tout assouplissement des conditions d'éligibilité pour certains devra nécessairement être contrebalancé par des réductions de droits pour d'autres. Les arguments relatifs à la « surprotection » de certains groupes dans le cadre des règles existantes ont pour but de désigner les domaines susceptibles d'être soumis à de telles coupes compensatoires. L'idée de base est donc de corriger simultanément tout à la fois 'l'excédent' et 'le déficit' dans les dispositions existantes en matière d'allocations, aboutissant ainsi à un régime de protection moins généreux pour les 'insiders' mais plus protecteur pour les 'outsiders' dont le nombre ne cesse de croître sur le marché du travail.

(2) L'assouplissement de la Législation de Protection de l'Emploi (LPE) est de plus en plus considéré comme une part intégrante de cette réforme fondamentale dans le cadre de la politique dite de « flexicurité » (cf. Commission européenne 2007).

1.3. ACTIVATION

La notion d'*activation* a composé un troisième élément de l'agenda des réformes de la politique de protection contre le chômage. En termes généraux, les politiques d'activation cherchent à faire passer les individus sans emploi de l'inactivité rémunérée à la rémunération de l'activité. Un premier ensemble d'instruments inclut les mesures qui modifient les critères d'accès aux allocations, par exemple des exigences plus strictes quant à la recherche d'un emploi, des définitions plus lâches de ce qui constitue une offre d'emploi convenable/acceptable et des sanctions plus explicites dans l'éventualité du non-respect des règles. Un deuxième ensemble comprend des instruments qui adaptent plus directement les travailleurs sans-emploi au marché du travail ou vice versa, par le biais de formations qualifiantes pour les sans-emploi ou par la création ou l'octroi de subventions à des emplois « tremplins » permettant le retour sur le marché du travail des moins qualifiés. Ces relations nouvelles entre le demandeur d'emploi et la collectivité sont le plus souvent formalisées dans une 'convention', un 'contrat' ou un 'plan', qui détaille par écrit les droits aussi bien que les devoirs des deux parties durant la période de chômage (cf. Dufour et al., 2003 ; Eichhorst et al., 2008).

1.4. INTEGRATION DES ADMINISTRATIONS

Un dernier élément important de l'agenda des réformes de la politique de protection contre le chômage concerne la *restructuration administrative 'intégrative'* du secteur. Bien que cet agenda reçoive moins d'attention des médias, sous beaucoup d'angles, il est la condition procédurale préalable pour pouvoir introduire avec succès de nouvelles modifications substantielles. Ceci est particulièrement vrai pour deux dynamiques de réforme qui se chevauchent partiellement, à savoir l'harmonisation des différents niveaux et types d'allocations aux sans-emploi (p. ex. prestations d'assurance et prestations d'aide sociale) et le rapprochement, voire la fusion des institutions chargées de verser des allocations en espèce et des services publics de l'emploi (SPE). De telles réformes visent à réduire les doubles emplois et les litiges de compétences au niveau de la coordination de la politique, et permettant ainsi d'améliorer la cohérence et l'efficacité des politiques publiques en faveur des sans-emploi. Au niveau de la mise-en-œuvre, elles cherchent à faciliter la création de 'guichets uniques' pour tous les demandeurs d'emploi et pour toutes les prestations de services pour le marché du travail (cf. Clasen et al., 2001. Il s'agit notamment de diminuer la complexité du système pour les usagers, tout en permettant simultanément aux agents prestataires de soutenir et/ou superviser effectivement leurs efforts pour faire passer les bénéficiaires du soutien social à l'emploi.

Présents dans les recommandations des organisations internationales, les quatre points présentés ci-dessus le sont également dans les réformes concrètes qui ont été mises en œuvre dans les pays où les réformes de la politique en matière de chômage ont été poussées le plus loin. Dans ces contextes, il y a évidemment des différences considérables dans la composition et la mise en oeuvre des divers instruments. Ainsi, si l'intégration des diverses allocations et leur recalibrage sont souvent recher-

chés, certains pays vont plutôt mettre l'accent sur un 'nivellement par le haut' et d'autres un 'nivellement par le bas'. De même, on va trouver certains pays qui accentuent plutôt les formes d'activation 'négative' (insistant sur l'obligation de recherche et d'acceptation d'emploi) et d'autres l'activation 'positive' (insistant sur la formation et l'emploi). Ces différents choix politiques ont des implications sur le potentiel de limitation des coûts de la réforme, et plus largement sur les questions de distribution. Ce sont précisément ces types de variations qui ont été identifiés dans les analyses comparatives des réformes de la politique en matière de chômage, avec un contraste particulier entre la trajectoire néo-libérale britannique et la trajectoire néo-social-démocrate danoise (cf. Torfing, 1999 ; Barbier, 2004). Un contraste équivalent peut être souligné à propos de la dimension redistributive entre les recommandations de l'OCDE et celles de l'UE (Casey, 2004). La question ici n'est pas de nier l'importance de telles variations, mais de souligner les caractéristiques structurelles sous-jacentes à toutes les réformes 'orthodoxes' des politiques de protection contre le chômage. Ceci fournit également un point de référence à partir duquel les changement de la politique d'aide aux sans-emploi dans les Etats-providence d'Europe continentale peuvent être réévalués.

2. SCLEROSE GENERALISEE OU DYNAMISME DIVERGENT ? : LES DEBATS ACTUELS SUR LA REFORME DE LA POLITIQUE DE PROTECTION CONTRE LE CHOMAGE EN EUROPE CONTINENTALE

Un grand nombre d'écrits classiques sur les Etats-providence bismarckiens se sont révélés particulièrement sombres quant à leurs capacités de réforme. Esping-Andersen les rejette avec dédain en les qualifiant de 'paysages sociaux pris dans la glace' (*frozen landscape*) où 'les cartes sont largement battues en faveur d'un statu quo social' (1996a, p. 27). Pierson (2001) ne s'est montré que modérément plus optimiste dans son évaluation, notant l'existence en Europe continentale d'une plus large coalition antiréforme que dans tout autre contexte.

Pour certains, une grande part de cette résistance apparente des Etats-providence bismarckiens au changement découle directement de leurs dispositifs institutionnels. Palier (2002, p. 205) a suggéré que, parce que la protection sociale en Europe continentale est largement financée par des cotisations sociales qui ne sont pas perçues comme des taxes par les électeurs, les décideurs politiques peuvent choisir d'augmenter les cotisations sociales afin d'ajuster les ressources de la protection sociale sans risquer une réaction électorale négative, alors que tenter de réduire le niveau des prestations apparaît plus risqué politiquement. Cette réponse politique rencontre nettement moins d'opposition que les coupes dans les allocations dans la mesure où, grâce au principe d'assurance sur lequel repose l'accès aux allocations en Europe continentale, l'éligibilité pour les allocations est perçue comme un 'droit acquis'. Même si le plus souvent les électeurs ne se mobilisent pas spontanément sur la question du chômage, ces « valeurs institutionnelles » constituent d'utiles ressources rhétoriques à ceux qui ont un intérêt matériel plus direct dans l'opposi-

tion à la réduction des dépenses. On pense ici notammnet aux syndicats qui, grâce à une autre caractéristique des institutions sociales bismarckiennes – l'implication des partenaires sociaux dans la gouvernance du système – ont un intérêt à maintenir les institutions d'assurance en place, et disposent de quelque influence institutionnalisée sur l'évolution de la politique.

La limite évidente à cette politique simple d'augmentation des cotisations semble être la pression à la hausse qu'elle fait subir sur le taux des cotisations, et donc sur les coûts non salariaux du travail. Ici, toutefois, pour comprendre la stabilité institutionnelle des régimes bismarckiens d'assurance, il faut prendre en compte un autre argument, issu de l'économie politique institutionnelle, qui nous aide à comprendre l'intérêt des employeurs à maintenir le système en place et la générosité des prestations. Dans les Etats-providence bismarckiens, les stratégies de compétitivité des employeurs se sont – en partie parce qu'ils ont internalisé la contrainte des coûts non salariaux du travail relativement élevés – souvent moins focalisées sur la réduction du coût du travail et sur la flexibilité que sur la recherche continuelle de gains de productivité, y compris en licenciant les travailleurs dont le ratio productivité/coût est le plus faible. Les initiatives de restructuration de ce type sont facilitées par l'existence d'allocations sociales généreuses, ces dernières peuvent donc bénéficier à la fois du soutien des représentants des salariés, mais également de celui des employeurs. Certains ont ainsi montré que l'adaptation des économies d'Europe occidentale à une compétitivité internationale accrue a reposé sur l'élargissement de l'accès aux allocations pour permettre le 'dégraissage de la main-d'œuvre', facilité par le rôle des partenaires sociaux dans la gouvernance de l'assurance-chômage et des programmes de protection sociale connexes (cf. Esping-Andersen, 1996b ; Hemerijck et al., 2000 ; Ebbinghaus, 2000) Dans un tel contexte, et d'un point de vue 'fonctionnel', les réformes de la limitation des coûts, du recalibrage et de l'activation n'ont guère de pertinence.

Les analystes qui se sont intéressés à l'influence des structures des Etats-providence sur les développements des politiques en matière de chômage ont donc diagnostiqué une tendance à l'inertie ou à la sclérose, phénomènes partagés par tous les pays dotés d'un profil institutionnel bismarckien. De plus en plus souvent, toutefois, cette interprétation a été remise en question par des recherches qui ont fourni des exemples de transformations plus fondamentales dans les domaines de la politique sociale et de la politique de protection contre le chômage dans les pays d'Europe continentale. Toutefois, cette mise en question n'a été que partielle. En soulignant l'importance de caractéristiques plus générales de l'environnement politique qui permet aux réformateurs d'atténuer ou de circonvenir sporadiquement l'influence des institutions sociales, ces analyses ont en fait souvent renforcé l'impression que cette influence des institutions sociales elles-mêmes œuvrait essentiellement à l'encontre du changement de politique.

Les exemples individuels de telles analyses du changement de la politique sociale en Europe continentale sont trop nombreux pour être passés en revue ici, mais il est possible de résumer certains des facteurs en faveur du changement qui ont été identifiés dans ces recherches. Il s'agit surtout de caractéristiques contextuelles de l'environnement politique plus large de l'Etat-providence, contingentes ou structurelles. Ainsi, une période de gestion des partis de gauche a été considérée par beaucoup comme une condition préalable au changement (p. ex. Levy, 2001). Alternativement, Pierson (2001, pp. 448-451) fait valoir l'argument qu'en Europe continentale, la réforme explicitement négociée offre la seule possibilité de rompre avec le statu quo. Mais la probabilité d'une réforme négociée, souligne-t-il, dépend de manière cruciale de caractéristiques plus structurelles du contexte politique, y compris du pouvoir des acteurs-pivots, qu'il s'agisse de partis ou de syndicats, et de la volatilité de l'électorat. Se basant tout particulièrement sur la comparaison entre le 'miracle' néerlandais et le *Reformstau* (impossibilité de réformer) allemand, d'autres chercheurs ont souligné l'importance stratégique d'un exécutif fort, capable de jeter une 'ombre de hiérarchie' sur les acteurs sociaux, comme par exemple dans le cas des pactes sociaux néerlandais ou espagnols (Ebbinghaus et Hassel, 1999 ; Hemerijck et al., 2000). D'autres encore ont souligné la nécessité pour les réformateurs d'être capables de structurer une plausible « narration de crise », qui dépend aussi bien des conditions sociales objectives que des ressources institutionnelles à leur disposition (Cox, 1999 ; Kuipers, 2006). Enfin, certains ont attiré l'attention sur les possibilités de réforme offertes par l'exploitation adroite de « fenêtres d'opportunité », comme celle offertes au chancelier allemand Schroeder par le scandale autour des procédures comptables dans le Service Public de l'Emploi en Allemagne (cf. Vail, 2003).

Ces diverses analyses du changement de politique dans les Etats-providence bismarckiens partagent toutes l'accent mis sur des variables autres que les institutions de protection sociale. Toutes suggèrent que, bien que ces Etats-providence puissent faire l'expérience de transformations majeures, celles-ci se produiront à des degrés et à des moments très différents, en fonction de la manière dont s'alignent variables contingentes et structurelles. Elles projettent ainsi une image de 'dynamisme divergent', apparemment loin de la thèse du 'gel généralisé', mais en fait partageant un grand nombre de ses assomptions. Comme nous le verrons ci-dessous, rien de tout ceci ne correspond vraiment à la réalité de l'évolution de la politique d'aide aux sans-emploi en Allemagne, en Belgique, en France et aux Pays-Bas au cours de ces 25 dernières années.

3. CHANGEMENT DE LA POLITIQUE DE PROTECTION CONTRE LE CHOMAGE EN ALLEMAGNE, EN BELGIQUE, EN FRANCE ET AUX PAYS-BAS

Ces quatre pays représentent un test intéressant pour les différentes hypothèses quant à l'étendue et les déterminants d'un changement de la politique en matière de chômage dans les Etats-providence bismarckiens. Malgré certaines différences non négligeables, sur lesquelles nous reviendrons plus loin, au début des années '80, les

systèmes de politique de protection contre le chômage étaient tous clairement centrés sur l'assurance compensatoire, et tous correspondaient de manière relativement proche à la définition de Leisering des dispositifs bismarckiens (1996, p. 409), où les assurances sociales sont gérées par des « institutions para-étatiques autonomes disposant d'un budget propre, financées par les cotisations sociales des travailleurs et accordant des allocations calculées sur la base des gains individuels antérieurs ».

Dans le même temps, ces quatre pays présentent de nombreuses divergences économiques, politiques et sociales. La France et l'Allemagne sont membres du G8, la Belgique et les Pays-Bas – plus petits – ont des économies principalement orientées sur l'exportation. Alors que des gouvernements menés par des socialistes ont détenu le pouvoir en France pendant plus des trois quarts des années '80 et '90, en Allemagne, cette période était dominée par les conservateurs, tandis que les Pays-Bas et la Belgique étaient tous deux gouvernés par des coalitions plus larges, bien qu'avec une plus grande stabilité dans le cas néerlandais que dans celui de la Belgique. La France et les Pays-Bas sont deux états unitaires, alors que les gouvernements d'Allemagne et de Belgique doivent opérer dans un contexte de fédéralisme, et la Belgique est soumise à des tensions accrues entre communautés régionales et linguistiques. La puissance des syndicats varie également considérablement, avec des taux d'affiliation de plus de 50 pour cent en Belgique, moins de 10 pour cent en France, l'Allemagne et les Pays-Bas se situant quelque part entre ces deux extrêmes. Enfin, à la suite de la modération salariale et des réductions du temps de travail négociées lors du désormais célèbre accord Wassenaar de 1982, l'économie néerlandaise a bénéficié d'une situation macroéconomique quelque peu plus saine et d'une croissance de l'emploi nettement plus forte que les autres pays (cf. Visser et Hemerijck, 1997), où des pactes sociaux équivalents ont été amplement débattus sans être jamais mis en œuvre avec succès jusqu'à ce jour (3).

Sur la base des perspectives théoriques actuellement dominantes, nous devrions donc nous attendre, dans ces quatre pays, à des politiques de protection contre le chômage qui seraient soit également immobiles (du fait qu'ils partagent quasiment les mêmes institutions de protection du chômage, censées empêcher le changement) soit très inégalement dynamiques et suivant des trajectoires divergentes (du fait que leurs conditions économiques générales, et leurs configurations politiques, facteurs exogènes censés expliquer le changement, sont différentes). Dès lors, il est surprenant de constater que le scénario est plutôt celui tout à la fois d'un changement considérable *et* de parallèles frappants entre les quatre cas.

(3) Le taux élevé de l'emploi aux Pays-Bas aujourd'hui doit beaucoup, toutefois, au développement du travail à temps partiel dans les années '80 et '90. En 2003, en équivalents plein temps, le taux d'emploi néerlandais était similaire à l'allemand, quelque peu plus élevé que le belge mais un peu plus bas que le taux français.

3.1. UNE REDUCTION SELECTIVE DES COUTS

Sur la période qui va du milieu des années 1980 jusqu'au milieu des années 2000, les dépenses couvrant les allocations de chômage sont restées globalement stables (Belgique) ou ont légèrement augmenté (France, Allemagne et Pays-Bas), même après correction tenant compte de l'évolution des taux de chômage. Mais, il serait erroné d'en déduire que la limitation des coûts n'a pas figuré sur l'agenda de la politique de protection contre le chômage. Très tôt parfois (Allemagne et Pays-Bas) et partout depuis le début des années 1990, le renforcement des critères d'éligibilité pour les allocations et/ou la mise à l'écart de certains chômeurs du bénéfice des allocations d'assurance ont été des caractéristiques saillantes des réformes en Europe continentale. Si ce phénomène n'apparaît pas de manière claire dans les données relatives aux dépenses, c'est parce que ces coupes ont été compensées par des expansions sélectives des droits pour certains groupes particuliers parmi les sans-emploi, plus particulièrement les chômeurs âgés et/ou ceux ayant le plus longtemps cotisé. Autrement dit, les mesures expansionnistes ayant pour but de faciliter le 'dégraissage de main-d'œuvre' – sur lesquelles s'est focalisée une grande part de la littérature – ont été accompagnées par – et ont probablement été rendues nécessaires – des contractions dans d'autres pans du système des allocations. Nous pouvons parler d'une dynamique expansionniste modérée et, en même temps, de réduction sélective des coûts.

3.2. RECALIBRAGE REACTIONNAIRE

Ces agendas à première vue contradictoires d'expansion et de contraction ont été réconciliés par la forme particulière qu'a adoptée le recalibrage des droits aux allocations en Europe continentale. Malgré des systèmes orientés sur l'assurance offrant apparemment un très large potentiel de rééquilibrage des droits entre « insiders » et « outsiders » (Levy, 1999), la réalité des politiques de protection contre le chômage en Europe continentale apparaît comme ayant été celle d'un renforcement des droits des insiders et d'une réduction de ceux des outsiders. Ceci pourrait être qualifié de recalibrage *réactionnaire*, parce que cela va apparemment à contre-courant des modifications actuelles du marché de l'emploi. Cela a souvent eu lieu par le biais d'un renforcement du 'caractère contributif' de l'assurance-chômage, c'est-à-dire en établissant un lien plus étroit entre l'ancienneté au travail/montant de cotisations versées et l'accès, le niveau et la durée des allocations de chômage. Les systèmes d'assurance-chômage se sont, en deux mots, souvent « débarrassés » de la gestion des 'mauvais risques'. L'analyse concrète des cas nationaux montre bien une convergence vers la réduction sélective et le recalibrage réactionnaire.

Bien que le principe dit « d'équivalence » entre cotisations et droits soit solidement ancré dans l'histoire de la politique sociale allemande, il n'était pas particulièrement évident dans le système d'indemnisation du chômage au début des années 1980. Ceci a pourtant changé au cours de la seconde moitié de la décennie, initialement de manière fortement expansionniste. Des réformes successives au cours du milieu des années 1980 lièrent la durée du droit à l'assurance-chômage (ALG) d'une

manière plus stricte aux cotisations antérieures, prolongeant celle-ci pour les travailleurs âgés, ayant accumulé beaucoup d'années de cotisation, de 12 mois à 32 mois (Clasen, 2005, pp. 64-65). Pour le gouvernement conservateur de l'époque, il s'agissait d'éviter que le nombre accru de chômeurs de longue durée ne pèse trop lourdement sur le système d'assistance financé par l'impôt (ALH). Pour les partenaires sociaux, la réforme permettait à l'ALG de se muer en une sorte de retraite anticipée (Trampusch, 2005, pp. 210-211; Reissert, 2004). Toutefois, depuis la fin du "boom" lié à la réunification, le principe d'équivalence a été mobilisé à des fins plus restrictives. Au cours des années 1990, 'l'ALH original', pour ceux n'ayant pas bénéficié antérieurement de l'ALG, fut d'abord réduite et ensuite supprimée, forçant un nombre plus élevé de personnes à se tourner vers l'aide sociale (*Sozialhilfe*). Et bien que les réformes Hartz au début des années 2000 aient introduit des coupes systématiques, les plus profondes – et de loin – ont été concentrées sur ceux qui n'avaient aucun droit à l'ALG, particulièrement du fait de la fusion de l'ALH et de la *Sozialhilfe* en une nouvelle ALG II, un programme destiné à ceux qui sont en mesure de travailler. Ainsi, la protection allemande contre le chômage 'continue à opérer une distinction entre une clientèle-noyau, mieux nantie mais en diminution, pour laquelle les coupes ont été relativement limitées, et une périphérie croissante qui a été nettement plus affectée, ce qui élargit d'autant le fossé entre les deux groupes' (Clasen, 2005, p. 53 ; voir également Eichhorst et Marx, 2009, p. 11).

La France montre un parallélisme frappant (Daniel, 2000 ; Tuchszirer, 2008). Les réformes de 1982-4, qui séparaient un système d'assurance financé par les cotisations pour les 'bons cotisants' et les chômeurs de brève durée et les systèmes d'aide (ou 'de solidarité') financés par les impôts pour les mauvais cotisants et les chômeurs de longue durée, ont donné le ton. Une réforme de 1992 a ensuite rendu nettement plus stricts les critères liés au travail pour accéder à l'assurance-chômage, tout particulièrement pour ceux qui ne pouvaient justifier que d'une durée de travail relativement courte. Etant donné que le programme principal d'aide aux chômeurs de longue durée (ASS) avait également des critères contributifs relativement sévères d'ouverture du droit et que le système pour 'mauvais cotisants' (AI) avait été quasiment supprimé, il en résulta une forte augmentation des demandes d'obtention du dispositif général d'assistance (RMI) créé par le gouvernement socialiste en 1988. Bien que l'accès à l'assurance-chômage de ceux ne pouvant justifier que de brèves périodes de cotisation fût de nouveau facilité au cours de la période de forte croissance économique au tournant de siècle, un nouveau tour de vis a ultérieurement été donné pour le rendre moins aisément accessible, notamment avec les réformes de 2002 et de 2005, la dernière s'alignant tout particulièrement sur la logique désormais 'classique' des accords sur l'assurance-chômage en des temps de récession (Vericel, 2006a).

Aux Pays-Bas, l'introduction de la Nouvelle Loi sur l'Assurance-Chômage (NWW) en 1987 mit fin à tout financement de l'assurance-chômage par les impôts et restructura radicalement les prestations. Désormais, avec ce nouveau système, la possibilité de bénéficier de l'allocation pendant plus de six mois dépendait étroitement des

périodes de travail et, plus spécialement, de l'âge (Boekraad, 1998, p. 735 ; Green-Pedersen, 2002). L'amendement du système en 1995, avec la coalition 'pourpre' libérale–socialiste au pouvoir, a renforcé encore les critères d'ouverture du droit pour les allocations de base et pour les allocations majorées, tout en adoucissant ses restrictions par l'introduction d'une nouvelle prestation sociale de courte durée, payée à 70 pour cent du salaire minimum, pour ceux qui avaient travaillé au moins pendant 26 semaines au cours des 39 dernières semaines. Les réformes dans le domaine de l'assurance-chômage néerlandaise adoptées au milieu des années 2000, ont ensuite fortement affaibli la référence à l'ancienneté dans le calcul du droit à l'allocation et, dès lors également, le biais du système envers les travailleurs âgés (Wierink, 2008, p. 66). Aux Pays-Bas, nous trouvons donc des preuves d'un abandon progressif, du moins partiel, de la logique plus réactionnaire du recalibrage de l'allocation de chômage qui a caractérisé les réformes françaises et allemandes, ainsi que les premières réformes néerlandaises.

La Belgique a suivi une trajectoire différente. C'est un cas à part pour la manière dont le système des allocations de chômage a été recalibré afin de limiter les coûts. Ce n'est pas parce que les aspects expansionnistes de la trajectoire de la réforme belge de la politique de protection contre le chômage n'ont pas suivi des fins de 'dégraissage de l'emploi'. Bien au contraire, après l'élargissement de la *prépension* et les systèmes de 'remplacement des revenus' pour travailleurs âgés dans les années 1980, et au début des années 1990 : quasiment la moitié de toutes les dépenses en matière de chômage était affectée en Belgique à des 'activités de non-recherche d'emploi' (Kuipers, 2006, p. 73 ; De Lathouwer, 2002). Et bien qu'il y ait une prise de conscience croissante quant à l'impossibilité de soutenir durablement cette approche (Burnay, 2005), les blocages rencontrés dans les récentes négociations sur un nouveau 'contrat intergénérationnel' (cf. Moulaert, 2006) suggèrent qu'un renversement de la situation s'avérera difficile. C'est plus particulièrement le traitement correspondant aux allocations de chômage 'régulières' qui distingue la Belgique. Plutôt que suivre un tour général vers un principe de contributivité renforcé, les critères d'éligibilité sont restés largement inchangés, à l'instar de la durée illimitée des allocations de l'assurance – cas unique dans le monde développé. Conformément à cette position, le système a maintenu un taux de couverture exceptionnellement élevé, rendant les recours à l'aide sociale très marginaux dans une perspective comparative (De Lathouwer, 2002). En lieu et place, les pressions sur les coûts ont été gérées par un abandon progressif de la fonction de remplacement des revenus de l'assurance-chômage et par une limitation *de facto* des mesures sociales à un minimum garantissant la prise en charge des besoins de base individuels ou du ménage (Faniel, 2007 ; Marx, 2007, pp. 127-32). Depuis la seconde moitié des années 1980, les allocations n'ont été que modérément augmentées, rendant plus étroit le fossé qui les sépare des allocations minimales. Le résultat est que l'assurance chômage belge est devenue un système « qui effectivement équivaut à un minimum social » (Marx, 2007, p. 122).

3.3. ACTIVATION SELECTIVE

En matière d'activation, les évolutions sont parallèles entre les quatre pays. Cet agenda a été intégré dans les dernières réformes de la politique de protection contre le chômage au cours des années 1990 et surtout 2000, mais de façon distordue. Les tentatives visant à généraliser le principe d'activation ont dû faire face à une résistance considérable, même si celle-ci s'est affaiblie récemment. Plus que l'absence totale d'activation, cependant, nous observons en Europe continentale son développement *sélectif*, concentré aux marges du système des allocations de chômage et/ou dirigé sur ceux ne bénéficiant d'aucun ou de peu de soutien en matière de revenus.

Cet aspect est peut-être le plus visible en France. Des mesures gouvernementales spécifiques en faveur de l'emploi ont été directement dirigées sur des groupes exclus de l'assurance-chômage, et particulièrement sur les jeunes (Daniel et Tuchszirer, 1996 ; Enjorlas et al., 2001). Simultanément, des approches contractuelles en matière d'octroi des allocations ont été mises en œuvre pour la première fois non dans le cœur assurantiel du système d'allocations de chômage, mais plutôt dans ses marges assistancielle, au nom de la lutte contre l'exclusion sociale. L'exemple le plus évident est le RMI qui, dès son introduction en 1988, a été associé à la condition pour bénéficier de la prestation de l'obligation explicite (mais non mise en œuvre pour plus de la moitié des bénéficiaires) de promouvoir l'*insertion* sociale ou professionnelle sous la forme d'un contrat d'insertion. Ce n'est que depuis 2000, avec, en premier lieu, l'introduction du 'Plan d'Aide au Retour à l'Emploi' (PARE) pour les bénéficiaires d'allocations de chômage et, plus récemment, le développement des sanctions graduées sur les allocations pour tous les chômeurs, que la logique de l'activation s'est développée plus amplement.

En Allemagne aussi, l'activation a été mise à l'agenda politique par la redécouverte dans les années 1980 par les autorités locales, gestionnaires de l'ancienne assistance sociale (Sozialhilfe), de leurs possibilités d'imposer des critères d'emploi aux bénéficiaires (Voges et al., 2001). Bien que cette mesure fût en partie pragmatique – elle permettait aux bénéficiaires de s'ouvrir des droits pour les allocations financées par les cotisations et aux autorités locales de reporter le coût de l'aide fournie sur le système d'assurance sociale – elle signalait également un infléchissement dans les attitudes envers les allocataires de minima sociaux (Annesley, 2002). Ceci a depuis aussi eu un certain impact sur les bénéficiaires de l'assurance, par exemple avec la loi de 1997/98 sur la réforme de l'aide à l'emploi, qui a fait peser davantage chez les bénéficiaires de l'ALG (allocation d'assurance chômage) le fardeau de la preuve de la recherche d'un travail et qui a quelque peu assoupli la définition de l'emploi convenable (Clasen et al., 2006, p. 142). Mais, au cours de la période plus actuelle, la logique de l'activation a avant tout été encore renforcée pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Les réformes Hartz ont largement étendu la gamme des aides à l'emploi pour les chômeurs de longue durée et – simultanément – pour l'essentiel aboli

la notion même de l'emploi convenable pour les chômeurs qui reçoivent la nouvelle ALGII, avec les sanctions plus rigoureuses pour non-respect des devoirs de recherche d'emploi à l'appui (Ludwig-Mayerhofer, 2005).

Même en Belgique, où les bénéficiaires de l'assistance représentent moins d'un dixième de l'ensemble des chômeurs bénéficiant d'une prestation (De Lathouwer, 2002), les réformes d'activation les plus décisives ont concerné le programme Minimex : en premier lieu, avec l'introduction de 'Conventions d'intégration' pour les bénéficiaires âgés de moins de 25 ans (Lemaigre, 2000, p. 217), et plus récemment par la transformation du dispositif en une nouvelle mesure qualifiée *Revenu d'Intégration Sociale* (RIS), plaçant un accent plus fort sur les mesures visant à favoriser le retour à l'emploi (Gilson et Glorieux, 2005). Bien que des mesures d'activation aient dernièrement été proposées pour les chômeurs en général, elles se sont heurtées à une résistance considérable. Ce fut le cas en 2004 avec le 'plan pour l'activation du comportement de recherche des chômeurs'. Son contenu fut édulcoré de manière significative après de vigoureuses protestations des syndicats, et les mesures basées sur l'activation sont désormais en train d'être élaborées de manière très progressive, limitées en tout premier lieu aux travailleurs âgés de 25 à 30 ans qui ont déjà connu de longues périodes de chômage (Faniel, 2005).

Les Pays-Bas s'écartent quelque peu de ce modèle. Pendant longtemps, là aussi les mesures d'activation se sont focalisées en tout premier lieu sur les bénéficiaires de plus en plus nombreux de l'aide sociale. La fin des années 1980 a connu l'introduction des 'entretiens de réorientation' pour les chômeurs de longue durée. Ces entretiens étaient organisées autour d'accords de coopération entre les services sociaux locaux et les offices de placement du SPE (Boekraad, 1998, p. 756). La 'fonction stimulante' de la gestion de l'allocation fut encore renforcée par une nouvelle loi sur l'aide sociale en 1989 et ensuite par la Nouvelle Loi sur l'Aide Nationale (NABW) de 1996, qui imposa une approche contractuelle explicite des demandeurs d'aide sociale (Westerveld et Faber, 2005, p. 170). Enfin, la Loi sur l'Emploi des Demandeurs d'emploi (WIW) de 1997, institua des fonds communaux pour l'emploi à partir d'anciennes mesures spéciales pour l'emploi pour les jeunes et les chômeurs de longue durée, facilitant l'établissement d'une liaison fluide et explicite de ces dernières avec le système d'aide sociale administré sur le plan communal. Toutefois, à la différence des autres exemples, l'activation est réellement devenue un principe organisateur pour l'intégralité du système des prestations sociales des Pays-Bas, y compris pour l'assurance-chômage. Après une série de réformes initiées vers la moitié des années 1990, l'intégration programmatique de la politique de l'emploi et de la sécurité sociale était largement terminée en 2001, jetant les bases pour l'introduction des entretiens de profilage obligatoires pour tous les chômeurs par la suite (Hemerijck, 2003, p. 260).

3.4. TIMIDES RESTRUCTURATIONS ADMINISTRATIVES

Pour ce qui concerne la réorganisation administrative de ce secteur, la principale tendance qui ressort des cas étudiés souligne la difficulté de la mise en place de réformes visant à l'intégration voire la fusion des différentes administrations concernées et, dès lors logiquement, des systèmes d'une complexité persistante. Loin d'encourager une harmonisation plus étroite des systèmes d'allocations pour les sans-emploi, la nouvelle focalisation de l'assurance-chômage sur les bons risques semble souvent pousser dans une direction exactement opposée. Encourager une coopération plus étroite entre les systèmes d'allocations de chômage et les SPE (Service public emploi) s'est révélé une tâche délicate comme le démontrent les cas de la Belgique et de la France. Dans le cadre des réformes constitutionnelles décidées en 1980, les SPE belges furent séparés de l'administration des allocations et devinrent une compétence des régions (Bruxelles, Flandre et Wallonie) et des communautés (pour les Germanophones). Depuis lors, ce divorce institutionnalisé a été considéré comme un frein au développement de politiques d'activation plus globales en Belgique (OCDE 1996), mais jusqu'à ce jour, il n'a été possible – sans plus – que de s'appuyer sur les 'accords de coopération' mis en place pour la première fois à la fin des années 1990. En France, les relations entre l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) et l'institution de l'assurance-chômage, Unedic, ont toujours été tendues (cf. Marimbert, 2004 ; CERC, 2005). La réforme instaurant le PARE en 2001 n'est pas parvenue à répondre aux attentes en majeure partie parce que – n'étant pas accompagnée de réformes organisationnelles – il fallait une coopération étroite entre ces deux institutions, coopération finalement bien peu désirée (Cour des Comptes, 2006). L'impulsion à la mise en œuvre d'une réforme administrative plus fondamentale a depuis été intensifiée, en tout premier lieu par la 'loi de cohésion sociale' de 2005 et ensuite par la convention tripartite de 2006 entre l'Etat, l'ANPE et l'Unedic. Privilégiant une fois encore de nouvelles coopérations, aucune de ces réformes n'a toutefois réussi à résoudre le problème sous-jacent de la complexité institutionnelle (Vericel, 2005, 2006b). Même la récente « fusion » de l'ANPE et l'Unedic dans le « pôle emploi », actant une promesse électorale du Président Sarkozy, s'est finalement focalisée principalement sur les structures de fourniture des prestations et n'a pas vraiment réussi à bousculer la division de compétences entre les acteurs concernés.

En Allemagne, une seule institution a longtemps géré l'assurance-chômage et les services de placement, et les préoccupations relatives aux problèmes de coordination politique se sont concentrées sur les jeux de transfert des coûts entre les multiples niveaux (local, fédéral) de la structure de responsabilité pour les allocations. La 'loi visant à améliorer la coopération entre les services de l'emploi et les fournisseurs de l'aide sociale' et particulièrement la création de l'ALG II ont plus ou moins résolu ce problème. Simultanément, cependant, la distinction entre ALG I et ALG II a été institutionnalisée par le biais de la création de circuits organisationnels relativement distincts (Ludwig-Mayerhofer, 2005), signalant la persistance des limites à un véritable changement organisationnel et intégrateur.

Une fois encore, ce sont les Pays-Bas qui se démarquent le plus des tendances générales en Europe continentale. Après la publication en 1993 d'un rapport particulièrement critique résultant d'une enquête parlementaire sur l'administration des assurances chômage, des réformes successives ont restructuré fondamentalement l'administration des prestations et services sociaux pour les sans-emploi. Le cheminement de la réforme a été compliqué, pour ne pas dire confus (cf. Wierink, 2000, 2008 ; Hemerijck, 2003, pp. 253-255). Mais depuis 1999, lorsque le gouvernement a rejeté l'avis du puissant Conseil économique et social (SER) et en a appelé à 'un retour intégral à la compétence publique dans l'administration des prestations' (Wierink, 2000, p. 33), la dynamique d'intégration à l'œuvre est devenue très claire. S'il reste des niveaux de prestations séparés aux Pays-Bas, ces derniers sont de plus en plus fréquemment considérés comme une partie du même système, et sont tous connectés de la même manière aux mesures d'activation du marché du travail. Au niveau de la mise en œuvre, cette intégration est visible dans le rôle central des Centres publics pour l'emploi et le revenu [Centres for Work and Income (CWI)], qui désormais servent de premier point d'accès à toutes les prestations et services sociaux pour tous les chômeurs.

Nous avons récapitulé les analyses comparatives qui précèdent dans le tableau 1. Il montre que l'on peut identifier une trajectoire spécifiquement bismarckienne de réforme en matière de politique de protection contre le chômage, révélatrice d'une traduction biaisée de l'agenda des réformes des politiques d'emploi présenté en première partie de cet article. La grande majorité des réformes menées en Europe continentale est conforme à une trajectoire commune, malgré les différences politiques, économiques et sociales qui caractérisent ces pays. Plutôt qu'un gel généralisé ou un dynamisme divergent, ce que nous observons est une dynamique de changement largement partagée dans la politique de protection contre le chômage en Europe continentale, mais il s'agit d'une dynamique qui est d'une nature qualitativement différente de celles observées ailleurs.

TABLEAU 1 : AGENDAS ET REFORMES « ORTHODOXES » ET « BISMARCKIENNES » EN MATIERE DE POLITIQUE DE CHOMAGE

Agenda	Réformes orthodoxes	Réformes concrètes	*Réformes bismarckiennes*	Réformes concrètes
Limitation *(modérée)* des coûts	· Coupes dans le niveau des allocations		· *Expansion selective*	**All Bel Fra P-B**
			· Coupes dans les niveaux d'allocations	
	· Coupes dans la durée des allocations		· Coupes dans la durée des allocations	
	· Conditions d'éligibilité plus strictes		· Critères d'éligibilité plus stricts	
Récalibrage (*réactionnaire*)	· Protection renforcée/sauvegardée pour ceux sans passé de travail voire ayant un passé de travail atypique	**Bel P-B 95+**	· *Protection réduite pour ceux qui n'ont pas de passé de travail/ voire un passé de travail atypique*	**All Fra P-B 95**
	· Protection réduite pour ceux ayant un long passé de travail		· *Protection augmentée/sauvegardée pour ceux qui ont un long passé de travail*	
	· Plus d'éligibilité pour des allocations basées sur les besoins		· *Plus d'équivalence entre cotisations et droits à allocations*	
Activation (*sélective*)	· Exigences de recherche d'emploi/d'acceptation d'emploi plus strictes avec des sanctions effectives	**P-B 95+**	· Critères de recherche/acceptation d'emploi avec des sanctions effectives *dans l'assistance*	**All Bel Fra P-B 95**
	· Investissement accru dans la formation/création d'emplois pour les sans-emploi		· Investissement accru dans la formation/création d'emploi pour les sans-emploi *non protégés*	
	· Développement de plans de réintégration/contrats pour bénéficiaires d'allocations		· Développement de plans de réintégration/contrats pour bénéficiaires d'allocations *dans l'assistance*	
(*Faible*) Restructuration administrative intégratrice	· Harmonisation plus étroite de la politique de différents niveaux d'allocations	**P-B 95+ (All)**	· *Coordination* plus étroite de la politique dans les différents niveaux de prestations	**Bel Fra P-B 95 (All)**
	· Intégration plus étroite des administrations des allocations et de l'emploi		· *Coopération* plus étroite entre administrations de gestion des allocations et administrations de l'emploi	
	· Développement des 'guichets uniques' en services		· Développement de 'guichets uniques' de *première ligne* pour les services	

∗**Les spécificités bismarckiennes apparaissent en italique dans le tableau.**
Légende : All = Allemagne ; Bel = Belgique; Fra = France; P-B95 = Pays-Bas jusqu'au milieu des années '90 ; P-B95+ = Pays-Bas après le milieu des années 90; ( ) = positionnement incertain.

4. DISCUSSION : UNE TRANSFORMATION PROGRESSIVE, INCREMENTALE, INSCRITE DANS LA LOGIQUE DU SYSTEME MAIS SOURCE DE PROFONDS CHANGEMENTS POUR LES OUTSIDERS

Que l'on mette l'accent sur le 'gel généralisé' ou sur le 'dynamisme divergent', les perspectives conventionnelles sur les systèmes de protection sociale en Europe continentale soulignent toutes les tendances sous-jacentes d'autoreproduction des institutions sociales bismarckiennes. Toutefois, ce que démontre notre analyse, c'est qu'une telle autoreproduction institutionnelle n'est absolument pas aussi hostile au changement de politique qu'on l'a suggéré, au moins dans le domaine de la politique de protection contre le chômage. De nombreuses modifications de politique passées en revue ci-dessus ont au contraire contribué à préserver l'intégrité des dispositifs de protection contre le chômage, basés sur le principe d'assurance, financés par des cotisations et autonomes sur le plan de la gestion, en faisant fi des pressions réclamant un changement institutionnel plus radical. La limitation modérée des coûts et le recalibrage réactionnaire se sont ainsi combinés pour rendre compatibles à la fois une expansion sélective des droits et la limitation des déficits (condition *sine qua non* de la viabilité et de l'autonomie des institutions d'assurances chômage). Le cantonnement de l'activation aux marges du système et de ses bénéficiaires a pour sa part permis aux dispositifs d'assurance de renoncer *de facto* à leur responsabilité envers les 'mauvais risques' et de sauver la primauté des droits sociaux acquis par le travail dont dépend la survie des assurances sociales bismarckiennes (cf. Clegg, 2002). Les politiques de protection des chômeurs en Europe continentale ont donc évolué, non en dépit de tentatives visant à préserver le *statu quo*, mais plutôt par le biais de celles-ci.

C'est donc la dynamique autoreproductive impliquée par des cadres institutionnels similaires en matière de politique de protection contre le chômage qui explique que les changements observés au cours du dernier quart du siècle dans nos quatre pays d'Europe continentale soient à la fois largement analogues et distinctement non orthodoxes dans les politiques d'aide aux sans-emploi. Logiquement, les déviations par rapport à cette trajectoire commune aux pays d'Europe continentale doivent être expliquées par de petites différences dans ces cadres institutionnels. Ainsi, en Belgique, si une protection de base pour quasiment tous les chômeurs a été privilégiée plutôt qu'un recalibrage réactionnaire de l'assurance-chômage, on peut penser que c'est lié aux caractéristiques inhabituelles du modèle de gestion de l'assurance belge contre le chômage, où – dans un variante du « système de Gand » - les syndicats sont les seuls à administrer les prestations et reçoivent des fonds fédéraux pour chaque bénéficiaire (Vandaele, 2006). Ceci donne aux syndicats une incitation forte, à la fois financière et organisationnelle, pour conserver le plus de chômeurs possibles 'à l'intérieur' du système par le biais du maintien de prestations illimitées, et pour poursuivre la reproduction institutionnelle à travers un mécanisme différent – le nivellement vers le bas de toutes les prestations – de celui qui a été utilisé là où cette incitation organisationnelle est absente.

Bien que les Etats-providence d'Europe continentale soient généralement associés à l'idée de stabilité politique, le changement de la politique de protection contre le chômage n'a nulle part été absent. Même si le noyau dur des dispositifs institutionnels a été préservé, leur logique et leur impact distributifs ainsi que leur effet sur le marché de l'emploi ont été altérés de manière décisive. Si ce changement est souvent passé inaperçu dans la littérature actuelle, c'est probablement parce qu'il a été effectué par le biais d'un processus incrémental progressif, certains premiers changements créant le besoin et les conditions de réformes pour d'autres changements ultérieurs. Cette structure du changement est représentée par les cellules *Temps* X à *Temps X + 3* de la figure 1. Des pressions modérées en vue d'une limitation des coûts se font jour et mènent avec le temps à un recalibrage réactionnaire de l'assurance-chômage, qui lui-même débouche sur l'expansion du nombre de bénéficaires de mesures d'aide de type assistanciel. Ceci crée un espace circonscrit de développement pour les mesures d'activation, à la marge du système. Ce qui à son tour pose la question de l'articulation entre protection du revenu et aide au retour à l'emploi, menant à des tentatives limitées de réformes administratives d'intégration. Malgré le style très différent des 'réformes fondamentales' observées ou promues ailleurs, l'effet cumulatif de cette 'cascade de réformes' constitue une évolution globale assez significative. Ceci semblerait l'assimiler à un type de 'changement incrémental avec résultats transformateurs' que Streeck et Thelen (2005) ont récemment placé au sommet de l'agenda de l'analyse institutionnelle. La trajectoire du changement de la politique de protection contre le chômage en Europe continentale semble spécifiquement devoir beaucoup à la dynamique de la 'dérive', « drift » – où de vieilles institutions non modifiées finissent par ne plus être adaptées aux nouvelles conditions sociales – et de la sédimentation, « layering » – où le changement est initialement mis en œuvre à la marge, au nom d'un rapiéçage des dispositifs existants, et finit par induire un changement global du système (ibid.; voir aussi Hacker, 2004 ; Palier, 2005).

FIGURE 1 : CHANGEMENTS INCREMENTAUX DANS LA POLITIQUE DE CHOMAGE EN EUROPE CONTINENTALE

<table>
<tr><th></th><th>Temps X</th><th>Temps X + 1</th><th>Temps X + 2</th><th>Temps X + 3</th><th rowspan="5">« Réforme méta-politique »</th><th>Temps X + N</th></tr>
<tr><td>Limitation des coûts</td><td colspan="4">Modérée</td><td>Moins modérée</td></tr>
<tr><td>Recalibrage</td><td></td><td colspan="3">Réactionnaire</td><td>Moins Réactionnaire</td></tr>
<tr><td>Activation</td><td colspan="2"></td><td colspan="2">Sélective</td><td>Moins Sélective</td></tr>
<tr><td>Restructuration administrative intégratrice</td><td colspan="3"></td><td>Faible</td><td>Moins Faible</td></tr>
</table>

Toutefois, si l'analyse présentée ici va dans le sens des dernières théories neo-institutionnalistes qui insistent sur l'importance des changements incrémentaux mais transformateurs dans des environnements institutionnels denses, elle soulève aussi des questions à leur propos. Cette littérature a pertinemment montré que des changements de politique significatifs peuvent avoir lieu dans un contexte de stabilité institutionnelle et propose implicitement qu'ils peuvent être tout aussi transformateurs que ceux engendrés par une crise ou une discontinuité institutionnelle. Notre analyse de la réforme de la politique de protection contre le chômage en Europe continentale suggère que cette dernière affirmation peut être nettement trop optimiste. Sur plusieurs dimensions des réformes, le pays qui se démarque le plus dans notre analyse est les Pays-Bas, depuis le milieu des années 1990 – c'est-à-dire, précisément depuis l'époque où une reconfiguration institutionnelle majeure des assurances des travailleurs néerlandais a été lancée, culminant dans l'exclusion totale des partenaires sociaux de leur rôle dans la gouvernance du système (Wierink, 2000, p. 33 ; Kuipers, 2006, pp. 147-148). Bien que ce changement ne puisse pas être assimilé à une 'perturbation dramatique comme la guerre ou une révolution' (cf. Streeck et Thelen, 2005, p. 5), il est toutefois aussi malaisé de le considérer comme simplement incrémental, dans la mesure où il défie fondamentalement et frontalement un pilier clé du cadre institutionnel bismarckien. Ainsi que le suggère la figure 1, il est possible que le potentiel transformateur des dynamiques incrémentales trouve des limites à son pouvoir transformateur, et qu'une 'réforme méta-politique' – reconsidérant les modalités de la décision et de la mise en œuvre de la politique elle-même (cf. Dror, 1968), notamment en ce qui concerne, comme aux Pays-Bas, le rôle respectif des partenaires sociaux et de l'Etat – soit une condition préalable à des changements plus orthodoxes et conformes à l'agenda global des politiques d'emploi (transition vers la cellule *Temps X* + N) dans les trois autres cas également.

Ici, le contraste entre les Etats-providence bismarckiens et d'autres pays comme le Danemark ou le Royaume-Uni est instructif. Aucune réforme 'méta-politique' significative – et encore moins une révolution – ne s'est produite dans ces pays et, à ce jour, il a été néanmoins possible de faire passer davantage de réformes fondamentales des politiques de protection contre le chômage que cela n'a été possible dans une grande partie de l'Europe continentale. Ceci a des implications analytiques importantes, notamment pour comprendre quels mécanismes de changement incrémenta ont le plus de chances de prévaloir dans différents contextes institutionnels (et sociaux) (cf. Hacker, 2004, pp. 246-248). Cela met en évidence que même si les politiques de protection contre le chômage sont loin d'être figées dans les Etats-providence bismarckiens, elles ne sont pas, non plus, – pour le meilleur ou pour le pire – aussi aisément transformables que dans d'autres contextes d'Etats-providence.

CONCLUSIONS

Malgré leur image de 'paysages pris dans la glace', le présent article a démontré que les Etats-providence bismarckiens ont connu des changements considérables dans le domaine de la politique de protection contre le chômage au cours du dernier quart de siècle. En outre nous avons montré pour les quatre cas examinés, que la trajectoire du changement est souvent similaire, en dépit de leurs considérables différences sociales, politiques et économiques. Ceci confirme que les institutions typiques de la protection sociale bismarckienne sont cruciales pour comprendre les changements apportés aux politiques de protection contre le chômage des pays d'Europe continentale, et pas seulement pour expliquer leur inertie supposée.

Le changement de politique dans la protection des sans-emploi en Europe continentale est lié au processus de reproduction des institutions en place. En règle générale, les décisions et réformes ont augmenté la protection pour les 'insiders' tout en pratiquant simultanément des coupes sélectives dans les prestations, et en mettant en œuvre de nouvelles initiatives d'activation pour les 'outsiders'. Après un quart de siècle de réformes, il ne s'agit donc pas d'Etats-providence ni totalement actifs ni totalement compensatoires, mais des Etats qui combinent ces facettes en contradiction apparente. Il existe ici un parallèle suggestif – et probablement un lien causal – avec le dualisme du marché du travail que l'on observe de plus en plus dans bon nombre de pays d'Europe continentale, où les contrats d'emploi précaire (aty-pique) ont été développés, mais comme 'exceptions' qui simultanément contredisent et renforcent la 'règle' de la relation d'emploi standard pour les travailleurs du noyau dur.

Bien qu'elles n'aient pas bloqué totalement le changement de la politique en matière de chômage, les institutions sociales bismarckiennes l'ont influencé et probablement aussi contraint. Les réformes de la politique de protection contre le chômage en Europe continentale ont eu lieu de manière incrémentale, par le biais d'une accumulation de changements plus ou moins marginaux. Mais nous avons également suggéré qu'il existe des limites au potentiel transformateur de ce processus et, que pousser plus loin les réformes de la politique de protection contre le chômage est susceptible de requérir un type de réforme 'méta-politique', ainsi que l'abandon des institutions bismarckiennes, comme en témoignent les Pays-Bas. Savoir si une telle réforme potentiellement conflictuelle se révélera réellement faisable dans ces contextes nationaux est une autre question et, ici, les variables sociales, économiques et politiques plus larges peuvent effectivement s'avérer pertinentes. Mais comprendre la nature et l'étendue des transformations qui se sont déjà produites nous aide à mieux spécifier les termes des choix stratégiques auxquels seront confrontés les acteurs de la politique de protection contre le chômage dans les pays d'Europe continentale lorsqu'ils regarderont l'avenir.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Annesley, C., Reconfiguring women's social citizenship in Germany: the right to Sozialhilfe, the responsibility to work, *German Politics*, 11, 1, pp. 81-96, 2002.

Barbier, J.-C., Systems of social protection in Europe: two contrasted paths to activation, and maybe a third, in J. Lind, H. Knudsen et H. Jørgensen (éds), *Labour and Employment Regulation in Europe*, pp. 233-254, Peter Lang, Bruxelles, 2004.

Boekraad, B., Un modèle de polder en pleine évolution : histoire récente et réorganisation de la sécurité sociale aux Pays-Bas, *Revue belge de sécurité sociale*, 40, 4, pp. 723-767, 1998.

Burnay, N., Travailleurs âgés : d'une politique de réduction de chômage à une politique du vieillissement actif, in *L'Etat social actif : vers un changement de paradigme* ?, PIE–Peter Lang, Bruxelles, pp. 209-232, 2005.

Casey, B., The OECD Jobs Strategy and the European Employment Strategy: two views of the labour market and of the welfare state, *European Journal of Industrial Relations*, 10, 3, pp. 329-352, 2004.

CERC, *Aide au retour à l'emploi*, Rapport du CERC n° 6, La Documentation Française, Paris, 2005.

Clasen, J., *Reforming European Welfare States*: *Germany and the United Kingdom Compared*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

Clasen, J. et Clegg, D., Beyond activation: reforming European unemployment protection systems in post-industrial labour markets, *European Societies*, 8, 4, pp. 555-581, 2006a.

Clasen, J. et Clegg, D., New labour market risks and the revision of unemployment protection systems in Europe, in K. Armingeon et G. Bonoli (éds), *The Politics of the Post-Industrial Welfare State*, Routledge, Londres, pp. 192-210, 2006b.

Clasen, J., Davidson, J., Ganssmann, H. et Mauer, A., Non-employment and the welfare state: the United Kingdom and Germany compared, *Journal of European Social Policy*, 16, 2, pp. 1334-1354, 2006.

Clasen, J., Duncan, G., Eardley, T., Evans, M., Ughetto, P., van Oorschott, W. et Wright, S., Towards 'single gateways'? A cross-national review of the changing role of employment offices in seven countries, *Zeitschrift für Auslandisches und International Arbeits- und Sozialrecht*, 15, 1, pp. 43-63, 2001.

Clegg, D., The political status of social assistance benefits in European welfare states: lessons from reforms to provisions for the unemployed in France and Great Britain, *European Journal of Social Security*, 4, 3, pp. 201-225, 2002.

Coe, D. et Snower, D., *Policy Complementarities: The Case for Fundamental Reform of the Labour Market*, CEPR Document pour la discussion n° 1585, CEPR, Londres, 1997.

Commission européenne, *Vers des principes communs de flexicurité*, COM (2007) 359 final, 2007.

Cour des Comptes, *L'évolution de l'assurance-chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi*, Rapport public thématique, mars, 2006.

Cox, R., The social construction of an imperative: why welfare reform happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany, *World Politics*, 53, 3, pp. 463-498, 1999.

Daniel, C., L'indemnisation du chômage depuis 1974 : d'une logique d'intégration à une logique de segmentation, *Revue française des Affaires sociales*, 54, 3-4, pp. 29-46, 2000.

Daniel, C. et Tuchszirer, C., L'activation des dépenses passives : un habit neuf pour une idée ancienne, in B. Gazier et al. (éds), *L'Economie sociale (XIXe journées de la AES),* L'Harmattan, Paris, pp. 373-382, 1999.

De Deken, J., Belgium, in De Beer, P. et Schills, T. (éds), *Social Policy and the Labour Market in Europe: Achieving an Optimal Policy Mix*, Edward Elgar, Cheltenham, forthcoming.

De Lathouwer, L., Belgio, in Ferrera, M. et M. Rhodes (éds), *Sistemi di Welfare e Gestioni nel Rischio Economico di Disoccupazione nei Paesi dell'Unione Europea*, ISFOL, Rome, 2002.

Dror, Y., *Public Policymaking Re-examined*, Chandler, San Francisco, 1968.

Dufour, P., Boismenu, G. et Noel, A., *L'aide au conditionnel : la contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, PIE–Peter Lang, Bruxelles, 2003.

Ebbinghaus, B., *When Labour and Capital Collude: The Varieties of Welfare Capitalism and Early Retirement in Europe, Japan and the USA*, Document de travail PSGE n° 00.4, MA, Centre pour les études européennes, Université de Harvard, Cambridge, 2000.

Ebbinghaus, B. et Hassel, A., Striking deals: concertation in the reform of continental European welfare states, *European Journal of Public Policy*, 7, 1, pp. 44-62, 1999.

Eichhorst, W., Kaufmann, O. et Kohnle-Seidl, R. (éds.), *Bringing the Jobless Back into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US,* Springer, Berlin, 2008.

Eichhorst, W. et Marx, P., *Reforming German labour Market Institutions: A Dual Path to Flexibility*, IZA Discussion Paper no. IZA DP no. 4100, 2009.

Enjorlas, B., Laville, J.-L., Fraisse, H. et Trickey, L., Between subsidiarity and social assistance – the French republican route to activation, in I. Lødemel et H. Trickey (éds), *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*, Policy Press, Bristol, pp. 41-70, 2001.

Esping-Andersen, G. (éd.), *Welfare States in Transition*, Sage, Londres, 1996a.

Esping-Andersen, G., Welfare states without work: the impasse of labour shedding and familialism in continental European social policy, in Esping-Andersen, G. (éd.), *Welfare States in Transition*, Sage, Londres, pp. 66-87, 1996b.

Faniel, J., Réactions syndicales et associatives face au 'contrôle de la disponibilité des chômeurs', in *L'Année sociale 2004*, ULB, Bruxelles, pp. 133-148, 2005.

Faniel, J., Belgique : le système d'assurance chômage : un particularisme en sursis ? *Chronique Internationale de l'IRES*, 108, pp. 15-24, 2007.

Gilson, S. et Glorieux, M., Le droit à l'intégration sociale figure comme première emblématique de l'Etat social actif : quelques commentaires de la loi du 26 mai 2002, in P. Vielle, P. Pochet et I. Cassiers (éds), *L'Etat social actif : vers un changement de paradigme*?, PIE–Peter Lang, Bruxelles, pp. 233-255, 2005.

Green-Pedersen, C., *The Politics of Justification: Party Competition and Welfare State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2002.

Hacker, J., Privatizing risk without privatizing the welfare state: the hidden politics of social policy retrenchment in the United States, *American Political Science Review*, 98, 2, pp. 243-260, 2004.

Hemerijck, A., A paradoxical miracle: the politics of coalition government and social concertation in Dutch welfare reform, in S. Jochen et N. Siegel (éds), *Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik in Wohlfahrstaat*, Leske et Budrich, Opladen, pp. 232-270, 2003.

Hemerijck, A., Manow, P. et Van Kersbergen, K., Welfare without work: divergent experiences of reform in Germany and the Netherlands, in S. Kuhnle (éd.), *The Survival of the European Welfare State*, Routledge, Londres, pp. 106-127, 2000.

Kuipers, S., *The Crisis Imperative: Crisis Rhetoric and the Reform of Social Security in Belgium and the Netherlands*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006.

Leisering, L., Les limites de l'Etat d'assurance sociale? Les mutations sociales ou le défi des garanties de revenu publiques, in MIRE (éd.), *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, vol. 2, MIRE, Paris, pp. 403-437, 1996.

Lemaigre, T., Mesures d'activation : coup d'accélérateur, in *L'Année sociale 1999*, ULB, Bruxelles, pp. 215-221, 2000.

Levy, J., Vice into virtue: progressive politics and welfare reform in continental Europe, *Politics and Society*, 27, 2, pp. 239-273, 1999.

Levy, J., Partisan politics and welfare state adjustment: the case of France, *Journal of European Public Policy*, 8, 2, pp. 265-285, 2001.

Ludwig-Mayerhofer, W., Activating Germany, in T. Bredgard et F. Larsen (éds), *Employment Policy from Different Angles*, DJOF, Copenhague, pp. 95-112, 2005.

Marimbert, J., *Rapport au Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, Paris, 2004.

Marx, I., *A New Social Question? On Minimum Income Protection in the Postindustrial Era*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2007.

Moulaert, X., Conférence sur la fin de carrière : véritable négociation ou tentative de légitimation de l'action gouvernementale?, *Chronique Internationale de l'IRES*, 100, pp. 35-44, 2006.

OCDE, *Le service public de l'emploi : Belgique*, OCDE, Paris, 1996.

Palier, B., *Gouverner la sécurité sociale : les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Presses Universitaires de France, Paris, 2002.

Palier, B., Ambiguous agreement, cumulative change: French social policy in the 1990s, in W. Streeck et K. Thelen (éds), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford, pp. 127-144, 2005.

Pierson, P., Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity, *Journal of European Public Policy*, 5, 4, pp. 539-560, 1998.

Pierson, P., Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies, in P. Pierson (éd.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 410-456, 2001.

Streeck, W. et Thelen, K., Introduction: institutional change in advanced political economies, in W. Streeck et K. Thelen (éds), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford, pp. 1-40, 2005.

Torfing, J., Workfare with welfare: recent reforms of the Danish welfare state, *Journal of European Social Policy*, 9, 1, pp. 5-28, 1999.

Tuchszirer, C., France : un dispositif indemnitaire devenu insensible aux évolutions du marché du travail, *Chronique Internationale de l'IRES*, 115, pp. 100-111, 2008.

Trampusch, C., Institutional resettlement: the case of early retirement in Germany, in W. Streeck et K. Thelen (éds), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford, pp. 203-228, 2005.

Vail, M., Rethinking corporatism and consensus: the dilemmas of German social protection reform, *West European Politics*, 26, 3, pp. 41-66, 2003.

Vandaele, K., A report from the homeland of the Ghent system: the relationship between unemployment and union membership in Belgium, *Transfer*, 4/06, pp. 647-657, 2006.

Vericel, M., La réorganisation du service public de l'emploi ou la difficile mise en oeuvre d'une réforme, *Droit Social*, 12, pp. 1174-1178, 2005.

Vericel, M., Le nouvel accord sur l'assurance-chômage pour 2006-08*, Droit Social*, 2, pp. 129-133, 2006a.

Vericel, M., La convention Etat-ANPE-Unedic du 5 mai 2006 : un accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi mais pas de véritable réorganisation du service public de l'emploi, *Droit Social*, 9/10, pp. 900-904, 2006b.

Visser, J. et Hemerijck, A., *A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1997.

Voges, W., Jacobs, H. et Trickey, H., Uneven development: local authorities and workfare in Germany, in I. Lødemel et H. Trickey (éds), *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*, Policy Press, Bristol, pp. 71-103, 2001.

Wierink, M., Réforme des structures de la protection sociale et révision de la place des partenaires sociaux, *Chronique Internationale de l'IRES*, 64, pp. 26-38, 2000.

Wierink, M., Assurance chomage : un vent de réformes permanent, *Chronique Internationale de l'IRES*, 115, pp. 64-77, 2008.

TABLE DES MATIERES

LES REFORMES DE L'INDEMNISATION DU CHOMAGE EN EUROPE CONTINENTALE

INTRODUCTION 483

1. LES TRANSFORMATIONS DU MARCHE DU TRAVAIL ET L'AGENDA DES REFORMES DES POLITIQUES D'EMPLOI DANS LES PAYS DEVELOPPES 484

1.1. LIMITER LES COUTS 486
1.2. RECALIBRAGE DES DROITS 486
1.3. ACTIVATION 487
1.4. INTEGRATION DES ADMINISTRATIONS. 487

2. SCLEROSE GENERALISEE OU DYNAMISME DIVERGENT ? : LES DEBATS ACTUELS SUR LA REFORME DE LA POLITIQUE DE PROTECTION CONTRE LE CHOMAGE EN EUROPE CONTINENTALE 488

3. CHANGEMENT DE LA POLITIQUE DE PROTECTION CONTRE LE CHOMAGE EN ALLEMAGNE, EN BELGIQUE, EN FRANCE ET AUX PAYS-BAS 490

3.1. UNE REDUCTION SELECTIVE DES COUTS 492
3.2. RECALIBRAGE REACTIONNAIRE 492
3.3. ACTIVATION SELECTIVE 495
3.4. TIMIDES RESTRUCTURATIONS ADMINISTRATIVES 497

4. DISCUSSION : UNE TRANSFORMATION PROGRESSIVE, INCREMENTALE, INSCRITE DANS LA LOGIQUE DU SYSTEME MAIS SOURCE DE PROFONDS CHANGEMENTS POUR LES OUTSIDERS 500

CONCLUSIONS 503

BIBLIOGRAPHIE 504

INFLUENCE DE L'INTEGRATION EUROPEENNE SUR LES REFORMES DES POLITIQUES SOCIALES DANS LES ETATS BISMARCKIENS

PAR PHILIPPE POCHET

Institut syndical européen - Université Catholique de Louvain

INTRODUCTION (1)

Par rapport aux politiques nationales, la politique sociale de l'UE est relativement marginale et il n'existe aucun doute sur la perspective d'avoir une politique de redistribution au niveau de l'UE et un Etat-providence européen comparable aux Etats-providence nationaux. Les recherches récentes se sont principalement focalisées sur la "soft law" et sur son éventuelle influence, en comparaison généralement avec la législation classique (« hard law »). Cependant, ce qui est à analyser est un possible impact de l'ensemble du cadre réglementaire des politiques européennes (et pas seulement ou principalement les politiques sociales de l'UE) sur les Etats-providence bismarckiens nationaux et sur les trajectoires des réformes.

Le défi du présent article est de deux ordres.
En premier lieu, nous présenterons brièvement et systématiquement l'éventuel impact des politiques européennes sur les réformes des Etats-providence nationaux. La plupart des dernières recherches sur les réformes nationales en cours attribuent un rôle extrêmement limité, voire l'absence de tout rôle, à l'Union européenne. Par contre, les auteurs soutenant l'idée d'un impact substantiel de l'UE (ou international) n'ont que rarement développé et détaillé les mécanismes par lesquels une telle influence pourrait se produire (Moreno et Palier, 2004). Comme l'écrivait récemment un éminent auteur : "Il est difficile d'évaluer les conséquences de ces pressions indirectes sur les Etats-providence nationaux. Un grand nombre des problématiques potentielles se trouvent dans le futur, et certains autres, comme le dumping social, sont difficiles à mesurer." (Leibfried, 2005, p. 272).
En deuxième lieu, et d'une évaluation peut-être encore plus difficile mais néanmoins centrale pour notre projet, nous avons les impacts particuliers de l'intégration européenne sur les Etats-providence bismarckiens censés partager des traits institu-

(1) Merci pour les commentaires très utiles de Jonathan Zeitlin, Bruno Palier, Bart Vanhercke et Andy Martin sur une précédente version et à Gaby Clotuche pour une relecture attentive de cette version.

tionnels (Palier, 2006) et avoir des vulnérabilités communes (Scharpf et Schmidt, 2000). S'ils partagent des similarités globales, ils peuvent également être (très) différents lorsqu'on compare leurs politiques spécifiques. C'est le point central du présent article.

Cet article se divise en deux parties.
La première partie examine en général les différents canaux par lesquels l'UE peut influencer les Etats-providence nationaux.
Nous analysons comment un processus d'intégration asymétrique est capable de peser sur les politiques sociales nationales. L'ouvrage de référence de Leibfried et Pierson (1995) a été l'un des plus importants dans le cadre d'une systématisation de cette approche. Nous distinguerons quatre canaux d'influence (la législation, les arrêts de la Cour de Justice européenne (CJE), l'intégration économique et monétaire, et la "soft law") et définirons plus précisément comment nous nous attendons à ce qu'ils affectent les Etats-providence nationaux. Nous considérons qu'ils sont complémentaires et doivent être analysés ensemble au lieu de nous contenter de nous focaliser sur un seul instrument (Kilpatrick, 2006 ; Pochet, 2007). L'influence est cumulative : elle provient d'instruments variés et touche différents acteurs et politiques. Le « timing » est également important et influencera les diverses séquences de changement mises en lumière par les autres articles de ce numéro spécial. Ensuite, nous passerons en revue de manière concise les débats sur l'européanisation et sur la manière dont l'UE est susceptible d'intervenir dans l'arène nationale. Cette partie de la littérature s'intéresse plus spécifiquement au processus et à la stratégie des acteurs nationaux. Même si l'approche "fit/misfit" (adapté/mal adapté) (qui est commune aux deux approches) peut être appréciée comme une première étape bien utile, il nous faut aller plus loin. Falkner *et al.* (2005) ont démontré de façon convaincante qu'une faible inadaptation entre la politique sociale de l'UE et la régulation nationale peut engendrer un changement significatif ; en d'autres termes : la politique est (encore) importante.

Dans la seconde partie, nous mettrons en évidence quelques séquences dans lesquelles les politiques de l'UE ont eu un impact sur les politiques nationales (Palier, 2005), dans des domaines qui sont potentiellement plus sensibles à l'influence européenne, en ligne avec l'approche « fit/misfit ». Nous en avons sélectionné deux dans lesquelles l'UE en tant que variable intervenante a joué un rôle important : l'union monétaire et les critères de Maastricht ainsi que la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) et plus généralement les processus de la MOC sociale.
Nous ne rappellerons pas ici tout l'historique de la politique sociale de l'UE (voir Pochet, 2005 ; Hemerijck, 2008). Les MOC et la "soft law" font partie d'une dynamique nettement plus large qui inclut d'autres instruments (voir par exemple Kilpatrick, 2006 sur la nouvelle gouvernance de l'emploi) et qui est liée à d'autres développements de gouvernance expérimentale (voir Sabel et Zeitlin, 2006).

Nous considérons que nous ne pouvons pas expliquer l'évolution des Etats-providence seulement par des facteurs nationaux comme si les idées ne circulaient pas. Dans la typologie de base (bismarckienne versus beveridgienne) ou dans une approche plus sophistiquée considérant 3, 4 ou 5 clusters il apparaît évident que les influences extérieures, les réinterprétations nationales et les changements dynamiques sont présents depuis le début dans les développements de l'Etat-providence. Nous considérons qu'il est impossible d'étudier l'Etat-providence national sans prendre en compte les dimensions transnationales, européennes et transversales (autres pays).

Récemment, deux livres importants ont été publiés, Ferrera (2005) et Bartolini (2005), tous deux basés sur des perspectives rokkannienne (formation de centre, construction de système, structuration politique) et hirschmannienne (exit, voice, loyalty). Ils proposent une approche innovatrice de la formation de centre qui renouvelle radicalement la perspective de l'intégration européenne qui nous a inspirés. En termes très généraux, trois processus à l'œuvre identifiés par Ferrera (2005, p. 220) guideront notre analyse : "La déstructuration, la restructuration défensive le long d'anciennes frontières et la restructuration le long de nouvelles et plus larges frontières, sont trois processus qui peuvent coexister et agir en parallèle pendant une longue période de temps, en maintenant une sorte d'équilibre mutuel".

1. INFLUENCE DE L'UE

Dans la discussion relative à l'impact de l'UE sur le niveau national, peu de tentatives ont été faites pour analyser systématiquement les différents canaux du changement potentiel. Il existe deux manières d'aborder l'influence européenne au niveau national.

La première consiste à opérer une distinction par instrument (loi, jurisprudence de la CJE, intégration économique, "soft law"). Chaque instrument a ses propres propriétés et caractéristiques qui sont susceptibles d'affecter l'arène nationale d'une manière différente. Le recours à la "soft law" ou à une directive comme instrument UE aura en soi une influence différente (voir Dehousse, 2004). Mais nous pouvons également penser en termes de processus, de dynamique, de politique ou d'acteurs (approche en terme d'européanisation).

L'influence européenne sur les politiques sociales nationales peut passer par divers canaux. Nous proposons d'opérer une distinction entre les impacts "direct", "indirect", "non voulu" et "volontaire".

L'influence directe de la politique sociale de l'UE est plutôt rare au niveau national. La législation sociale européenne affecte directement les lois et les conventions collectives nationales. Par "direct", nous entendons à travers la transposition des directives européennes ou par le biais de la régulation communautaire elle-même. Il se peut qu'un temps assez long s'écoule avant qu'une directive soit réellement mise en œuvre, mais en fin de compte, la plupart d'entre elles le sont. Il n'est pas trop com-

pliqué d'en retracer l'effet, étant donné que nous sommes en mesure de comparer la législation avant et après l'adoption de la directive. L'ouvrage récent de Falkner *et al.* (2005) indique que l'importance de la législation a pu être sous-estimée. Elle a démontré, avec ses collègues, l'absence de réduction du nombre de directives adoptées, du moins jusqu'en 2002 (en vérifiant les chiffres, Pochet (2009) a trouvé la même tendance en 2003 et en 2004 mais plus ensuite). En évaluant l'historique de la régulation sociale européenne, Goetschy (2006) souligne à juste titre que contrairement à la législation sociale nationale, la législation UE n'a pas été (jusqu'à ce jour) confrontée à un processus de dérégulation. Ce qui apparaissait comme étant faible et minimaliste il y 10 ou 15 ans d'ici, a pu devenir aujourd'hui un utile filet de sécurité.
La législation UE relative à l'égalité entre hommes et femmes a exercé un impact significatif dans un grand nombre de pays où les réglementations nationales étaient basées sur le modèle d'un seul pourvoyeur (masculin) de revenu (Etats-providence conservateurs continentaux). L'autre domaine essentiel concerne la libre circulation des travailleurs/citoyens UE qui a eu des conséquences capitales en interconnectant les différents systèmes sociaux ainsi qu'en créant un droit spécifique pour les citoyens mobiles (Sindbjerg Martinsen, 2005).

En deuxième lieu, la Cour de Justice européenne a joué un rôle essentiel en interprétant le traité et la législation relative à la concurrence et à la libre circulation des personnes d'une part, et, d'autre part, les directives de politique sociale (Leibfried et Pierson, 1995 ; Bosco, 2000 ; voir également les recherches relatives aux soins de santé de McKee *et al.*, 2002 ; et aux pensions de Dudek et Omtzigt, 2001 ; Pochet et Natali, 2005 ; Natali 2008). Un tiers des jugements de la Cour porte sur la libre circulation des travailleurs, la sécurité sociale des travailleurs migrants communautaires ou de pays tiers, la protection des travailleurs et l'égalité du traitement (Leibfried, 2005, pp. 260-261). En analysant la jurisprudence de la Cour, Leibfried et Pierson (1995) ont montré comment elle a affecté les Etats-providence nationaux qu'ils ont considérés comme semi-souverains. Ces auteurs ont systématisé les différents impacts en faisant observer que les arrêts de la Cour avaient limité : 1) le contrôle national sur les bénéficiaires, 2) le contrôle spatial sur la consommation, 3) l'exclusivité de couverture sur le territoire national, 4) le contrôle de l'accès au statut de producteur de prestations, et 5) le contrôle sur l'adjudication de cas administratifs (voir également l'impact tout particulièrement en Allemagne de la réglementation 1408/71, Sindbjerg Martinsen, 2005).
Nous qualifions cette deuxième possibilité de "non voulue" : par cela, nous entendons que les arrêts de la Cour de Justice ont interprété et largement étendu les directives et les réglementations au-delà des idées initiales et des compromis politiques qui les ont soutenues. Nous la qualifions également de non voulue parce que nous ne soutenons pas l'idée que la Cour était et est uniquement ou principalement un agent du marché (sur ce point, voir également Ferrera, 2005). Même si c'est plus complexe que pour l'effet direct, il reste possible de retracer les effets des arrêts de la CEJ au niveau national.

En troisième lieu, les politiques sociales nationales peuvent être affectées par la politique de concurrence et par la politique économique de l'UE (Scharpf, 1999) ainsi que par l'union monétaire (Pochet et Vanhercke, 1999), susceptibles d'influencer le financement de la sécurité sociale. Les impacts indirects sont principalement la conséquence d'une intégration asymétrique et d'un biais favorisant le volet économique. Certains affirment que l'UEM a un impact considérable étant donné que certaines politique ne sont plus ou ne semblent plus possibles aujourd'hui (Martin et Ross, 2004). "En bref, comparées au répertoire des choix politiques qui étaient disponibles voici deux ou trois décennies, les contraintes légales européennes ont grandement réduit la capacité des gouvernements nationaux à influencer la croissance et l'emploi dans les économies, des performances desquelles ils sont politiquement responsables. En principe, les seules options encore disponibles sont des stratégies d'offre, y compris les charges fiscales, la poursuite de la dérégulation, la différenciation des salaires et les coupes sociales pour réduire le salaire minimum" (Scharpf, 2002, p. 4).

En fin de compte, les nouvelles méthodes douces (soft law) qui se sont développées principalement, mais non pas exclusivement, dans le champ social (SEE 1997 ; MOC pauvreté/exclusion sociale 2000 ; MOC pensions 2001; quasi-MOC soins de santé, 2004) peuvent également avoir de l'influence sur l'orientation des réformes nationales (de la Porte et Pochet, 2002 ; Zeitlin et Pochet, 2005). Elles fournissent une direction générale (modernisation) pour mener des réformes nationales, sans sanction formelle si rien n'est accompli. Dans une certaine mesure, il s'agit d'une boîte à outils qui peut être utilisée ou non par les acteurs nationaux qui souhaitent mettre en œuvre le changement. Ces nouvelles méthodes ont alors besoin que les décideurs nationaux jouent un rôle actif. Cela peut se faire de manière volontaire par une implication active et une utilisation stratégique des opportunités offertes au niveau européen (pour légitimer les politiques nationales).
Mais elles peuvent également exercer un impact incontrôlé étant donné qu'elles sont susceptibles d'affecter la manière dont les acteurs envisagent un problème, en d'autres termes les idées et les croyances. Nous avons utilisé le terme « incontrôlé », plutôt que « non attendu » parce que de tels impacts sont souhaités par ceux qui se trouvent derrière la MOC, mais il est difficile de contrôler de quelle manière, les idées et propositions seront réinterprétées dans une communauté particulière. Pour certains auteurs (Schelkle, 2006 ; Ferrera, 2005 ; Pochet, 2005 ; Zeitlin, 2005), la MOC a pu contribuer à bâtir le socle commun d'un modèle social européen, mais elle a également pu renforcer (ou opérationnaliser) le penchant à la dérégulation de l'UE. Le défi d'en retracer l'impact est plus compliqué que pour l'effet indirect.

Même si chaque instrument possède sa propre spécificité (voir Lascoumes et Le Gales, 2007), ce serait toutefois une erreur de les considérer de manière indépendante. D'abord, parce qu'en procédant ainsi, nous manquerions une partie de l'histoire dans son ensemble. Ensuite, vu l'interaction entre différents domaines, les politiques sociales ont été développées en réaction aux politiques économiques de l'UE. Cette approche élargie modifie également la perspective sur ce que l'on qualifie de

"soft law". S'il peut s'avérer intéressant d'examiner son impact précis, pour peu qu'il y en ait un (à comparer avec la loi), il est également important d'évaluer de quelle manière la "soft law" contribue et participe avec d'autres facteurs intervenant au processus de "modernisation" au niveau national. Pour comprendre le développement de la SEE, nous devons analyser les grandes orientations de politique économique GOPE et le débat dans les cercles économique et monétaire (de la Porte et Pochet, 2002).

Comme le démontre Palier (2009), il existe beaucoup de coïncidences dans le timing et dans l'orientation générale de nombreuses réformes sociales récentes, tout particulièrement dans les pays de l'Europe continentale. Cela demande de revenir sur la question des interactions entre politiques européennes et réformes sociales nationales.
Un contre-argument réside dans le fait qu'après environ quinze ans de réformes de l'Etat-providence mises en œuvre dans une Europe de plus en plus intégrée, aucune convergence des Etats-providence ne peut être identifiée (Kvist et Saari, 2007). Le raisonnement ici suppose que s'il y avait la moindre influence de l'intégration européenne ou des politiques européennes sur les réformes sociales nationales, nous devrions percevoir un certain degré de convergence des systèmes sociaux. Toutefois, la littérature sur l'européanisation nous apporte deux arguments contre ce raisonnement : Premièrement, 'il y a une différence entre un processus et ses conséquences' (Radaelli, 2003, p. 33), ce qui signifie que ce n'est pas parce que les systèmes sociaux ne sont pas toujours semblables que le processus des réformes sociales ne soit pas influencé par des éléments similaires tels que les politiques européennes. Deuxièmement, un processus d'européanisation n'implique ni toujours ni obligatoirement une convergence des politiques nationales, étant donné que toute 'pression en faveur de l'adaptation' du niveau européen est filtrée par les structures domestiques (Cowles *et al.*, 2001).

Le point de départ de l'approche fit/misfit est la différence existant entre la politique adoptée à l'échelon européen et la politique nationale (misfit/divergence). Conformément à cette approche, il semblerait y avoir *a priori* moins de pression en faveur de l'ajustement dans le cas d'une congruence (fit) entre les politiques européenne et nationale que s'il existe une divergence. L'impact différera également en fonction de la clarté/précision de l'objectif et de la capacité à mettre en œuvre des sanctions. Ainsi, les changements en matière de politique monétaire ont été basés sur un modèle dominant bien identifié (le modèle allemand) et des objectifs spécifiques clairs tels que l'indépendance des banques centrales nationales (de la Porte *et al.*, 2001). Ceci est moins vrai pour la SEE, dont les dispositions normatives sont susceptibles de ressortir à plusieurs registres différents (Barbier, 2002, 2008).

Finalement, les pouvoirs prédictifs de l'approche en terme de similarité/divergence (fit/misfit) sont relativement faibles. D'une part, dans le cas d'une décision qu'ils avaient déjà acceptée lorsque la politique a été adoptée au niveau européen, les gou-

vernements sont susceptibles d'utiliser ce même niveau européen comme un prétexte; ils peuvent même avoir placé délibérément un point controversé au plan national sur l'agenda européen afin de circonvenir une opposition et des veto nationaux. D'autre part, une différence mineure entre la politique européenne et nationale peut produire un changement majeur au niveau national (Falkner *et al.*, 2005), alors qu'une divergence substantielle peut, dans certains cas, ne pas poser de problème d'adaptation nationale (Bulmer et Radaelli, 2004, pp. 8-9 ; Goetz et Hix, 2001 ; Thatcher, 2004).
La plus grande critique de cette approche appliquée à l'Europe sociale nous est livrée par l'ouvrage de Gerda Falkner et de ses collègues (2005). Ces auteurs revisitent la mise en œuvre de six directives sociales de l'UE : Falkner et ses collègues n'ont pas comparé dans une approche statique la mise en œuvre des dispositions de la nouvelle directive, mais les nouvelles réglementations nationales avec la situation précédant l'adoption de la directive. Ils définissent trois clusters de pays : le monde de la conformité, le monde des politiques domestiques et le monde de l'ignorance.

Il faut également tenir compte au niveau européen de la dimension politique avec des tensions entre des visions de gauche et de droite.
Manow *et al.* (2004) ont analysé l'équilibre gauche/droite depuis la création de la Communauté Economique Européenne ainsi que les changements dans les programmes des partis de gauche. Deux conclusions principales découlent de leur étude. En premier lieu, ce n'est qu'en 1995 qu'il y eut pour la première fois une majorité de gouvernements de gauche. En second lieu, l'analyse des programmes politiques des partis de gauche montre un changement vers un soutien plus fort des politiques de marché. L'analyse de la politique sociale de l'UE devrait prendre en ligne de compte ces fortes tensions et les évolutions des préférences des partis politiques. La majeure partie de l'histoire économique et sociale récente de l'UE peut être analysée comme un conflit entre des visions différentes du modèle économique et social européen de croissance (J'ai présenté de manière plus détaillée autre part une telle approche, Pochet, 2006).

Dans une perspective plus large, Maurizio Ferrera (2005) procédant à une analyse de la stratégie du gouvernement confronté à l'empiètement des limites nationales par la CEJ, a discerné cinq mouvements: a) la protection constitutionnelle. Les Etats membres ont de plus en plus conscience que la CEJ pouvait interpréter la législation sociale de l'UE au-delà de ce qui était censé représenter un compromis politique ; b) l'amendement législatif ; c) la préemption législative ; d) la mobilisation politique proactive ; e) la non- mise en œuvre et l'ignorance.

Une autre critique de l'analyse « top-down » est sa sous-estimation systématique d'autres causes de changement et de sa surestimation des contraintes (Goetz, 2001). Dans notre cas, cette critique est moins importante. Que le FMI et l'OCDE renforcent les discours européens sur le changement, ou non, il n'en reste pas moins que les institutions internationales ont exercé un impact sur la direction empruntée par les réformes nationales. Il convient également de tenir compte de dynamiques natio-

nales qui ne sont pas, ou très rarement, influencées par des politiques de l'Union européenne. Un autre phénomène est celui de la diffusion horizontale (par imitation), qui ne doit que peu, voire rien du tout, aux politiques de l'Union européenne.

A présent, résumons les arguments qui ont été présentés jusqu'ici. L'approche « fit/misfit » est une première approximation utile pour évaluer un impact potentiel de l'UE sur les développements nationaux mais elle peut aussi s'avérer trompeuse. En effet, si la configuration institutionnelle est importante, les acteurs sont également capables de l'utiliser pour renforcer l'impact ou pour le limiter. Les décideurs peuvent également dans leur propre intérêt ou pour des motifs idéologiques influencer l'agenda de l'UE afin de renforcer ou de limiter/compenser/supprimer les contraintes nationales. Dans ce cas, nous devons prendre en considération la construction d'un discours global qui émerge au niveau de l'UE. Ce discours souligne la nécessité d'une modernisation dans le cadre des processus de l'UEM et de la mondialisation.

Les divers instruments de l'UE utilisés ont des potentiels différents et leur impact peut être retracé d'une manière plus ou moins aisée. Mais ils font partie d'un processus d'européanisation global et devraient être analysés ensemble. Finalement, nous ne devrions pas ignorer la possibilité d'une absence d'effet ainsi que les dynamiques de coévolution. L'UE et le niveau national interagissent d'une manière complexe qui rend difficile de considérer les politiques de niveau européen comme des variables indépendantes.

Notre argument général consiste à dire que les réformes nationales ont été principalement déclenchées par des facteurs nationaux parce que les acteurs, les institutions, les problèmes sont essentiellement nationaux. Néanmoins, l'UE a également exercé un impact. Les pressions n'ont pas été traduites directement au niveau national, mais ces pressions ont été utilisées et réinterprétées par les acteurs nationaux. Elles ne furent pas seulement employées en empruntant des arguments, des discours, des idées des niveaux supérieurs, mais également en formant au niveau UE des nouvelles directions qui seront utilisées ensuite au niveau national pendant les différentes phases des réformes nationales.

2. INFLUENCE UE SUR LES DIFFERENTES SEQUENCES DU CHANGEMENT NATIONAL

Nous ne prétendons pas que l'UE a forcé les réformes, mais qu'elle constitue une variable intervenante à prendre en compte, contribuant à façonner les discours sur les réformes. Dans la première partie de cet article, nous avons distingué plusieurs canaux d'influence. Ces canaux ont également été développés à différentes périodes. Il est impossible d'en exposer ici tous les effets envisageables. Nous concentrerons notre attention sur deux périodes et instruments : l'UEM et la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE). Dans les deux cas que nous analyserons ci-dessous, l'on pourrait avancer l'argument qu'à première vue, l'UE aurait dû avoir un

impact plus substantiel sur les séquences des Etats-providence bismarckiens que sur les Etats-providences libéraux ou anglo-saxons. Nous avons choisi l'union monétaire – qui peut avoir pour conséquence de restreindre le financement de l'Etat-providence – et la Stratégie Européenne pour l'Emploi – qui était censée s'écarter du classique principe de l'assurance et remettre en question la place des syndicats au niveau de l'UE. Un autre choix aurait été possible, comme par exemple les jugements de la Cour de Justice portant sur les systèmes des soins de santé qui sont une question clé pour l'Etat-providence (Liebfried, 2005 ; Ferrera, 2005) mais la variété interne est très vaste pour les cas que nous avons sélectionnés. L'impact de la MOC pensions a déjà été analysé ailleurs (voir articles de Palier; Schludi, 2005 ; Pochet, 2003 ; Natali, 2007).

La place nous manquant pour rappeler et détailler l'histoire de chacun de ces domaines, notre discussion se concentrera sur les principaux impacts possibles.

2.1. IMPACT DE L'UEM ET DU PACTE DE STABILITE

L'UEM est la pierre angulaire de la politique économique de l'UE. A première vue, le lien entre UEM et les réformes des Etats-providence est évident comme le démontre la citation ci-après du Gouverneur de la BCE, Trichet (2004):
"Une croissance insuffisante de la productivité – couplée à des tendances démographiques défavorables – mine la soutenabilité des systèmes de sécurité sociale. Dans un grand nombre de pays, ces systèmes incorporent des dispositions relativement généreuses pour les « insiders » au désavantage des citoyens plus jeunes et plus défavorisés. C'est pour cela qu'il est largement admis qu'une amélioration du fonctionnement des marchés de l'emploi, couplée avec des réformes de la sécurité sociale et de la protection sociale et l'achèvement du marché unique des biens et des services, y compris les services financiers, seraient nécessaires pour améliorer les perspectives de la zone euro".

L'Union monétaire nous permet de nous focaliser sur deux questions : i) la planification des changements dans le temps ou quand les changements ont lieu au niveau national, et ii) la différenciation entre changements mesurables – par exemple, dans la part du PIB consacrée à la sécurité sociale et les perceptions (subjectives) de ce que ces changements pouvaient apporter. Comme le formule Dyson (2002, p. 24), il est nécessaire de "clarifier la relation entre l'UEM en tant que phénomène matériel, en association avec les changements sur les marchés et dans les mécanismes de la politique, et l'UEM en tant que construction discursive ou narrative".
La plupart des études ont souligné l'impact négatif de l'intégration économique et monétaire. Néanmoins, il conviendrait d'adopter une approche plus neutre qui autoriserait le recours à différents scénarii concurrents. Lorsqu'ils ont analysé les impacts potentiels de l'UEM sur la protection sociale en termes économiques généraux, Begg et Nectoux (1995) les ont décrits, pour tous les Etats membres, comme une double réaction en chaîne avec effets contradictoires. Le premier facteur d'influence provient de la nécessité de se conformer aux exigences imposées par le

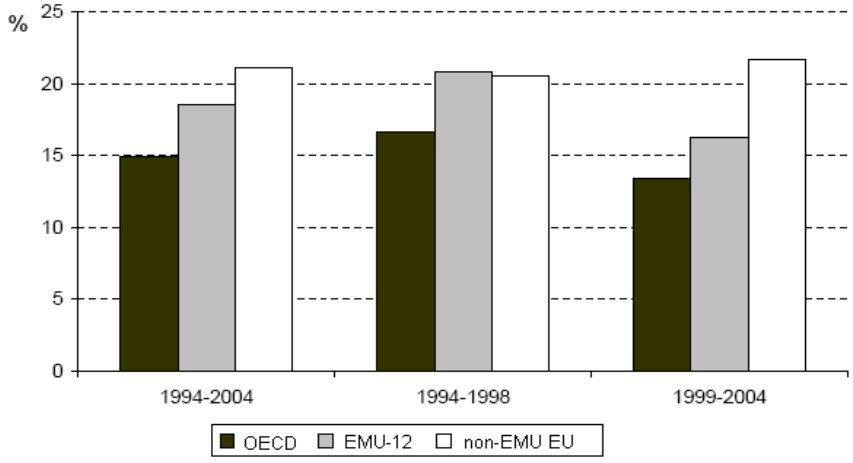
Traité de Maastricht et par le Pacte de Stabilité et de croissance. Un grand nombre d'Etats membres devront continuer à pratiquer la consolidation budgétaire, entraînant une hausse des impôts ou des coupes dans les dépenses publiques, ou, plus probablement, les deux. Selon ce scénario, l'on peut s'attendre à ce que les gouvernements cherchent des pistes pour couper dans les programmes de dépenses ou les supprimer et pour encourager les dispositions privées comme alternative. Une augmentation de la concurrence fiscale pourrait renforcer la tendance actuelle d'un glissement de la taxation sur le capital vers une taxation sur le travail, entraînant une détérioration de la situation de l'emploi (Cardani, 1998). De plus, en vue du besoin de réduire l'inflation et de maintenir la valeur de l'euro, il est probable que la BCE maintienne une politique monétaire relativement non accommodante, qui pourrait également déprimer l'activité économique et, par conséquent, imposer une pression accrue sur les budgets sociaux. Le résultat final de cette première réaction en chaîne aboutirait à une pression substantielle sur la protection sociale et son financement. Selon le deuxième scénario, l'UEM créera un environnement macroéconomique plus stable tout en permettant des gains d'efficacité, fournissant ainsi des stimulants et un développement économique, avec une hausse des revenus et une amélioration de la situation de l'emploi. Dans cette chaîne, les revenus budgétaires sont susceptibles d'augmenter et l'UEM finir par profiter à la protection sociale et à son financement.

En ce qui concerne le déficit budgétaire, l'impact de l'UEM et du pacte de stabilité sur les dépenses est moins facilement discernable. Un changement radical du comportement en matière de déficit budgétaire est évident pour deux pays : la Belgique et l'Espagne. En Espagne, les années 1990 furent une période où l'on s'inquiétait de la compression des coûts, de la rationalisation et de la nécessité du contrôle des coûts pour pouvoir intégrer l'UEM. Le gouvernement du Parti Populaire fit même voter une loi sur l'obligation d'un déficit zéro en l'an 2000. Malgré cela, certaines mesures redistributives ou même expansionnistes peuvent être signalées dans quasiment tous les domaines de la politique (Guillén, 2009). Pour la Belgique, ceci est la conséquence d'une dette publique colossale. Pour les deux pays majeurs, la France et l'Allemagne, l'UEM et le Pacte de stabilité et de croissance semblent avoir entraîné un impact inverse à celui escompté : un déficit plus important qu'antérieurement.
Pour l'Italie et le Portugal, la situation est intermédiaire. Contrairement à la France et à l'Allemagne, ces pays ont réduit leur déficit de manière plutôt radicale, mais ils se sont arrêtés dès qu'ils ont passé le seuil des 3 %. Ceci est substantiellement moins que l'équilibre antérieur mais reste encore très loin de l'objectif de 0% fixé par le Pacte de Stabilité et de Croissance. Il n'y a guère que les Pays-Bas et l'Autriche qui semblent suivre ce qui était prévu par le scénario : une réduction du déficit en haute conjoncture pour une augmentation en basse conjoncture.

Si les dépenses globales montrent plus de stabilité que de diminution et semblent ne pas avoir de lien réel avec les exigences de l'UEM, cela ne signifie pas qu'aucune réforme n'ait eu lieu, bien au contraire. Certaines études récentes ont démontré que

les réformes ont été plutôt nombreuses en quantité et importantes par l'intensité des changements qu'elles ont engendrés. Duval et Elmeskov (2005) analysent 7 domaines: a) politiques actives du marché du travail ; b) taxes et cotisations de sécurité sociale ; c) législation sur la protection de l'emploi ; d) allocations de chômage ; e) formation des salaires et relations industrielles ; f) flexibilité du temps de travail et travail à temps partiel ; g) régimes de vieillesse et de retraite anticipée. De telles approches nous donnent de précieuses indications sur le nombre des réformes.

TABLEAU 1 : PLANIFICATION DANS LE TEMPS DES REFORMES DU MARCHE DE L'EMPLOI DANS LES PAYS UE, UEM ET OCDE



Source: adaptation par l'auteur basée sur Brandt, Burniaux et Duval (2005).

La première leçon à en tirer est que les pays de l'Eurozone ont réalisé en moyenne plus de réformes que les pays de l'OCDE, mais moins que les pays non-UEM (Danemark, R-U et Suède) et particulièrement dans la période de 1994 à 1999. Ensuite, la manière dont les gouvernements nationaux ont présenté le défi de l'UEM à l'opinion publique est une variable clé pour comprendre la situation nationale.

Néanmoins, le nombre de réformes semble avoir diminué après 1999, même si les pays de l'UEM se situent toujours au-dessus de la moyenne de ceux de l'OCDE. Dans leur analyse approfondie des réformes, Duval et Elmeskov obtiennent les mêmes résultats (voir le tableau de la page 21). Dans notre analyse des pactes sociaux (Natali et Pochet, 2007), nous sommes également arrivés à la même conclusion. La poursuite des réformes était due au processus d'apprentissage des gouvernements qui ont appris à contourner les syndicats principalement dans les réformes relatives aux pensions. La nature des pressions européennes a également changé et le processus de Lisbonne a offert une longue série d'arguments en faveur des réformes.

Mais comme l'écrivait à juste titre Palier (2006) : "La mesure du changement ne devrait pas être quantitative (en termes de dépenses, de niveaux de prestation, de couverture, etc.) mais devrait fournir une évaluation du degré d'innovation introduit par les changements. Les questions pertinentes devraient porter sur le fait de savoir si les réformes ont introduit de nouvelles institutions, promu une nouvelle logique ou mené à l'implication de nouveaux acteurs".

On peut aussi argumenter que ces réformes se seraient révélées nécessaires même sans Maastricht étant donné que les problèmes majeurs ne sont pas liés à l'Europe, mais à des développements nationaux, et que les gouvernements ont pris Maastricht pour bouc émissaire pour éviter les reproches (2). Néanmoins, Maastricht a aidé les gouvernements, du moins de manière rhétorique, à imposer des réformes quasiment impossibles autrement, tout particulièrement dans les systèmes sociaux 'corporatistes conservateurs ' de l'Europe continentale.
Dans plusieurs Etats-providence continentaux, la chronologie des réformes comporte des séquences communes (Palier, 2009). Par ailleurs, au début des années '90, certains Etats européens (les Pays-Bas, l'Irlande, le Danemark, l'Espagne et l'Italie) ont conclu des pactes sociaux incluant certaines réformes importantes de l'Etat-providence. Ces pactes sociaux faisaient explicitement référence à la préparation de la monnaie unique pour justifier les réformes (Fajertag et Pochet, 2000).

Ainsi que l'a démontré Fritz Scharpf, l'intégration européenne a grandement limité les instruments politiques disponibles des gouvernements. 'Les critères de Maastricht pour s'inscrire dans l'Union monétaire ont pratiquement supprimé le déficit public comme instrument politique et la réalisation de l'Union monétaire a complètement fait échapper la politique monétaire et la politique des taux de change au contrôle de ses Etats membres' (Scharpf, 2000).

L'histoire de l'UEM fournit des arguments à notre critique des approches dominantes.
Sans risque, nous pouvons affirmer que l'UEM a été un catalyseur pour les réformes nationales (principalement du fait de la concertation nationale et des pactes sociaux, Fajertag et Pochet, 1997 et 2000). Son effet semble ne se prolonger au-delà du moment du choix des pays à faire partie du club de l'UEM. Simultanément, les acteurs clés comme la France, l'Italie et l'Allemagne ont essayé de modifier les règles du jeu (d'une part, en prônant le non-respect du pacte de stabilité et, d'autre part, en changeant les contraintes dans le cadre du nouveau Pacte de stabilité et de croissance). La France et l'Allemagne qui, dans le passé, connaissaient un déficit budgétaire plutôt limité, ont augmenté leur déficit avec le Pacte de stabilité et de croissance. Les acteurs n'ont pas seulement tenté d'adoucir les règles du Pacte de

(2) "Les preuves disponibles jettent un doute sur l'affirmation qu'en l'absence d'une intégration économique croissante, les Etats-providence subiraient des pressions nettement moins fortes, et les décideurs politiques nationaux seraient nettement plus à même de répondre à de nouvelles demandes publiques" (Pierson, 1998, p. 541).

stabilité et de croissance mais ils ont encore essayé d'augmenter les possibilités de réformes des pensions plus radicales (de PAYG à un régime financé). Quoique le changement n'apparaisse pas dans les chiffres, l'UEM fut utilisée comme un prétexte durant cette période. Son influence se situe plus dans la construction (discursive) d'un prétexte (vincolo esterno) que dans le respect de contraintes "réelles" (qui ne furent pas vraiment respectées).

Mais l'histoire de l'UEM ne se limite pas uniquement à la dette globale et à l'inflation. Comme nous l'avons illustré en introduction de cette section, les acteurs économiques voulaient également des réformes du marché de l'emploi et de la politique salariale (Enderlein, 2006). Ils furent capables de mettre en œuvre des réformes durant la période d'accession à l'UEM et de poursuivre ultérieurement mais à un rythme relativement moins rapide (comparé avec les pays non-Eurozone et de l'OCDE).

Portons maintenant notre attention à la SEE.

2.2. LA SEE : DE NOUVELLES IDEES POUR DE NOUVELLES DIRECTIONS POUR LES REFORMES

Le deuxième cas que nous examinons est celui de la SEE. Son principal objectif est d'augmenter la participation au marché du travail ainsi que les taux d'emploi (global, par sexe, par âge). La logique sous-jacente est qu'un objectif de taux d'emploi de 70% exerce un effet particulier sur les pays bismarckiens étant donné que leur objectif n'était pas l'emploi à n'importe quel prix mais le partage des gains de productivité (à l'avantage des travailleurs masculins) et la garantie d'un salaire (familial) correct pour les travailleurs masculins (Pochet et Goetschy, 2000). La SEE peut être considérée comme faisant partie d'une perspective plus large : ne plus considérer la protection sociale comme une assurance ou un mécanisme de redistribution, mais comme un facteur productif, passant d'une approche en terme de « décomodification » à celle de « comodification » du travail.

Il est difficile de retracer l'incidence potentielle de cette méthode douce étant donné qu'il peut s'agir d'un impact volontaire (utilisation stratégique par les acteurs) ou d'un impact incontrôlé (diffusion d'idée) comme nous le formulons dans la première partie de cet article. La plupart des analyses ont tenté d'évaluer l'effet d'apprentissage, s'il en est un, et les instruments qui s'y rattachent (échange des bonnes pratiques, examen par des pairs, comité d'emploi, etc.).

Au cours de ces dernières années, les organes européens ont tenté d'influer sur ce processus intellectuel ayant pour but de reconcevoir la politique sociale. Influencer les idées nationales dans les politiques sociales est devenu l'objectif principal de l'UE, par le biais de la 'Méthode ouverte de coordination' (MOC). Cette nouvelle activité européenne a commencé avec le processus de Luxembourg lancé en 1997 qui portait sur les politiques de l'emploi ; elle s'est étendue aux pensions et l'exclusion sociale avec le processus de Lisbonne initié en 2000.

Depuis 1997, les politiques de l'emploi et, depuis 2000, la protection sociale (tout particulièrement les politiques relatives aux pensions et à l'exclusion sociale) ont été formellement incluses dans la compétence européenne dans le cadre de la procédure spécifique des MOC. L'arrivée de l'emploi et des politiques sociales sur l'agenda et les procédures européennes peuvent être comprises comme une conséquence non voulue (un effet d'engrenage (spill-over)) de l'intégration économique et monétaire. Alors que la majorité de la littérature sur l'effet d'entraînement de l'intégration économique européenne sur les politiques sociales prévoyait une 'course vers le bas', très peu d'auteurs prédirent une compétition entre différentes organisations européennes à propos de qui avait la compétence sur les champs sociaux, menant à une innovation dans l'orientation et les pratiques de la politique sociale européenne. En matière de politique de l'emploi comme de protection sociale, les acteurs 'à orientation économique' ont tenté de préempter la définition de l'orientation de la politique de telle manière que les réformes sociales puissent se conformer à leurs propres préférences économiques. Les acteurs 'à orientation sociale' ont réagi en urgence, tentant d'influencer les gouvernements nationaux, et en promouvant une orientation de politique sociale alternative (3).

Ce qui émerge de la SEE est un message global sur le changement au niveau national avec deux directions opposées pour une telle mutation (d'un côté, le Danemark et les Pays-Bas, et de l'autre le Royaume-Uni).
Ce message renforce les discours sur les problèmes importants auxquels seraient confrontés les modèles méditerranéens et bismarckiens. Il est tout à fait certain que de tels discours ont été produits antérieurement au niveau national par des universitaires de haut niveau (voir Streeck et Scharpf pour ne mentionner que le cas allemand) et étaient soutenus par des « modernisateurs » nationaux au niveau politique. La stratégie européenne pour l'emploi faisait partie d'un changement de paradigme global. Comme nous l'avons démontré, les idées furent empruntées au niveau UE, elles découlèrent d'abord de diverses pressions et d'idées développées au niveau national qui n'étaient pas en ligne avec les approches traditionnelles des pays bismarckiens. Comme le souligne Jean-Claude Barbier (2008, p. 95) : "Les MOC sont aussi des canaux par lesquels les influences circulent entre Etats, car, s'il est constant que les cultures politiques sont cloisonnées, comme les débats nationaux et les cycles électoraux, ainsi que leurs enjeux directs, les communautés politiques ne sont pas pour autant fermées aux influences."

Nous illustrons notre propos en présentant quelques exemples sur les cas français et allemand qui sont maintenant bien documentés.

(3) Les acteurs 'à orientation économique' correspondaient à l'ex-DGII (affaires économiques et financières), différents lobbies d'assureurs, de banquiers, d'employeurs et au Comité de la Politique Economique. Les acteurs 'à orientation sociale' correspondaient à l'ex-DGV (emploi et affaires sociales), et ultérieurement au Comité de l'emploi et au Comité de la protection sociale. Les deux termes correspondent au vocabulaire employé par les acteurs eux-mêmes (du moins dans le cadre d'interviews) et ont été utilisés dans différents travaux de recherche (voir Mandin, 2001 et de la Porte et Pochet, 2002).

Dans un article très critique, Fleckenstein (2006) tente d'expliquer combien est limité l'impact de la SEE. Mais une autre lecture de son argument moins centrée sur l'apprentissage et sur des politiques précises pourrait aboutir à une conclusion opposée. Voici ce qu'il écrit : "l'impact de la SEE sur les réformes concrètes du marché de l'emploi par le gouvernement Rouge-Vert a dans une large mesure été indirect, vu que le processus de Luxembourg contribuait à structurer le discours national sur l'activation de la politique de l'emploi et sur l'objectif d'un accroissement du taux d'emploi" (pour un argument similaire sur la France, voir Erhel et Palier, 2005, pour la Belgique, voir Pochet et Reman, 2006).
Il ajoute pour l'égalité des chances: "Avec une référence explicite à la SEE, les réglementations correspondantes ont été introduites par l'intermédiaire de la loi job-ACTIV. Etant donné que le concept d'intégration des politiques de genre (gender mainstreaming) fut introduit dans le débat sur la politique du marché de l'emploi allemande par l'UE, il existe un argument de poids pour établir un lien entre les changements de la législation correspondants et la SEE".
Par ailleurs, il explique de quelle manière le débat a été influencé par une comparaison de l'Allemagne avec le Danemark et les Pays-Bas et avec le R-U. Le fait d'avoir deux modèles alternatifs à celui du R-U : le Danemark et les Pays-Bas auxquels l'Allemagne n'était pas habituée à être comparée avant la SEE est typiquement un résultat de la SEE.

Cette influence indirecte fut également très présente dans la Commission Hartz qui "força les traditionalistes à réexaminer le noyau même de ce en quoi ils croyaient, confrontés avec de nouvelles approches du mode de fonctionnement des marchés de l'emploi. Son importance a résidé dans le fait de structurer le débat vers une direction particulière' (Dyson, 2005, p. 237, sur la Commission Hartz voir également Behning, 2006).

Heidenreich et Bischoff (2007, p. 22) résument et réconcilient les deux tendances principales.
"En conclusion, d'une part, nous devons reconnaître l'autonomie fondamentale de l'arène politique nationale. Par rapport aux nombreux points de veto du système allemand (...), l'impact des incitants européens, des suggestions, des obligations et des contraintes est relativement faible. Les changements effectifs sont uniquement possibles lorsque les défis sont reconnus comme tels par les acteurs nationaux. D'autre part, au sein de la petite élite administrative et politique qui, en fin de compte, a conçu les réformes sociales et celles du marché du travail allemand et, l'impact cognitif (...) s'est avéré considérable".

Il en va de même pour l'évaluation la plus complète de l'influence de l'Europe sur les politiques sociales françaises. Il apparaît clairement que l'impact a porté sur de nouvelles directions (taux d'emploi en lieu et place du taux de chômage) (EGAS, 2006). L'analyse de l'interaction entre les politiques de l'emploi et des pensions françaises avec la SEE et la MOC indique que même si la MOC ne dicte pas l'orientation des politiques françaises, elle fournit aux acteurs nationaux des ressources

européennes qui offrent la possibilité de les soutenir dans leur action au niveau national (Barbier et Samba Sylla, 2001 ; Coron et Palier, 2002 ; Erhel *et al.*, 2005). Selon Mandin et Palier, 2004, durant les interviews sur l'influence des MOC ou de la SEE sur leur action, en France, les hommes politiques et les fonctionnaires ont dénié tout impact direct mais ont néanmoins mentionné un 'effet de levier' (expression utilisée en premier lieu par Coron et Palier, 2002) produit par l'instrument développé au sein des MOC. La question était moins de savoir s'ils 'mettaient en œuvre ' les lignes directrices de la MOC que de savoir si celles-ci leur étaient utiles dans leur interaction avec d'autres acteurs nationaux. La MOC devient une ressource supplémentaire pour les acteurs nationaux plutôt qu'une contrainte extérieure non négociable. Ils ont utilisé les procédures, les lignes directrices, les orientations et les instruments de la MOC comme un levier pour renforcer leur propre position en vue de mettre en œuvre avec succès ou de légitimer certaines réformes (Pour une analyse détaillée de cet 'effet de levier', voir Coron et Palier (2002) et Erhel *et al.* (2005).
Quand nous analysons plus en détail les réformes (par exemple les politiques d'activation), nous observons toujours des différences considérables entre pays (voir Barbier, 2006). Le (nouveau) vocabulaire était particulièrement utile pour les "modernisateurs" des Etats-providence bismarckiens. Pour les autres pays, ils furent capables de recalibrer leurs propres Etats-providence avant l'apparition de la SEE ou des MOCs. Cela ne signifie pas pour autant qu'elles n'aient pas eu d'impact, mais qu'elles n'en ont pas eu sur les grandes directions des réformes. Ce sont des conclusions identiques que formulent Obinger et Talos pour l'Autriche (2009), ils soulignent l'influence de la SEE et des MOC non sur les détails des réformes mais sur leur trajectoire et sur les objectifs.

Pour illustrer d'une autre manière les ambiguïtés européennes et les processus de « up-loading », nous aborderons la thématique du « making work pay » (MWP). En effet, le thème du travail qui « doit payer » illustre de manière idéale le schéma théorique mis en évidence dans la première partie. Nous nous limiterons ici à analyser la dynamique entre les Etats membres et le niveau européen. Dans une analyse approfondie des cas belge et français, Cazenave (2006) montre que la thématique de la « désincitation » au travail était déjà particulièrement en vogue en France et en Belgique depuis la fin des années 1990. Selon l'auteur, ceci l'était même davantage que dans d'autres pays européens. Le Royaume-Uni est évidemment pionnier en ce domaine et voit des éléments centraux de son discours social être repris au niveau européen (Freeman et al., 2007). Cazenave souligne que ce phénomène a reçu diverses appellations (de « piège à l'emploi » à « trappe à inactivité ») qui couvraient différentes situations et solutions (diminuer les allocations ou augmenter les salaires minimums, jouer ou non sur les charges sociales des travailleurs ou sur les systèmes de taxation). Il a fait l'objet de rapports institutionnels (CERC, 2001 en France ; CSE, 1998 en Belgique notamment). Il s'agit d'une thématique plus large que le chômage stricto sensu qui couvre également les revenus minimaux (L'Horty, 2004). Bien que ce thème ait déjà été présent dans l'explication du chômage développée dans le livre Blanc de la Commission Croissance, compétitivité, emploi (1993), c'est l'OCDE qui a joué un rôle clé dans la diffusion de cette idée de « désincitation ». L'invention

du concept de making work pay (OCDE, 1997) a été un jalon important dans la mise en avant de cette problématique. Le rapport de l'OCDE faisait état de la progression et du danger de ces pièges et recommandait de rendre le travail rémunérateur pour les éliminer. A ce moment, la stratégie européenne de l'emploi n'abordait pas cette question mais bien par contre les grandes orientations de politique économique liées à l'union économique et monétaire. Le thème de making work pay n'est apparu que plus tard (en 2003) dans les lignes directrices de l'emploi. Il faisait suite à la recommandation d'un groupe de travail sur ce thème (Group of experts, 2003). On ne peut donc attribuer à l'Union européenne la paternité d'un débat qui a des ressorts nationaux avec éventuellement une implication de l'OCDE. De plus, la formulation de l'UE est particulièrement ambiguë (ligne 19) « Adapter en permanence les incitations et les effets dissuasifs découlant des systèmes de prélèvements et de prestations, y compris la gestion et la conditionnalité des prestations et la réduction sensible des taux d'imposition marginaux effectifs élevés, notamment pour les personnes à faible revenu, tout en garantissant des niveaux de protection sociale appropriés. »

Le rapport Kok de 2005 sur la révision de la stratégie va renforcer le message du MWP.
Toutefois, l'approche making work pay sera supplantée par un autre débat sur la flexicurité où, dans l'exemple stylisé, celui du Danemark, le haut niveau des allocations de chômage couplé avec un système quasi impératif de formation est censé délivrer les meilleurs résultats. A noter que la générosité du système danois a été réduite au fil du temps et que le gouvernement voulait encore la réduire de manière radicale (réforme non approuvée). Ainsi, il est indiqué dans la Communication sur la flexicurité (CCE, 2007) : « De bons systèmes d'allocations chômage sont nécessaires pour pallier les conséquences négatives sur les revenus lors des transitions entre les emplois, mais peuvent avoir un effet négatif sur l'intensité des recherches d'emploi et atténuer l'effet des incitations financières qui poussent à accepter un travail. Cela peut être largement compensé par l'offre d'une assistance à la recherche d'emploi et des mesures efficaces d'incitation à travailler (4).
L'Europe va, dans ce débat, renforcer les tendances nationales sans pour autant développer une approche uniforme de ce thème, pas plus que celui de flexicurité. Il y a une convergence en termes de thématique mais toujours une diversité de politiques mises en œuvre. Il s'agit également d'une tendance plus générale d'« économiciser » les débats sociaux (pour la France voir Barbier, 2008a) qui correspond au niveau européen à l'influence grandissante de la DG Economie et Finance dans les débats sociaux (Pochet, 2006).

Dans la typologie du changement à trois niveaux développée par Peter Hall (1993), l'influence de l'UE se situerait au troisième niveau (glissement de paradigme) et non ou nettement moins sur les deux premiers niveaux. L'influence de l'UE a eu pour

(4) OCDE (2005).

conséquences de promouvoir une dynamique transversale notamment en proposant de nouveaux modèles à imiter (les Pays-Bas et le Danemark qui n'étaient pas les modèles traditionnels pour les pays bismarckiens). Simultanément, aucun pays bismarckien n'a été proposé comme modèle (l'Autriche aurait pu être un candidat idéal en ce qu'elle présente les mêmes performances globales que les Pays-Bas et le Danemark).

Dans notre conclusion, nous nous baserons sur les conclusions des cas de la SEE et de l'UEM pour développer trois scénarii plausibles.

CONCLUSION

Les canaux par lesquels l'UE influence les politiques nationales sont nombreux et variés, et plusieurs mécanismes distincts sont à l'œuvre. Pour comprendre l'influence de l'UE, il est nécessaire de prendre en considération les différents impacts et de ne pas se limiter à la "soft law". Dans notre explication de l'influence de l'UE en tant que variable intervenante, la chronologie est un élément clé. L'impact de l'UE s'est avéré cumulatif sur divers aspects communs de la politique nationale. Cet effet n'est qu'une partie de l'impact transnational et transversal. Ici, une fois de plus, selon notre cadre d'analyse, cela n'a guère de sens d'opérer une distinction stricte entre les différentes sources : l'OCDE et l'UE ont toutes deux contribué au changement des priorités dans les Etats bismarckiens.

Dans cet article, nous avons exploré deux domaines**.** Comme nous l'avons démontré, il y a lieu de tenir compte du phénomène de l'apport d'idées top-down ou bottom-up; sans quoi la perspective est incomplète. Conformément à notre approche d'une européanisation et d'une politique sociale de l'UE, les acteurs ne sont pas passifs, subissant la politique de l'UE ; ils contribuent à créer/modifier/réduire ou augmenter les contraintes. Les changements peuvent également se produire au niveau de l'UE. En effet, la révision du Pacte de Stabilité et de Croissance prend en considération, du moins jusqu'à un certain point, la privatisation des pensions (transition du premier pilier vers le deuxième). Contrairement à ce que l'on attend, l'influence européenne pourrait avoir eu pour effet de freiner cette transition (en d'autres mots, le pacte de stabilité pourrait avoir empêché des réformes radicales), obligeant certains acteurs à chercher à modifier les règles européennes. En ce sens, l'histoire racontée par les statistiques est seulement partielle et nécessite d'être complétée par la réalisation d'études de cas. Par exemple, même si les chiffres ne fournissent aucune indication quant à un éventuel impact du Pacte de Stabilité sur l'ensemble des dépenses de pensions, nous ne pouvons conclure qu'il n'en ait pas exercé du tout (dans ce cas de figure, la variable temps est essentielle) (Pierson, 2004). Mais l'UEM a également déclenché des politiques salariales et des réformes sociales au niveau national (pactes sociaux) et une réaction au niveau de l'UE dans le cadre de l'adoption de la SEE (Pochet, 2005 et 2006). L'UEM a donc exercé un impact indirect sur les réformes de la protection sociale

par le biais des accords globaux en matière de négociations salariales. L'UEM a joué un rôle dans le développement d'un discours d'opposition aux déficits publics ou au mode de financement de la protection sociale.

En ce qui concerne la SEE sur base des résultats empiriques des chapitres nationaux du livre de Zeitlin et Pochet (2005) et d'autres sources nationales (voir le site Internet de l'Université de Wisconsin-Madison pour les références), cette influence semble, à ce jour, inégale et très générale, ce qui signifie, qu'elle est sujette à réinterprétation au niveau national par les acteurs politiques ainsi que par des entrepreneurs politiques et normatifs. Mais il en va de même pour les directives sociales (Falkner *et al.*, 2005). Néanmoins, il est évident à la lecture des recommandations que la plupart des Etats-providence bismarckiens (et en partie le R-U) ne s'inscrivent pas dans cette logique d'ensemble de la SEE.
L'objectif de la SEE était, d'une part, de tenter de rééquilibrer le message économique libéral au niveau de l'UE et, d'autre part, de promouvoir la modernisation du marché de l'emploi au niveau national. Cela n'a pas de sens d'espérer (ou de craindre) que chaque ligne directrice soit strictement mise en œuvre au niveau national. Falkner et ses collègues (2005) montrent que les directives dont les dispositions étaient plutôt claires et comportant un effet obligatoire furent mises en œuvre avec des retards considérables et souvent de manière incomplète. La SEE a contribué à modifier le cadre national des références. Ce changement était seulement pour partie extérieur étant donné que les Etats membres (et les ministres des affaires sociales) avaient pour tâche de promouvoir le message de la SEE et, plus globalement, celui de Lisbonne. Il n'y a pas d'impacts directs et unilatéraux sur les Etats-providence bismarckiens ou sur les Etats-providence nationaux en général. Les acteurs et leurs stratégies servent d'intermédiaires aux impacts de par la nature du problème, par l'héritage du passé (Schmidt, 2002) mais, comme le souligne justement Palier, les Etats-providence bismarckiens continuent encore à lutter pour trouver une manière de se réinventer (ce qui est moins vrai pour les Etats anglo-saxons et scandinaves). La plupart des chercheurs soutiennent la nécessité de changements substantiels dans les pays bismarckiens et, à l'opposé, il est difficile de trouver des représentants du monde académique qui soutiennent la poursuite d'un tel modèle. Dans ces circonstances, le discours de l'UE et les nouveaux mots à la mode (activation, vieillissement actif, flexicurité, apprentissage tout au long de la vie, rationalisation des sexes, taux d'emploi, équilibre entre les trois piliers de pensions, etc.) qui ne faisaient pas partie du langage traditionnel des pays bismarckiens contribuent à influencer et à construire de nouveaux discours.

Le changement de référence (partiel et souvent contradictoire) n'implique pas que toutes les politiques nationales soient totalement congruentes avec le nouveau modèle (voir Barbier, 2008 et Serrano et Magnuson, 2007, pour ce qui est de l'activation). Dans la typologie de Hall (complétée par Hemerijck), l'UE a des implications principalement vers le niveau 3 (paradigme), laissant le soin aux Etats membres de trouver la façon d'adapter les niveaux un (instruments) et deux (institutions).

Dans les paradigmes anglo-saxon ou libéral, les politiques sociales nationales étaient et sont également différentes. Ceci reste vrai dans le champ économique avec le paradigme keynésien qui a été interprété de diverses manières. En d'autres termes, l'incohérence à l'intérieur d'un paradigme commun n'est pas une chose exceptionnelle (voir Streeck et Thelen, 2005).

Une autre façon d'analyser l'impact consiste à examiner son impact sur le système politique. Ce qui pourrait constituer l'impact à long terme le plus important est la diminution du rôle des syndicats au niveau de l'UE par rapport au passé et à ce qui se passe sur la scène nationale. Cet affaiblissement de la place des acteurs clés de l'Etat-providence bismarckien dans les nouveaux discours produits au niveau européen (que ce soit au niveau des politiques macroéconomiques ou au niveau de la SEE et des réformes des Etats-providence) pourrait préfigurer une situation où les syndicats pourraient être ignorés (voir les réformes récentes des pensions) et ne se verraient offrir qu'un rôle symbolique. Cela reflète également le poids accru des commissions d'experts dans la mise en place du cadre des réformes au niveau national.
L'architecture institutionnelle et la cohérence entre institutions rendent le changement plus ou mois réalisable à court terme. Dans le chapitre conclusif de l'ouvrage collectif sur l'impact de l'UEM sur le modèle social européen, A. Martin et G. Ross (2004) soulignent : "Les modèles sociaux sont un ensemble complexe d'institutions et de contrats sociaux interconnectés qui engagent moralement les acteurs. Toutefois, quel que soit le degré de désaccord sur certains sujets spécifiques, une masse critique de ces acteurs agira normalement pour la préservation des engagements plus larges du contrat. Les institutions sont interconnectées, ou regroupées en clusters, de telle manière que les acteurs perçoivent souvent les menaces envers des arrangements particuliers comme des menaces envers d'autres, même si les relations fonctionnelles sont apparemment différentes".
Comme l'indique Ferrera (2005) à juste titre, il existe trois dimensions à l'oeuvre. En premier lieu, l'UE exerce un impact sur l'Etat-providence national par la suppression des frontières et par la réduction du nombre des options (cela pourrait arriver par le biais du règlement 1408/71, des directives sur l'égalité entre hommes et femmes, des arrêts de la Cour de justice à propos de la limite entre aide sociale et protection sociale, des critères UEM, etc.). En deuxième lieu, les Etats membres ou du moins certains d'entre eux tentent de résister (subsidiarité, affaire Barber et changement du Traité, etc.). Finalement, nous observons une tentative de créer au niveau européen, un certain type de contrepoids au biais dérégulatoire. La MOC pourrait être l'un de ces outils (Jenson et Pochet, 2005).

Dans ce contexte élargi, nous pourrions en conclusion emprunter certains éléments du débat sur les variétés de capitalisme. Le capitalisme au niveau de l'UE basé sur un marché commun et une monnaie unique est toujours à la recherche de complémentarités institutionnelles entre les différents niveaux (UE, national, régional) et les politiques afin de créer une croissance à long terme (Pochet, 2006).

En nous basant sur les trois dimensions mises en évidence par Ferrera (déstructuration, restructuration défensive le long d'anciennes frontières, et restructuration le long de nouvelles lignes frontalières, plus larges), nous aimerions conclure en présentant trois scénarios.

- La politique monétaire a changé à la fin des années '70 au niveau national (Hall, 1989) et ensuite au niveau de l'UE (McNamara, 1999). Les Etats-providence bismarckiens s'adaptent actuellement à cette nouvelle configuration, partiellement due à des raisons internes, partiellement due à des pressions extérieures poussant à la création de nouvelles complémentarités fonctionnelles entre un Etat-providence productif et un régime monétaire axé sur l'offre. Les ajustements à ce nouveau régime monétaire ont été progressifs mais ont atteint un point de *non-retour*. A travers la MOC, l'UE accompagne les Etats-providence nationaux dans une mutation qui mène vers une orientation plus axée sur l'offre dans leurs politiques sociales, qui se sont développées dans un contexte keynésien. La fonction de la MOC est d'aider les Etats-providence nationaux et, en particulier, ceux de tradition bismarckienne, à trouver de nouveaux principes, des nouvelles fonctions, une nouvelle architecture afin que les politiques sociales soient plus en phase avec des politiques économiques axées sur l'offre (Palier et Pochet, 2005, p. 267). L'érosion des Etats-providence bismarckiens mènera à une conversion vers un autre type d'Etat-providence (anglo-saxon ou pas très éloigné de ce modèle).

- A l'exception des quelques rares pays proches des types idéaux, les complémentarités institutionnelles n'existaient pas dans la plupart des pays. La complexité institutionnelle, la redondance, le chevauchement, la réinterprétation, la disposition en couches, etc., étaient des facteurs nettement plus communs (Streeck et Thelen, 2005). Il n'y a pas de raison de s'attendre à ce qu'il y ait de l'ordre dans une gouvernance multiniveaux. L'influence de l'UE sera désordonnée avec des impacts inégaux en fonction des pays et des politiques. Les coalitions nationales continueront à résister en préservant les principales caractéristiques du compromis social national. Dans cette période d'incertitudes, la diversité pourrait être un avantage pour s'adapter aux circonstances fluctuantes (Boyer, 2005). Les Etats-providence bismarckiens deviendront de plus en plus hybrides : ils conserveront un certain nombre de caractéristiques et en changeront d'autres. Ceci pourrait aboutir à la réinvention de la voie bismarckienne.

- Le nouveau régime monétaire est nettement plus complexe qu'on ne le dit et, par ailleurs, tous les acteurs ne se sont pas convertis à l'orthodoxie monétaire. L'architecture institutionnelle monétaire est toujours fragile tout comme le sont les fondations économiques qui l'étayent. Le changement du Pacte de stabilité et de croissance pourrait être un changement de premier ordre selon les termes de Hall (changement d'instrument lorsque l'on est confronté à un échec persistant, ce qui est le cas de l'UEM). Ceci étant le cas, il ne faut pas en conclure que les pressions sur les Etats-providence bismarckiens puissent se réduire (une partie des problèmes est interne, mais nous observons également un décalage dans le temps).

Les ajustements nécessaires pour produire un modèle efficace (en termes de croissance à long terme) dépendent de l'évolution mutuelle de toutes les politiques sectorielles (monétaire, recherche et développement, social, négociations salariales).

BIBLIOGRAPHIE

Armingeon, K. et Beyeler, M. (éds.), *The OECD and European Welfare States*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Barbier, J.-C., Une 'Europe sociale' normative et procédurale : le cas de la stratégie coordonnée pour l'emploi, *Sociétés contemporaines*, n° spécial "Intégration territoriale et politiques sociales en Europe : La construction de l'Union européenne" (sous la dir. B. Théret), Vol. 3, No. 47, 2002.

Barbier, J.-C., *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*, Rapport de recherche pour la DARES, Ministère du Travail, janvier 2006. 2006.

Barbier, J.C., *La longue marche vers l'Europe sociale*, PUF, coll. Lien social, Paris, 2008.

Barbier, J.C, La transformation des forums de politique sociale en France depuis les années 90, in Giraud, O., Muller, P. et Warin, P., *Politiques publiques et démocratie,* La Découverte, Paris, 2008a.

Cazenave, M.C., Europe continentale et politique de "Making Work Pay" : les expériences belge et française, in Dang, A.T., Outin, J.L. et Zajdela, H. (dir.), *Travailler pour être intégré ? Mutations des relations entre emploi et protection sociale*, CNRS éditions, 2006.

Barbier, J.-C. et Samba Sylla, N., *Stratégie européenne pour l'emploi: les représentations des acteurs en France*, Rapport pour la DARES et la Délégation à l'emploi du Ministère du Travail et de l'Emploi, décembre 2001, 2001.

Bartolini, S., *Restructuring Europe. Centre Formation, System Building and Political Structuring between the Nation State and the EU, Oxford University Press, Oxford, 2005.*

Begg, I. et Nectoux, F., Social Protection and Economic Union, *Journal of European Social Policy*, Vol. 5, No. 4, pp. 285-302, 1995.

Behning, U., *National Social Policy-Making in the European Multi-Level System of Governance. Institutional Change and the Open Method of Co-ordination*, paper presented at the ECPR's – Joint Sessions of Workshops, Workshop 1 "EU Social Policy – Europeanisation or the Persistance of National Differences", Nicosie (Chypre), 25-30 avril 2006, 2006.

Bosco, A., Toward a Rethinking of the National Systems of Social Protections? Observations on the Recent Jurisprudence of the Court of Justice, *European Problems*, No. 7, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, juillet 2000, (http://www.notreeurope.asso.fr), 2000.

Boyer, R., Changement d'époque... mais diversité persistante des systèmes de protection sociale, in Vielle, P., Pochet, P. et Cassiers, I. (dir.), *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme?*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, pp. 33-59, 2005.

Bulmer, S. J. et Radaelli, C. M.,"The Europeanisation of National Policy?", *Queen's University Belfast on-line paper on Europeanisation*, No. 1/2004, 2004, (http://www.qub.ac.uk/païs/Research/Paper Series/Europeanisation Papers/).

Cardani, A. M., The Monetary Union and the Single Market: Challenges and Oppportunities, in Pochet, P. et Vanhercke, B. (éds.), *Social Challenges of Economic and Monetary Union*, European Interuniversity Press, Bruxelles, pp. 117-134, 1998.

Cowles, M., Caporaso, J. et Risse, T., *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca et Londres, 2001.

de la Porte, C. et Pochet, P., *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, 2002.

de la Porte, C., Pochet, P. et Room, G., Social Benchmarking, Policy-Making and the Instruments of New Governance, *Journal of European Social Policy*, Vol. 11, No. 4, novembre 2001, pp. 291-308, 2001.

Dehousse, R., La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique, in Lascoumes, P. et Le Galès, P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, Paris, pp. 331-356, 2004.

Dudek, C. et Omtzigt, P., The role of Brussels in National Pension Reforms, *EUI working Papers*, No. 47, Florence, 2001.

Duval, R. et Elmeskov, J., The Effects of EMU on Structural Reforms in Labor and Product Markets, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 438, OCDE Economie, 2005.

Dyson, K., *European States and the Euro – Europeanization, Variation, and Convergence, Oxford University Press, Oxford, 2002.*

Dyson, K., *Binding Hands as a Strategy for Economic Reform: Government by Commission,* German Politics, Vol. 14, No. 2, juin 2005, pp. 224-247, 2005.

Enderlein, H., Adjusting to EMU. The Impact of Supranational Monetary Policy on Domestic Fiscal and Wage-Setting Institutions, *European Union Politics*, Vol. 7, No. 1, pp. 113-140, 2006.

Erhel, C., Mandin, L. et Palier, B., The Leverage Effect. The Open Method of Co-ordination in France, in Zeitlin, J. et Pochet, P. (éds.), avec Magnusson, L., *The Open Method of Coordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, pp. 217-248, 2005.

Fajertag, G. et Pochet, P. (éds.), *Social Pacts in Europe,* European Trade Union Institute et Observatoire social européen, Bruxelles, 1997.

Fajertag, G. et Pochet, P. (éds.), *Social Pacts in Europe – New Dynamics*, European Trade Union Institute et Observatoire social européen, Bruxelles, 2000.

Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M. et Leiber, S., *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.*

Ferrera, M., The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe, *Journal of European Social Policy*, Vol. 6, No. 1, pp. 17-37, 1996.

Ferrera, M., *The Boundaries of Welfare, European Integration and the new spatial politics of social protection*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

Fleckenstein, T., Europeanisation of German Labour Market Policy? The European Employment Strategy Scrutinised, *German Politics*, Vol. 15, No. 3, septembre 2006, pp. 284-301, 2006.

Freeland, M., Craig, P., Jacqueson, C. et Koutouris, N., *Public Employment Services and* European Law?, Oxford University Press, Oxford, 2007.

Goetschy, J., Taking Stock of Social Europe: is there such a Thing as a Community Social Model?, in Jepsen, M. et Serrano Pascual, A. (éds.), *Unwrapping the European social model*, Policy Press, Bristol, pp. 47-72, 2006.

Goetz, K., European Integration and National Excecutives : A cause in Search of an Effect, in Goetz, K et Hix, S. (éds.), *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, Frank Caas, Londres, pp. 211-231, 2001.

Goetz, K. et Hix, S., *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, Frank Caas, Londres, 2001.

Guillen, A., Defrosting the Spanish Welfare State: the Weight of Conservative Components in Palier, B. (ed.), *A long good bye to Bismarck? The Politics of Welfare reforms in Continental Europe, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2009.*

Hall, P., *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France, Cambridge University Press, New York, 1986.*

Hall, P., *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations,* Princeton University Press, Princeton, N.J, 1989.

Hall, P., *Policy Paradigms, Social Learning, and the State, Comparative Politics,* Vol. 25, No. 3, pp. 275-296, 1993.

Heidenreich, M. et Bischoff, G., *The Open Method of Coordination. A way to the Europeanization of social and employment policies?,* Journal of Common Market Studies, Vol. 45, 2007.

Hemerijck, A., *'Changing Liaisons'. Corporatist Governance, the Welfare State, and European Integration,* in Pasture, P., Davids, D. and Devos, G. (éds.), "Changing Liaisons". The Dynamics of Social Partnership in Twentieth Century West-European Democracies, P.I.E.-Peter-Lang, Bruxelles (à paraître), 2008

Hemerijck, A., *Beyond the Double Bind of Social Europe,* in Magnusson, L. and Stråth, B. (éds.), European Social Citizenship. Preconditions for Future Policies from a Historical Perspective, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, pp. 89-123, 2004.

Holzmann, R. et Jorgensen, S., *Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond,* International Tax and Public Finance, World Bank Discussion Paper, No. 0006, 2000.

Jenson, J. et Pochet, P., *Employment and Social Policy since Maastricht: Standing up to the European Monetary Union,* in Fishman, R. M. et Messina, A. M. (éds.), The Year of the Euro. The Cultural, Social, and Political Import of Europe's Common Currency, The University of Notre Dame Press, Notre Dame, 2005.

Kilpatrick, C., *New EU employment Governance and constitutionalism, in de Búrca,* G. et Scott, J. (éds.), New Governance and constitutionalism in Europe and the US, Hart Publishing, Oxford, pp. 121-152, 2006.

Kvist, J. et Saari, J., *The Europeanisation of social protection,* The Policy Press, Bristol, 2007.

Lahusen, C., *La main invisible de l'Union européenne et l'européanisation silencieuse des débats publics sur le chômage,* Politique européenne, no 21, pp. 41-71, 2007.

L'Horty, Y., *Revenu minimum et retour à l'emploi : une perspective européenne, document de recherche EPEE,* 04 avril, Evry, 2004.

Lascoumes, P. et Le Gales, P., *Introduction: Understanding Public Policy through its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation,* Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions, Vol. 20, No. 1, janvier 2007, pp. 1-21, 2007.

Leibfried, S., *Social Policy Left to the Judge and the Market?,* in Wallace, H., Wallace, W. t Pollack, A. (éds.), Policy Making in the European Union, Oxford University Press, Oxford, pp. 243-278, 2005.

Leibfried, S. et Pierson, P., *European Social Policy – Between Fragmentation and Integration,* The Brookings Institution, Washington DC, 1995.

Majone, G., The European Community Between Social Policy and Social Regulation, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 1, No. 2, pp. 153-170, 1993.

Mandin, C., *L'Union européenne et la réforme des retraites*, Mémoire de DEA, Institut d'études politiques, Sciences Po, Paris, 2001.

Manow, P., Schäfer, A. et Zorn, H., European Social Policy and Europe's Party- Political Center of Gravity 1957-2003, *MPIfG Discussion Paper*, No. 04/6, Max-Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, septembre, 2004.

Manow, P. et Seils, E., Adjusting badly: the German welfare state, structural change, and the open economy, in Scharpf, F. W. et Schmidt, V. A. (éds), *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. 2, Oxford, Oxford University Press, pp. 264-308, 2000.

Martin, A. et Ross, G., *Euros and Europeans. Monetary Integration and the European Model of Society,* Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

McKee, M., Mossialos, E. et Baeten, R., *The Impact of EU Law on Health Care Systems*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, 2002.

McNamara, K., *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union*, Cornell University Press, Ithaca t Londres, 1999.

Moreno, L. et Palier, B., *The Europeanization of welfare, Paradigm shifts and social policy reforms*, Document présenté à la conférence d'Espanet, 9-11 septembre 2004, 2004.

Natali, D., *Vincitori e perdenti. Come cambiano le pensioni in Italia e in Europa*, Il Mulino, Bologne, 2007.

Natali, D. et Pochet, P., *The Evolution of Social Pacts in the EMU Era: A case of 'uneven institutionalisation'*, document présenté lors du Congrès de l'IIRA, Manchester, septembre 2007, 2007.

Obinger, H., Leibfried, S. et Castles, F. G., Bypasses to a social Europe? Lessons from federal experience, *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 3, juin 2005, pp. 545-571, 2005.

Obinger et Talos, Janus-faced developments in a prototypical Bismarckian welfare state: Welfare Reforms in Austria since the 1970s, in Palier, B. (ed.), *A long good bye to Bismarck? The Politics of Welfare reforms in Continental Europe,* Amsterdam University Press, Amsterdam, 2009.

Palier, B., 'Defrosting the French' Welfare State, *West European Politics*, Vol. 23, No. 2, pp. 113-136, 2000.

Palier, B., *The Politics of Reforms in Bismarckian Welfare Systems*, Background paper for the Study day of the CEVIPOF, Paris, 9-11 décembre 2005, 2005.

Palier, B., The Politics of Reforms in Bismarckian Welfare Systems, *Revue française des Affaires sociales*, No. 1-2006, pp. 47-72, 2006.

Palier, B. (ed.), *A long good bye to Bismarck? The Politics of Welfare reforms in Continental Europe, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2009.*

Palier, B. et Pochet, P., Toward a European Social Policy – At Last?, in Jabko, N. et Parsons, C. (éds.), *The State of the European Union Vol. 7, With US or Against US? European Trends in American Perspective*, Oxford University Press, Oxford, pp. 253-273, 2005.

Pierson, P., Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity, *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 4, pp. 539-560, 1998.

Pierson, P., *Politics in Time*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

Pochet, P., The European Employment Strategy at a Crossroads, in Degryse, C. et Pochet, P. (éds.), *Social Developments in the European Union – 2002*, European Trade Union Institute, Observatoire social européen et Saltsa, Bruxelles, pp. 61-95, 2003.

Pochet, P., The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe. A Historical Perspective, in Zeitlin, J. et Pochet, P. avec Magnusson, L. (éds.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, pp. 37-82, 2005.

Pochet, P., Debate around the social model: evolving players, strategies and dynamics, in Degryse, C. et Pochet P. (éds.), *Social Developments in the European Union - 2005*, European Trade Union Institute, Observatoire social européen t Saltsa, Bruxelles, pp. 79-99, 2006.

Pochet, P., Gouverner la sécurité sociale : les enjeux européens, essai de clarification méthodologique, *Revue belge de sécurité sociale*, No 2, pp. 285-311, 2007.

Pochet, P., Still binding regulation in Dehouse, R. (dir.), *The Community Method: Obstinate or Obsolete?*, Basingstoke, Palgrave, 2009.

Pochet, P. et Goetschy, J., La politique européenne de l'emploi: réflexions sur les nouveautés de 1999 et leur impact pour la Belgique, *Revue belge de sécurité sociale*, No. 1, pp. 69-86, 2000.

Pochet, P. et Natali, D., Réseaux européens relatifs aux pensions: la participation d'intérêts organisés au processus décisionnel de l'UE, *Revue belge de sécurité sociale*, No. 2, pp. 307-336, 2005.

Pochet, P. et Reman, P., La sécurité sociale en Belgique: entre régionalisation et européanisation, *Lien social et politiques*, No. 56, Université de Montréal, 2006.

Pochet, P. et Vanhercke, B., The Challenges of Economic and Monetary Union to Social Protection, in Välimäki, K. (ed.), *Financing social Protection in Europe*, Ministère des Affaires Sociales et de la Santé, Publications 1999, 21, Helsinki, pp. 145-173, 1999.

Radaelli, C., Whither Europeanisation ? Concept Stretching and Substantive Change, *European Integration Online Papers (EioP)*, Vol. 4, No. 8, 17 juillet 2000, 2000 ().

Radaelli, C., The Europeanization of Public Policy, in Featherstone, K. et Radaelli, C. (éds.), *The politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, pp. 27-56, 2003.

Sabel, C. et Zeitlin, J., *Learning from difference: The new architecture of Experimentalist governance in the EU*, projet non publié, 20 juin 2006, 2006.

Serrano Pascual, A. et Magnusson, L., *Reshaping Welfare State and activation Regime in Europe,* P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, 2007.

Scharpf, F. W., *Governing in Europe. Effective and Democratic ?,* Oxford University Press, Oxford, 1999.

Scharpf, F. W., *Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe, MPIfg Discussion Paper, No. 00/5,* Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, novembre 2000, 2000 (http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp00-5.pdf).

Scharpf, F. W., *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity,* MPIfG Working Paper, No. 02/8, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, juillet 2002, 2002 ().

Scharpf, F. et Schmidt, V. (éds.), *Welfare and work in the open economy: from vulnerability to competiveness,* Oxford University Press, Oxford, 2000.

Schelkle, W., *Does the implementation of Lisbon Agenda bring about a European Social Model*, document présenté lors de la session commune de l'ECPR, Nicosie, 25-30 avril 2006, 2006.

Schludi, M., *The Reform of Bismarckian Pension Systems. A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2005.*

Schmidt, V., *The Futures of European Capitalism,* Oxford University Press, Oxford, 2002.

Sindbjerg Martinsen, D., *The Europeanization of Welfare – The Domestic Impact of Intra-European Social Security,* Journal of Common Market Studies, Vol. 43, No. 5, pp. 1027-1054, 2005.

Streeck, W. et Thelen, K., *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies,* Oxford University Press, Oxford, 2005.

Thatcher, M., Winners and losers in Europeanization: reforming the national regulation of telecommunications, *West European Politics*, Vol. 27, No. 2, pp. 284-309, 2004.

Trichet, J.-C., EMU and the Euro: successes and challenges, speech delivered at the conference The Euro five years later, Amsterdam, le 12 octobre 2004, 2004 ().

Zeitlin, J., The Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy, in Zeitlin, J. et Pochet, P. (éds.), avec Magnusson, L., *The Open Method of Coordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, pp. 447-503, 2005.

Zeitlin, J. et Pochet, P. (éds.) avec Magnusson, L., *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, 2005.

TABLE DES MATIERES

INFLUENCE DE L'INTEGRATION EUROPEENNE SUR LES REFORMES DES POLITIQUES SOCIALES DANS LES ETATS BISMARCKIENS

INTRODUCTION 511

1. INFLUENCE DE L'UE 513

2. INFLUENCE UE SUR LES DIFFERENTES SEQUENCES DU CHANGEMENT NATIONAL 518

2.1. IMPACT DE L'UEM ET DU PACTE DE STABILITE 519
2.2. LA SEE : DE NOUVELLES IDEES POUR DE NOUVELLES DIRECTIONS POUR LES REFORMES 523

CONCLUSION 528

BIBLIOGRAPHIE 533

PRIX

Le numéro
En Belgique .....25,00 EUR
A l'étranger .....34,00 EUR

L'abonnement annuel (4 numéros)
En Belgique .....100,00 EUR
A l'étranger ..... 136,00 EUR
ISSN : 0035-0834
Numéro de compte : 679-2005863-97
IBAN: BE54 6792 0058 6397
BIC: PCHQBEBB

Les auteurs sont priés d'adresser leurs manuscrits à
Monsieur Koen Vleminckx, Conseiller général
Service public fédéral Sécurité sociale
Finance Tower
Boulevard du botanique, 50 bte 135
1000 Bruxelles
e-mail : koen.vleminckx@minsoc.fed.be

Les textes reçus sont soumis, pour avis, à des spécialistes en la matière.

Le texte intégral de la Revue peut être consulté sur internet :
http://www.socialsecurity.fgov.be/fr/nieuws-publicaties/publicaties/btsz/belgisch-tijdschrift-voor-sociale-zekerheid.htm

CONSEIL DE REDACTION

PRESIDENT

Jos BERGHMAN, professeur à la Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven).

VICE-PRESIDENT

Koen VLEMINCKX, directeur études et publications, SPF Sécurité sociale.

SECRETARIAT

Roland VAN LAERE, SPF Sécurité sociale.

CONSEILLERS SCIENTIFIQUES

Denis BOUGET, professeur à l'Université de Nantes ;
Bea CANTILLON, professeur à l'Universiteit Antwerpen (UA) ;
Anton HEMERIJCK, professeur à la Vrije Universiteit Amsterdam (VU) ;
Alain JOUSTEN, professeur à l'Université de Liège (ULg) ;
Pierre PESTIEAU, professor à l'Université de Liège (ULg) ;
Yves STEVENS, professeur à la Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven) ;
Pierre VANDERVORST, professeur à l'Université libre de Bruxelles (ULB) ;
Herwig VERSCHUEREN, professeur à l'Universiteit Antwerpen (UA), professeur invité à la Vrije Universiteit Brussel (VUB) ;
Pascale VIELLE, professeur à l'Université Catholique de Louvain (UCL).

MEMBRES DES INSTITUTIONS EUROPEENNES

Isabelle MAQUET, Commission européenne, DG Emploi, affaires sociales et inclusion ;
Muriel RABAU, Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne concernant la protection sociale.

MEMBRES DE L'ADMINISTRATION

Frank VAN MASSENHOVE, président du SPF Sécurité sociale ;
Tom AUWERS, directeur général, SPF Sécurité sociale ;
Jo DE COCK, administrateur général de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI) ;
Anne OTTEVAERE, administrateur général adjoint, Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFTS) ;
Frank ROBBEN, administrateur général de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS).

COLLABORATEURS PERMANENTS

Françoise GOSSIAU, SPF Sécurité sociale ;
Guy RINGOOT, SPF Sécurité sociale.