



LIENS NORD-AMÉRICAINS
**NOTE
D'INFORMATION**

Intégration européenne et convergence des États providence nationaux

Faits saillants

- Les États membres de l'Union européenne (UE) ont été soumis à de nombreuses pressions qui pourraient aboutir à la convergence de leurs systèmes d'aide sociale. La mondialisation et l'intégration européenne sont des sources de ce type de pressions. Des pressions supplémentaires sont liées à la politique sociale européenne qui est mise en œuvre par le biais d'un certain nombre d'instruments de la Commission.
 - L'unanimité n'est pas absolue chez les experts quant à savoir si la convergence existe. La réponse la plus prudente est qu'une certaine convergence est réalisée, mais que les structures sous-jacentes des systèmes sont passablement résilientes.
 - Bien qu'il ne soit pas aisé de définir le concept de la convergence, la plupart des chercheurs estiment qu'elle est restreinte. Une certaine convergence est réalisée au niveau des pressions socioéconomiques, mais moins au niveau des intentions et encore moins au niveau des résultats; c'est par ailleurs au niveau des structures des régimes de politique sociale qu'elle est la plus réduite.
 - En conséquence, il semblerait qu'il reste encore amplement de place pour une intervention politique dans la conception et la mise en œuvre de programmes d'aide sociale nationaux.
- Le débat n'est toutefois pas clos et il se poursuivra vraisemblablement encore pendant un certain temps.

Au cours des 20 dernières années, la mondialisation, la libéralisation du commerce et les accords régionaux de libre-échange ont suscité des préoccupations au sujet de la convergence des politiques nationales à tel point que certaines personnes avaient même prédit l'effondrement de l'État-nation. Cette dynamique a touché de nombreux secteurs d'intervention, de l'économie à l'environnement, en passant par la sécurité. Elle fut en outre une source majeure de préoccupations dans les secteurs des politiques sociales et culturelles.

Au Canada, du moins depuis la signature de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), certaines mises en garde récurrentes ont été faites au sujet des dangers de la convergence avec les États-Unis dans un ou plusieurs de ces secteurs et, surtout, dans celui de la politique sociale.

Bien que l'on ne puisse pas s'attendre à mettre fin à ce débat un jour, l'expérience de l'Union européenne pourrait jeter de la lumière sur une dynamique qui touche la plupart des pays, à travers le monde.

Vers une intégration européenne accrue?

Les États membres de l'UE ont été soumis aux forces de la mondialisation, à l'instar de tous les autres pays. La libéralisation du commerce a accru la concurrence entre les économies nationales et le développement de l'économie du savoir a imposé des ajustements aux travailleurs, ce qui a amplifié les disparités régionales. Conjugués au vieillissement de la population et à la dénatalité, ces facteurs posent une série de défis complexes à bien des États alors que les engagements antérieurs qui se sont concrétisés par des programmes de santé, d'éducation ou d'aide sociale généreux grèvent leurs ressources financières.

En Europe cependant, un défi supplémentaire pour les politiques nationales d'aide sociale est la politique sociale européenne comme telle. La politique sociale fait partie intégrante du projet européen et de la doctrine sur laquelle il s'appuie depuis le Traité de Rome (1957). Pour le Conseil européen de Barcelone (2002), cette politique est fondée sur un bon rendement économique, sur un niveau élevé de protection sociale et d'instruction et sur un dialogue social axé sur la mise en place de règles du jeu uniformes pour les entreprises et les travailleurs.

Pour promouvoir ses objectifs, la Commission européenne a recours à plusieurs outils.

Dispositions législatives rigides : La Commission peut demander aux États membres d'intégrer les dispositions sociales, principalement les droits fondamentaux et les normes sociales minimales, dans leur législation nationale. Par exemple, ces dispositions peuvent nécessiter la mise en œuvre du principe de la rémunération égale pour les hommes et les femmes ou d'autres droits des employés, ou elles peuvent donner lieu à des règlements sur la santé et la sécurité au travail.

Règles n'ayant pas caractère obligatoire : Il s'agit des règles de conduite, des engagements ou de documents d'information comme des livres blancs ou des livres verts, par exemple le Livre vert sur la politique sociale européenne, publié sous la présidence de Jacques Delors (1993).

Fonds social européen : Le Fonds social européen d'environ 70 milliards d'euros pour la période allant de 2000 à 2006, est un des quatre fonds structurels, les autres concernant l'agriculture, les pêches et la régionalisation. Le Fonds social européen est en place depuis 1957 et finance, dans l'Union européenne, des projets visant à accroître et à moderniser les compétences des travailleurs ou à encourager des projets d'entrepreneuriat. Par exemple, de nombreux projets encouragent la contribution des travailleurs d'âge mûr.

Méthode ouverte de coordination (MOC) : Elle est considérée comme l'une des approches les plus novatrices qui permet à l'UE de mettre en valeur et d'harmoniser les politiques sociales dans les États membres. Il s'agit d'un processus interactif entre la Commission et ses membres. En premier lieu, des lignes directrices et des recommandations sont adoptées et communiquées aux États membres. Ensuite, chaque État membre prépare son plan d'action national (PAN) en tenant compte des recommandations, tout en ayant la latitude de choisir les mesures qu'il juge les plus appropriées dans son contexte national. La dernière étape est celle de l'évaluation des performances nationales et de la communication des pratiques exemplaires. On a eu recours à cette méthode dans les domaines de l'emploi, de l'exclusion sociale et des pensions.

La méthode ouverte de coordination permet aux États membres de l'UE de tirer parti des expériences des uns et des autres. Cette méthode respecte la diversité locale et elle s'appuie en fait sur elle... L'échange d'informations fiables a pour but – dans une certaine mesure du moins – d'institutionnaliser « l'imitation intelligente des politiques »... La méthode ouverte de coordination est à la fois un outil cognitif et normatif. [*Traduction*]

Frank Vandebroucke,
ministre des Affaires sociales et des Pensions,
gouvernement fédéral belge, 2002

La méthode ouverte de coordination aide les politiques nationales à progresser vers la réalisation des objectifs communs de l'Europe tout en laissant aux États membres le choix de la méthode pour les atteindre. [*Traduction*]

Commission européenne,
A Quick Guide to EU Employment and Social Policies, 2005

Y a-t-il convergence des politiques d'aide sociale nationales en Europe?

Compte tenu de l'effet conjugué des pressions qui pèsent sur les politiques sociales des États membres, la question semble justifiée; pourtant, elle appelle une autre question : comment mesurer la convergence des États providence?

La variable dépendante

Il n'est pas simple de faire une comparaison entre les États providence en raison de ce qu'on appelle parfois la question de la variable dépendante. En d'autres termes, quels indicateurs retient-on lorsqu'il s'agit d'évaluer ou de comparer les changements dans les politiques sociales?

La variable dépendante la plus évidente est celle des dépenses au titre de l'aide sociale (par habitant ou en proportion du produit intérieur brut, par exemple), mais il s'agit d'une mesure simpliste qui ne tient pas compte des besoins sociaux tels que le niveau de chômage ou le vieillissement de la population. Par conséquent, pour évaluer la générosité d'un système d'aide sociale, il faut analyser les données concernant les dépenses, ajustées selon les besoins. Les exemples des années 1980 et 1990 illustrent clairement la différence entre les statistiques brutes sur les dépenses et les statistiques ajustées selon les besoins car, au cours de cette période, les chiffres ajustés selon les besoins concernant les dépenses ont commencé à diminuer dans la plupart des pays de l'OCDE alors qu'en réalité, les dépenses sociales brutes et non ajustées ont augmenté.

On s'est heurté à de nombreuses autres difficultés dans l'interprétation des données sur les dépenses comme celles liées au choix d'un horizon temporel à court terme plutôt qu'à long terme. Il est possible qu'une augmentation des dépenses à court terme indique seulement une réaction à un chômage élevé plutôt qu'un changement de politique. En outre, les réformes pertinentes en matière d'aide sociale ne sont pas toujours de nature quantitative. Au cours des dernières années, c'est-à-dire au cours d'une période de compressions budgétaires, les États se sont appuyés de plus en plus sur des règlements et des normes, surtout la législation en matière de santé et de sécurité, ou sur la législation en matière d'égalité des chances, qui n'engendrent pas nécessairement des dépenses. Enfin, les études quantitatives ne donnent généralement pas beaucoup d'informations sur les structures sous-jacentes des systèmes d'aide sociale. Cependant, les analyses comparatives fondées sur des données quantitatives donnent des informations importantes sur les tendances en matière de politique sociale, pour autant qu'on les utilise en prenant les précautions voulues.

Une certaine convergence

Comme on pouvait le prévoir en raison de la complexité de la question, l'unanimité n'est pas absolue chez les experts quant à savoir si la convergence existe. La réponse la plus prudente est probablement qu'une certaine convergence existe mais que les structures sous-jacentes des systèmes sont passablement résilientes.

Les défis et les objectifs sont semblables pour tous les pays membres de l'UE. Ils investissent tous essentiellement dans les enfants, la famille et les femmes, doivent tous assurer la croissance de l'emploi et lutter contre l'exclusion sociale, et sont tous obligés de concevoir un nouveau contrat social pour les personnes âgées.

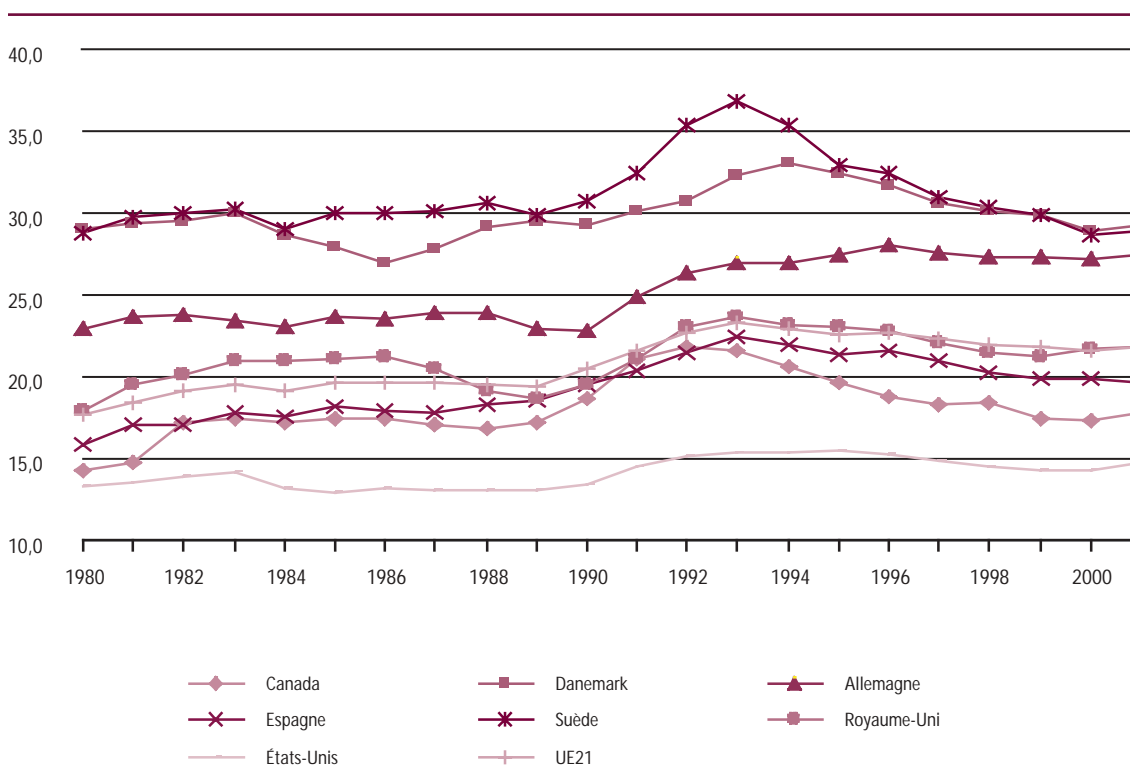
Dans ce contexte, il n'est pas surprenant de constater un certain degré de convergence, du moins en surface. En ce qui concerne les politiques relatives au marché du travail, on a assisté à une « diffusion progressive d'instruments d'intervention semblables dans les divers pays, pour faire face à des problèmes

semblables » [*traduction*] (Bertozzi, 2004 : 4). Cette constatation a été confirmée dans un récent rapport de la Commission européenne (2005 : 13) qui signale que « les principales voies de sortie précoce du marché – et en particulier les régimes de retraite anticipé, les prestations de chômage et les prestations d'invalidité – sont examinées d'un œil critique dans la plupart des États membres » [*traduction*]. Enfin, pour réagir au vieillissement de la population, de nombreux pays – et pas seulement en Europe – se sont tournés vers les régimes de retraite privés pour compléter les pensions de l'État.

Si l'on se base sur le critère plus général, quoique moins fiable, des dépenses sociales, il semblerait qu'une tendance à un certain degré de convergence se dessine. « En dépit des écarts persistants entre les systèmes nationaux, la part des dépenses consacrées aux mesures actives et les taux de remplacement des prestations de chômage sont actuellement plus semblables qu'ils ne l'étaient il y a 25 ans » [*traduction*] (Bertozzi, 2004 : 24).

Les dépenses sociales totales ont également quelque peu convergé dans tous les pays de l'OCDE mais, comme l'indique le tableau qui suit, ces dépenses en pourcentage du PIB pour certains pays de l'OCDE démontrent que la convergence n'a pas été très prononcée.

Dépenses sociales publiques totales en pourcentage du PIB
1980-2001



Source : OCDE (2004), Base de données sur les dépenses sociales (SOCX, <www.oecd.org/els/social/expenditure>).

Pourtant, des ressemblances significatives dans les mesures se traduisent généralement par des ressemblances un peu plus limitées dans les résultats, comme le confirment les statistiques nationales sur l'emploi, la pauvreté chez les enfants, les sans-abri, etc. Les différences sont dues au fait que toutes les mesures

sont mises en œuvre selon des conditions – institutions, contextes politiques, etc. – qui diffèrent d'un pays à l'autre et que « la convergence n'est pas synonyme d'homogénéisation des structures nationales » [*traduction*] (Börzel et Risse, 2000 : 12).

De là vient la question suivante : La convergence n'est-elle qu'un phénomène superficiel?

Les régimes sociaux sont résilients

Les experts ont relevé en Europe trois régimes de politique sociale présentant des différences aux niveaux des objectifs, des instruments et de la performance. Il s'agit du régime anglo-saxon du Royaume-Uni et de l'Irlande auquel sont affiliés, à l'extérieur de l'Europe, le Canada et les États-Unis; du régime nordique qui est celui de la Suède, de la Norvège et du Danemark, et enfin du régime continental, qui est en vigueur en Allemagne, en France, en Autriche et auquel s'ajoute parfois le régime méridional, en vigueur en Espagne, au Portugal et en Italie. Ces régimes sont caractérisés par des combinaisons différentes d'arrangements politiques, économiques, sociaux et culturels. C'est par le biais de ces arrangements que les mesures de politique sociale sont mises en œuvre.

Tous les régimes sont confrontés à des défis semblables mais réagissent de façon différente. En ce qui concerne le marché du travail, on a noté que : « Depuis les années 1970, l'Europe occidentale a été confrontée à deux principaux défis dans le domaine de l'emploi : faire face au déclin de l'emploi dans le secteur industriel et à l'intégration des femmes au marché du travail; [et] chaque régime d'emploi a élaboré des stratégies différentes pour relever ces deux défis » [*traduction*] (Bertozzi et Bonoli, 2002 : 5). Dans les pays anglo-saxons, la tâche de relever le défi a été laissée en grande partie au marché. Le groupe nordique s'est appuyé davantage sur le recyclage des travailleurs et l'intégration des femmes y a été encouragée par des mesures en matière de garde d'enfants et des congés parentaux généreux, tandis que les pays de régime continental ou méridional ont cherché à réduire l'offre de main-d'œuvre.

Par conséquent, la convergence des politiques n'entraîne pas une homogénéisation des régimes sociaux. En fait, un beaucoup plus grand nombre d'experts pensent que les régimes sociaux sont très résilients. D'autres experts ont fait remarquer qu'« un certain degré de convergence dans les résultats produits par les États providence européens est indéniable... [mais] la diversité persiste indéniablement dans les régimes d'aide sociale » [*traduction*] (Moreno et Palier, 2004 : 6). Un auteur s'est même risqué à dire que « les institutions politiques et les politiques pourraient être "conditionnées génétiquement" par les spécificités de chaque histoire nationale » [*traduction*] (Charbonnel, 2004 : 9).

Les spécialistes ne sont pas tous aussi catégoriques. En fait, certains d'entre eux estiment qu'il y a « diffusion progressive d'instruments d'intervention semblables dans les divers pays, pour faire face à des problèmes semblables » [*traduction*] (Bertozzi, 2004 : 24) et que cela peut être considéré comme une « convergence restreinte » des systèmes [*traduction*] (Bertozzi, 2004 : 4).

Convergence restreinte : un pas vers un modèle européen inévitable?

Il ne suffit pas de reconnaître l'existence d'une convergence restreinte; il est important de mieux comprendre la dynamique sous-jacente pour évaluer son degré d'inévitabilité. La plupart des experts ont tendance à penser que la mondialisation a posé des défis quelque peu semblables aux économies occidentales et que les États ont été obligés d'ajuster leurs systèmes sociaux en conséquence, ce qui a entraîné une certaine convergence, quoique restreinte. Ce qui est moins clair, c'est le rôle de l'intégration européenne et la marge de manœuvre qu'elle laisse aux divers États en ce qui concerne la conception et la mise en œuvre de leur politique sociale interne.

Influence de l'UE

La Commission insiste toujours sur le fait que « la politique sociale est une responsabilité fondamentale des États membres. Conformément au principe de subsidiarité, l'Europe n'intervient que dans les affaires dans lesquelles une solution européenne est plus justifiée » (EC, 2000 : 3). Cependant, dans ce contexte, si la Commission tente d'influencer les politiques nationales par plusieurs outils, les États membres réagissent aux pressions à leur manière. Comme on pouvait s'y attendre, le processus est loin d'être un processus linéaire et les résultats ne sont pas tous automatiques.

Les effets d'une méthode ouverte de coordination

Dans le contexte d'une méthode ouverte de coordination, la Commission fait des recommandations et les pays membres réagissent par la publication de leur plan d'action national. Cependant, un examen de ces plans en regard des recommandations qui ont été faites donne quelques informations intéressantes sur les comportements des États membres. Certains pays présentent en réponse aux recommandations des politiques qui avaient déjà été suivies avant l'intervention de la Commission. D'autres membres énumèrent des mesures qui n'ont, dans certains cas, presque aucun rapport avec les recommandations. Dans d'autres circonstances, les pays présentent des mesures nationales qui auraient probablement été adoptées de toute façon (Bertozzi et Bonoli, 2002 : 11).

Il ne faut pas en conclure que la méthode ouverte de coordination n'a aucune valeur. De l'avis unanime, c'est un mécanisme très intéressant et très efficace. Il est constamment amélioré et c'est un processus d'apprentissage puissant pour toutes les parties concernées. Cependant, dans la conjoncture actuelle, on a de la difficulté à évaluer son véritable impact sur les pays membres.

Les incidences des lois rigides

Les lois rigides font partie des autres instruments de l'UE. Dans ce domaine également, les pays membres ne se conforment pas tous avec la même diligence. Diverses théories tentent d'expliquer le degré de conformité en fonction du degré « d'inadaptation », à savoir l'écart entre une politique de l'UE et les situations nationales, ou en fonction de l'argument des acteurs ayant un pouvoir de veto (à savoir le nombre d'acteurs nationaux dont l'accord est nécessaire pour qu'une mesure de l'UE soit mise en œuvre à l'échelle nationale). De façon plus simple, une étude de la mise en œuvre des six directives concernant la main-d'œuvre révèle trois types de pays membres, décrits comme trois mondes : le « monde de l'observation de la loi », le « monde des politiques intérieures » et le « monde de la négligence ». Les pays du premier type adoptent avec empressement les directives de l'UE. Dans les pays du deuxième type, les intérêts nationaux ont parfois la priorité sur les positions de l'UE et dans le troisième type de pays, l'inertie est la règle pour une foule de raisons (Falkner, 2005).

Ces deux exemples illustrent amplement la réalité de la conformité dans l'UE; ils confirment en outre qu'elle n'est pas du tout automatique. De toute évidence, des écarts existent entre les pays membres en ce qui concerne la conformité. Cependant, ce qui est peut-être encore plus important, c'est que ces deux exemples indiquent que les politiques nationales sont encore des variables importantes dont il faut tenir compte.

La politique nationale est toujours pertinente

L'importance de la politique nationale des partis est variable. La politique et la culture nationales sont interdépendantes. La politique est imbriquée dans la culture tout en la protégeant et en la soutenant. Des relations semblables existent entre les politiques et les régimes nationaux.

En fin de compte, « de nombreuses politiques dans ces domaines sont laissées avant tout à la discrétion des divers États membres. Par conséquent, le modèle social européen est façonné par la diversité des politiques et pratiques nationales, due à des traditions politiques et des conditions économiques différentes » [traduction].

Commission européenne,
A Quick Guide to EU Employment and Social Policies, 2005

Il n'existe pas de modèle social européen. Chaque pays a ses traditions. Il est inutile d'essayer d'unifier nos systèmes sociaux. Dans chaque pays [européen], on dépense à peu près la même chose en proportion dans le social, mais avec des méthodes différentes.

Günter Verheugen,
vice-président de la Commission européenne, 2005

Sources : Emploi, Affaires sociales et Égalité des chances (s.d.) et Verheugen (2005).

De toute évidence, à en juger par la persistance des trois mondes de conformité mentionnés ci-dessus, les acteurs politiques sont parvenus jusqu'à présent à maintenir assez bien les cultures nationales.

La même conclusion est probablement également valable en ce qui concerne la longévité des régimes sociaux. La politique contribue à maintenir leurs principales caractéristiques parce que c'est un facteur d'identité nationale. Cependant, les régimes sociaux s'inscrivent en outre dans un contexte économique et politique plus vaste, en œuvrant à l'intérieur de ce labyrinthe complexe de relations entre diverses dimensions sociales; les gouvernements sont plus aptes à trouver des solutions adaptées plus acceptables et, en définitive, plus populaires que s'ils devaient concevoir des politiques « étrangères » à leur régime national.

C'est vrai d'une façon générale, mais c'est d'autant plus vrai dans des domaines comme ceux des politiques sociales où « la légitimité démocratique de l'État providence européen est étroitement associée aux réalisations historiques des politiques sociales nationales » [traduction] (Hemerijk, 2004 : 24). Par conséquent, il est essentiel pour tous les gouvernements de préserver ces régimes d'aide sociale et d'œuvrer de façon efficace dans le contexte qu'ils créent.

Il semblerait que ces raisons fondamentales expliquent les comportements différents qu'adoptent les États membres lorsqu'il s'agit d'ajuster leurs politiques sociales. En fait, de nombreux experts de l'UE pensent que la politique partisane est toujours un facteur majeur sous-jacent aux nombreux changements apportés dans les régimes d'assurance sociale. Cependant, on a de la difficulté à faire la preuve de la causalité politique. Elle apparaît souvent comme un facteur résiduel; c'est cet aspect d'un phénomène qui ne peut être expliqué par aucun autre facteur. Un expert estime qu'« il ne faudrait pas écarter trop vite les facteurs politiques... On peut toujours les considérer comme des facteurs importants qui ont un... impact subtil cumulatif et à retardement sur les tendances en matière de dépenses » [traduction] (Siegel, 2005 : 19).

En conclusion, il semble qu'il existe une certaine convergence en ce qui concerne les défis que posent les politiques sociales et leurs objectifs, mais les pratiques nationales et surtout les systèmes nationaux ont apparemment très bien résisté à une convergence plus poussée.

Bibliographie

- Bertozzi, Fabio. « Reforming Labour Market Policies in Europe: Towards Increasingly Similar National Policy Models? », article préparé pour le European Social Policy Analysis Network, Oxford, 9-11 septembre 2004.
- Bertozzi, Fabio et Giuliano Bonoli. « Europeanization and Convergence of National Social and Employment Policies », article préparé pour un atelier sur l'europanisation des institutions politiques nationales, Turin, 22-27 mars 2002.
- Börzel, Tanja A. et Thomas Risse. « When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change », *European Integration Online Papers*, vol. 4, n° 15, 2000.
- Charbonnel, Jean-Michel. *Vers la convergence des modèles sociaux européens?* Thèse de doctorat en sociologie, Institut d'études politiques de Paris, 2004.
- Commission européenne. *Politique sociale et de l'emploi européenne : une politique pour les citoyens*, Direction générale de l'éducation et de la culture, 2000.
- . *Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale*, Emploi, Affaires sociales et Égalité des chances, 2005.
- . *A Quick Guide to EU Employment and Social Policies*, Emploi, Affaires sociales et Égalité des chances, 2005, p. 3. <http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_model/index_en.html> (Consulté le 27 janvier 2006).
- . *A Quick Guide to EU Employment and Social Policies*, Emploi, Affaires sociales et Égalité des chances (s.d.), p. 2. <http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_model/index_en.html> (Consulté le 27 janvier 2006).
- Falkner, Gerda et autres. « Worlds of Compliance: Why Leading Approaches to E.U. Implementation Are Only 'Sometimes-True Theories' », article préparé pour le Consortium européen de recherches en sciences politiques, 14-19 avril 2005, Grenade.
- Hemerijk, Anton. « Recasting Europe's Semi-Sovereign Welfare States and the Role of the EU », communication présentée à la conférence Enlarging Social Europe: The Open Method of Coordination and the EU's New Member States, Université du Wisconsin-Madison, 2004.
- Moreno, Luis et Palier Bruno. « The Europeanization of Welfare. Paradigm Shifts and Social Policy Reforms », communication présentée à la conférence WRAMSOC, 23-24 avril 2004, Berlin.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). (s.d.). Page web « Dépenses sociales ». <http://www.oecd.org/department/0,2688,fr_2649_34635_1_1_1_1,1,00.html> (Consulté le 27 février 2006).
- Siegel, Nico A. « When (Only) Money Matters: The Pros and Cons of Expenditure Analysis », article préparé pour le European Social Policy Analysis Network, Fribourg (Suisse), 22-24 septembre 2005.
- Vandenbroucke, Frank. « The EU and Social Protection: What Should the European Convention Propose? » MPIfG Working Paper 02/6, juin 2002, p. 10. <<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp02-6/wp02-6.html>> (Consulté le 27 janvier 2006).
- Verheugen, Gunter. « Il n'existe pas de modèle social européen », *Le Monde*, 3 septembre 2005, p. 6.