

9/9/2003

Forum de la Régulation
Paris, 9-10 octobre 2003

Christine ANDRÉ
 Directrice de Recherche au CNRS
 CEPREMAP
 142 Rue du Chevaleret
 75013 Paris
 Tél: 01 40 77 84 46
 e-mail: christine.andre@cepremap.cnrs.fr

LES CHANGEMENTS DES CONFIGURATIONS DE L'ÉTAT SOCIAL EN EUROPE

Version provisoire

I - Un problème de méthode	p.2
II - Les grandes caractéristiques de l'Etat social en Europe et leurs changements	p.8
A - Les caractéristiques de la couverture sociale: quatre groupes de pays	
B - Les évolutions contemporaines de la couverture sociale	
C - Les configurations de l'Etat social	
III - Les systèmes de retraite en Europe	p.25
A - Les tendances des évolutions contemporaines	
B - Tensions et réformes	
C - Configurations et grandes réformes des systèmes de retraite en Suède, en Italie et en Allemagne	
IV - Conclusion	p.40
Références	p.42
Annexes	p.45

L'analyse des transformations nombreuses et multiformes auxquelles a été soumis l'Etat social en Europe soulève un problème majeur de méthode lorsque l'on veut apprécier quels sont les éléments des contenus et des processus de ces changements qui sont communs et quels sont ceux qui sont spécifiques, sur quelles bases sur lesquelles on peut effectuer des regroupements de pays présentant une plus grande "ressemblance", et enfin lorsque l'on veut avancer dans une réflexion sur les possibilités de progression vers une Europe sociale. Ce papier propose un premier pas pour "mettre en ordre" les différentes questions relatives à ce sujet et en donner une représentation sur une base empirique.

La question de la méthode et de l'établissement de configurations de l'Etat social fait ainsi l'objet de la première partie de ce papier. Dans une seconde partie, les changements récents de la protection sociale entendue dans un sens large sont caractérisés pour dix pays

européens. Puis, dans la troisième partie, le champ est restreint à l'étude des évolutions des systèmes de retraite, ce qui permet d'aller plus en détails dans l'analyse.

I - UN PROBLÈME DE MÉTHODE

A - L'intérêt de raisonner en termes de configuration

Quel que soit le niveau d'analyse de l'Etat social, global ou restreint à certains des champs, domaines ou risques qu'il recouvre, toute comparaison internationale soulève immédiatement la question des décalages des concepts selon les pays. Ces différences peuvent être liées au contenu des "fonctions" comparées¹ et aux phénomènes de substitution/complémentarité entre les contenus de plusieurs fonctions², aux institutions et aux acteurs intervenant, aux modes d'organisation et aux processus de perception et de gestion des problèmes, aux inter-relations au sein de l'Etat social, et aux inter-relations entre celui-ci et son "environnement".

Il est donc nécessaire de retenir une définition large de l'Etat social, prenant en compte la couverture sociale élargie, y compris certains éléments des politiques de l'emploi qui lui sont directement reliés, et incluant tous les dispositifs et acteurs (publics et privés) qui y participent. L'analyse de l'Etat social doit aussi prendre en compte les relations entre les éléments de la couverture sociale et de son "environnement". Bien évidemment, une analyse exhaustive de tous les éléments dont on peut imaginer qu'ils puissent intervenir est d'une part impossible et d'autre part n'aurait pas d'intérêt car ce qui est essentiel est d'établir une hiérarchie entre les facteurs qui permette de rendre interprétables les résultats obtenus. Il faut donc à la fois pouvoir établir une "séparation" entre les éléments retenus et pouvoir les "arranger" selon des regroupements au sein desquels les inter-relations sont plus "serrées". Enfin, il faut prendre en compte les inter-relations entre ces regroupements d'éléments. La détermination de "l'importance" d'un élément ou d'une relation résulte de l'analyse empirique.

L'approche de la régulation offre un cadre particulièrement adapté à cette démarche en mettant l'accent sur la construction de configurations. Elle permet de définir une configuration en s'appuyant sur les cinq "formes institutionnelles" que sont l'Etat, le rapport salarial, les formes de la concurrence, le système de financement, et les relations entre économie nationale et économie internationale. Elle met en relief l'importance des inter-relations entre ces cinq formes institutionnelles. Nous reprenons ici ce découpage en l'adaptant au problème de l'analyse de l'Etat social.

La forme "Etat" est désignée dans cet article par "sphère politico-administrative" afin de mettre l'accent sur ses deux grandes dimensions (le politique, l'administratif) qu'il s'avère important de distinguer pour le problème posé ici. La forme "rapport salarial" est intitulée "sphère sociale", terme plus large permettant de recouvrir les aspects domestiques, familiaux, et les diverses formes d'organisation associatives et caritatives qui peuvent tenir une place très large dans certains pays en matière de protection sociale élargie. Il apparaît suffisant, pour analyser l'Etat social, de regrouper les trois dernières formes institutionnelles en une seule que

¹ Par exemple, l'indemnisation du chômage peut se faire par le biais des allocations de chômage, des prestations d'invalidité, des pré-retraites, ou des retraites anticipées.

² Ainsi les prestations de logement ont été pendant longtemps particulièrement importantes et accordées de façon large au Royaume-Uni, ce qui permettait de compenser le faible niveau ou les difficultés d'accès aux autres prestations sociales.

nous désignons par "sphère économique", même si certains "risques" couverts par l'Etat social sont plus particulièrement associés à l'une de ces trois formes.

Il se révèle aussi utile pour notre recherche de considérer une quatrième sphère, qui n'a pas la même épaisseur ni le même statut que les précédentes, mais qui exerce son influence de façon transversale à celles-ci, et qui correspond aux normes notamment dans les relations entre acteurs, aux traditions, à la dimension symbolique, à l'influence du domaine des idées³, etc. Bien que l'analyse détaillée de cette sphère dépasse le champ de ce papier et ne soit pas menée ici, il semble utile de la mentionner explicitement. Par exemple, la tradition d'un découpage en "piliers" de la société aux Pays-Bas et la nécessité de parvenir à un consensus tenant compte de ce découpage s'avèrent des phénomènes majeurs, remontant au Moyen-Age, et influençant toujours la société contemporaine dans ses processus d'évolution. Cette quatrième sphère recouvre aussi divers aspects relevant de dimensions cognitives. Elle contribue en particulier à la sélection de ce qui est considéré comme posant problème et nécessitant une réponse. Elle intervient aussi en matière d' "acceptabilité" par la société des réponses apportées, et plus généralement de légitimation de l'Etat.

Ceci est particulièrement important. En effet, deux logiques d'intervention de l'Etat sont présentes en matière sociale qui relèvent de la coordination et de la légitimation (Delorme-André, André 1995), cette dernière ayant toujours été associée à la protection sociale et à l'éducation. Par exemple, la mise en place d'un enseignement gratuit et obligatoire à la fin du 19^e siècle en France peut être considérée comme remplissant le même objectif de légitimation de l'Etat que la création des assurances sociales en Allemagne à la même époque.

Au total, un même problème peut revêtir un sens très différent selon le contexte dans lequel il se situe. De même, des interventions différentes peuvent avoir un objectif final semblable.

Une configuration est définie par la stabilité dans le temps des "principales" caractéristiques de ses éléments et des inter-relations entre ces éléments.

L'analyse du changement soulève plusieurs questions relatives à la définition/qualification du changement, à son origine, au processus de changement. Ces problèmes ne peuvent être que très rapidement évoqués ici.

Plusieurs modes de qualification de l'importance du changement sont proposés dans la littérature que l'on peut relier au problème traité ici. Par exemple, P. Hall distingue trois sortes de changement selon qu'ils correspondent au réglage des instruments, aux instruments eux-mêmes, et aux objectifs de la politique. Selon l'approche de la régulation, l'évolution des configurations peut donner lieu à des crises: les "grandes" crises entraînent un changement *de* l'ancienne configuration, les "petites" crises correspondent à des changements *dans* la configuration (Boyer 1987). Divers articles portent aussi sur la question du maintien ou de la sortie du "sentier de dépendance" (Bonoli-Palier par exemple).

L'origine du changement de l'Etat social peut être exogène ou endogène. Des changements exogènes peuvent provenir de transformations de l'une des sphères politique, sociale ou économique (sphère politique par exemple: effondrement des régimes socialistes d'Europe centrale et orientale permettant l'unification en Allemagne, effondrement des

³ Par exemple, l'influence des idées diffusées à partir d'organisations supra-nationales s'avère d'une extrême importance, nous le verrons. Il serait difficile de les rattacher à une autre sphère.

régimes de dictature en Espagne et au Portugal). Mais ces changements peuvent aussi résulter de transformations endogènes qui peuvent avoir plusieurs origines. Par exemple, la diversité des logiques qui coexistent pour un même risque peut mener dans certains cas à des conflits et contradictions provoquant une transformation du système. Ainsi, les logiques en matière de politique de la santé se réfèrent à la rationalité économique, à l'équité, à la santé publique, objectifs dont la définition et la compatibilité peuvent varier selon les effets des politiques menées, mais aussi selon les contextes et les stratégies des acteurs des diverses sphères. De même, un décalage peut se créer avec le passage du temps dans l'adaptation aux nouveaux problèmes d'un dispositif social qui aurait été créé pour résoudre un problème initial donné qui ne se pose plus, ou plus dans les mêmes termes. Enfin, le cas d'effets non prévus ou de détournement des premiers objectifs des mesures prises peut conduire également à des transformations.

Outre l'approche de la régulation, plusieurs approches peuvent offrir un point d'appui pour analyser différents aspects des processus de changements⁴, notamment les institutionnalismes (notamment l'institutionnalisme historique), les approches en termes de variétés de "welfare capitalism", ou la théorie de la complexité (Delorme).

Enfin, une difficulté de la définition d'un changement de l'Etat social tient à la variété des dispositifs sociaux qui y participent. Au sein d'un même pays, le type de transformation peut varier selon le risque considéré (Hemerijck et Visser). C'est la combinaison pour la totalité des risques qui caractérise l'Etat social.

B - La représentation diagrammatique d'une configuration de l'Etat social

Une configuration de l'Etat social est associée à l'ensemble composé par la couverture sociale, les différentes sphères présentées plus haut, et les inter-relations entre elles.

Tout ce qui est relatif à la sphère "traditions, idées" est indiqué en pointillé afin de distinguer clairement cette sphère dont la nature est différente de celle des autres et qui leur est transversale.

La sphère politico-administrative présente une asymétrie relativement aux sphères économiques et sociales car elle inclut l'Etat qui est à la fois un acteur particulier et une "arène" (Jobert) et qui peut exercer un pouvoir souverain. Elle est donc placée dans le haut de la figure.

Il semble utile, lorsque le niveau de l'analyse le permet, de distinguer pour chaque sphère un bloc "acteurs" et un bloc représentant les autres éléments de la sphère considérée que l'on désigne par "contexte" (voir le Tableau A-1 en annexe). L'ensemble des deux blocs constitue une "sphère".

Notons que, pour la sphère des normes-idées, certains auteurs (Jobert) pensent qu'il n'est pas possible de séparer les idées ("contexte") et les acteurs car les idées n'ont d'efficacité que associées à des acteurs. Cette hypothèse semble justifiée dans certains cas, mais dans la mesure où la définition de cette sphère est ici très large, il semble préférable de conserver une distinction entre contexte et acteurs et de considérer que le "contexte" peut aussi avoir une influence directe sur les acteurs des autres sphères.

⁴ Deux dimensions doivent être tenues en même temps: comment les institutions contraignent le comportement des acteurs et comment les acteurs peuvent élaborer des stratégies pour modifier les institutions.

Au niveau global de la figure 1, il ne semble pas nécessaire de distinguer acteurs et contexte de la "couverture sociale". Mais cette distinction est intéressante dans le cas d'une analyse centrée sur un "risque" particulier et il est alors nécessaire de la prendre en compte (voir la partie sur les retraites).

La figure 1 présente de façon schématique les relations entre les contextes, entre les acteurs, entre les contextes et les acteurs, et avec le bloc "couverture sociale". Certains liens peuvent être plus importants selon les pays, les "risques" et les périodes. La figure 1 simplifie inévitablement les choses et accorde la même importance à tous les éléments et à toutes les relations.

A l'intérieur de chaque sphère existent des relations entre les éléments internes associés au contexte correspondant, entre les acteurs de cette sphère, entre les éléments du contexte et les acteurs. Ces relations ne sont pas représentées ici pour une question de simplicité.

1. Liens entre les sphères politico-administrative, sociale et économique

Pour ces trois sphères, on suppose:

- que les éléments des différents contextes peuvent être liés directement entre eux (*liens 1*) (par exemple marché du travail [sphère économique] et rôle domestique des femmes [sphère sociale])
- et que les acteurs des différentes sphères peuvent être liés aussi directement (*liens 2*) (par exemple syndicats [sphère sociale] et partis politiques [sphère politique]).

Par contre, on suppose aussi que l'influence des éléments du "contexte" d'une sphère n'a en général qu'une influence indirecte (c'est-à-dire transitant par l'intermédiaire de ses propres acteurs) sur les acteurs d'une autre sphère. Les exceptions à cette remarque sont liées à un changement brutal du contexte politique (*liens 3*) (fin de la dictature en Espagne ou au Portugal, unification en Allemagne) qui peut avoir une influence directe sur les acteurs sociaux et économiques, une raison étant, par exemple, que le changement des droits qui en résulte permet alors la naissance de nouveaux acteurs.

2. Liens entre la couverture sociale et les autres sphères

Les liaisons indiquées sur la figure entre le bloc "couverture sociale" et les autres sphères sont de deux sortes:

-Celles qui proviennent directement d'un "contexte" correspondent en général à des variations "automatiques" pouvant être induites dans les deux sens (*liens 4*). Par exemple, une hausse des prestations sociales [couverture sociale] peut induire une hausse de la consommation des ménages et de la croissance économique [sphère économique], ou le vieillissement de la population [sphère sociale] peut provoquer une hausse des retraites [couverture sociale].

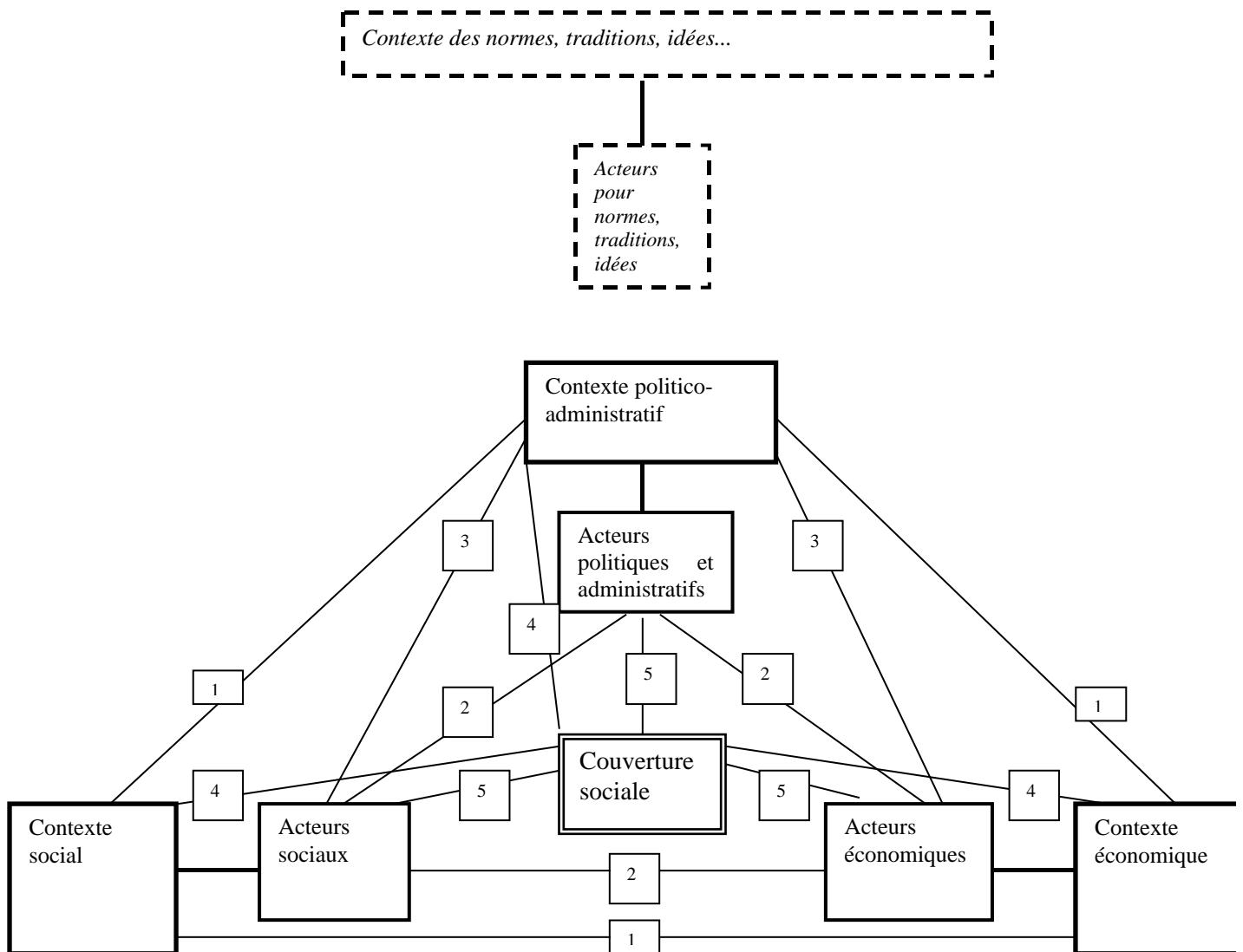
-Les modifications "délibérées" de la couverture sociale sont portées par les acteurs (*liens 5*), qu'ils soient internes à ce bloc (acteurs professionnels par exemple) ou qu'ils relèvent d'autres sphères (syndicats de la sphère sociale, organisations patronales de la sphère économique, qui gèrent des régimes de retraite par exemple). L'influence d'acteurs ne participant pas directement à la protection sociale peut ainsi se faire sentir (exemple des sociétés d'assurance qui cherchent à s'introduire dans le domaine des retraites).

3. La place de la sphère "traditions-idendes".

Compte tenu de l'influence "transversale" de cette sphère, qui influencent à la fois les contextes et les acteurs des différentes sphères et de la couverture sociale et qui est influencée par eux, cette sphère est présentée dans un cadre en pointillé qui la distingue des autres, et les liens entre celle-ci et les autres, qui ont un caractère systématique, ne sont pas indiqués pour alléger la figure.

Au total, ce schéma peut être établi à un niveau macro, méso ou micro, par adaptation de la décomposition des contextes et acteurs selon des éléments différents. Ce schéma peut ainsi aider à structurer les éléments permettant de comprendre le fait que de mêmes mesures peuvent avoir des objectifs différents ou que des objectifs semblables peuvent être recherchés au travers de mesures différentes.

FIGURE 1
Configuration de l'Etat social



II - LES GRANDES CARACTERISTIQUES DE L'ETAT SOCIAL EN EUROPE ET LEURS CHANGEMENTS

La représentation des transformations intervenues dans dix pays européens sous forme de succession de configurations de l'Etat social peut permettre de mieux éclairer les points forts de celles-ci et les ressemblances et différences entre pays ou groupes de pays. Dans cette partie, on établira d'abord un classement en groupe de pays sur la base d'informations relatives à la couverture sociale⁵. On examinera ensuite les évolutions de la couverture sociale depuis vingt-cinq ans. Enfin on établira des configurations résumées pour le début et la fin de la période étudiée pour chaque groupe de pays.

A – Les caractéristiques de la couverture sociale: quatre groupes de pays

On s'appuie ici sur plusieurs types d'indicateurs, tant quantitatifs que qualitatifs, pour justifier du classement des pays étudiés en quatre groupes du point de vue de la couverture sociale. Tous ces indicateurs ont été construits, de façon détaillée par risque et par pays, dans des travaux antérieurs⁶.

1. La couverture globale

Le premier indicateur, le plus évident, concerne la place relative des prestations sociales en pourcentage du PIB (Tableau 1). Trois groupes de pays ressortent clairement quelle que soit la période considérée: les pays "continentaux" (Pays-Bas, Belgique, Allemagne, France), les pays scandinaves, et les pays du Sud. Pour ce critère, le Royaume-Uni connaît une progression relative: il serait proche du Sud en 1980, proche des pays continentaux en 1998.

Un second indicateur retrace la part de l'Etat comme employeur direct. Le groupe scandinave et celui du Sud se situent aux extrêmes (respectivement la plus forte et la plus faible part), les pays continentaux sont plutôt hétérogènes, et le Royaume-Uni connaît cette fois une décroissance relative qui tend à le rapprocher des pays du Sud.

Tableau 1: Prestations sociales en % du PIB
et emploi dans les administrations publiques en % de l'emploi total (en personne-année):
position par rapport à la moyenne européenne

	Prestations sociales en % du PIB**		Etat employeur***	
	1980	1998	1980	1995
Pays-Bas	H	m	b	b
Belgique	H	m	m	m
Allemagne*	H	m	b	b
France	m	m	m	H
Danemark	H	H	H	H
Suède	-	H	H	H
Royaume-Uni	b	m	m-H	b
Italie	b	m	b	b
Espagne	b	b	b	b
Portugal	b	b	b	b

* Allemagne de l'Ouest avec les anciennes séries pour 1980-94, Allemagne (nouvelles frontières) avec les nouvelles séries pour 1992-96 et 1996-97.

**Source: Eurostat. H si les prestations dans un pays sont supérieures à la moyenne européenne de plus de 2,5%; m si la différence à la moyenne est inférieure à 2,5%]; b si les prestations sont inférieures à la moyenne de plus de 2,5%.

⁵ De nombreuses typologies de l'Etat-providence ont été proposées notamment par Esping-Andersen, Leibfried, Korpi, Castles, Théret, etc. Les critères retenus, les risques pris en compte, l'échantillon des pays, varient selon les études. Il n'est pas possible d'établir ici une comparaison entre ces typologies.

⁶ Voir notamment André 2003a, 2001a, 2001b.

***Source: Base de données de E. Huber-C. Ragin-J.D. Stephens. H si l'emploi public est supérieur à la moyenne européenne est de plus de 2,5%; m si la différence à la moyenne est inférieure à 2,5%; b si l'emploi public est inférieur à la moyenne de plus de 2,5%.

Un troisième type d'indicateur qualitatif se rapporte au mode de financement (Tableau 2). La structure des recettes fait ressortir la place particulière des pays scandinaves (forte part des impôts), le Royaume-Uni en étant proche. Par contre les cotisations sociales sont élevées au Sud et dans les pays continentaux, la distinction entre les deux tenant à la répartition employeurs-personnes protégées (les cotisations des personnes protégées étant les plus faibles dans les pays du Sud).

Tableau 2: Recettes courantes par catégories en % des recettes totales

	Cotisations sociales des employeurs		Cotisations sociales des personnes protégées		Contribution courante des administrations générales		Autres recettes courantes		Total	
	1980	1998	1980	1998	1980	1998	1980	1998	1980	1998
PB	37.0	30.1	31.0	34.3	20.4	15.7	11.5	19.9	100	100
Be	44.5	50.6	17.8	22.4	34.0	24.4	3.8	2.6	100	100
Al*	41.5	37.4	28.0	28.7	26.9	30.9	3.5	3.0	100	100
Fr	55.5	46.5	24.2	19.9	17.3	30.7	2.9	2.9	100	100
Dk	10.0	8.7	2.3	17.9	82.9	67.2	4.7	6.3	100	100
Su		39.1		9.3		45.8		5.9	100	100
RU	33.5	27.0	14.5	24.4	43.2	47.9	8.7	0.7	100	100
It	60.0	44.7	13.9	14.8	23.8	38.3	2.4	2.2	100	100
Es	63.6	52.2	18.8	17.5	16.1	27.2	1.5	3.1	100	100
Po	53.2	29.5	18.7	17.8	25.4	42.6	2.7	10.0	100	100

Source: Eurostat: anciennes séries pour 1980, nouvelles séries pour 1998.

* Allemagne de l'Ouest pour 1980, Allemagne (nouvelles frontières) pour 1998.

Du point de vue des indicateurs précédents, on observe donc un regroupement des pays continentaux, des pays scandinaves, des pays du Sud. Le Royaume-Uni constitue une quatrième catégorie à part car il se rattache successivement à chacune des trois catégories précédentes selon le critère retenu.

2. L'organisation des risques

Du point de vue de l'importance relative des prestations par risque dans l'ensemble, le regroupement en quatre catégories n'est pas clair (Tableau A-2 en annexe). Une exception correspond à la place tenue par les prestations familiales pour laquelle on retrouve ce classement, le Royaume-Uni étant cette fois proche des pays continentaux.

Il est évidemment nécessaire de ne pas s'en tenir à des indicateurs quantitatifs pour classer les systèmes de couverture sociale et d'examiner aussi les principes d'organisation des dispositifs associés à chaque risque.

a) Pour les prestations de base de vieillesse (Tableau 3), les pays scandinaves, le Royaume-Uni, et les Pays-Bas relèvent de régimes de type universel avec prestation forfaitaire, la distinction se faisant sur le niveau de cette dernière qui est très bas au Royaume-Uni. Les pays continentaux autres que les Pays-Bas, et les pays du Sud ont un régime de base bismarckien. Certains pays comportent des régimes supplémentaires obligatoires (France, Danemark, Pays-Bas pour certaines catégories). Au Royaume-Uni, les pensions supplémentaires obligatoires (SERPS) peuvent être souscrites auprès de l'Etat ou d'organisations privées. Enfin les fonds de pension privés sont les plus développés aux Pays-Bas puis au Royaume-Uni du point de vue de la part de leurs actifs dans le PIB (plus de 80%). Celle-ci varie entre 11% et 24% au Portugal, en Allemagne, au Danemark. Elle est inférieure

à 7% dans les autres pays. Au total, du point de vue de l'ensemble de l'organisation des systèmes de retraite, on distingue cinq groupes (Pays-Bas, pays continentaux sans les Pays-Bas, pays scandinaves, Royaume-Uni, pays du Sud).

Tableau 3: Vieillesse: quelques caractéristiques des régimes de base et des régimes supplémentaires

	Pays-Bas	Belgique	Allemagne	France	Danemark
Régimes de base: couverture	Résidents	Salariés (ouvriers, employés)	Ouvriers, employés	Salariés du secteur privé	Résidents
Régimes de base: prestations	Forfaitaire	Liées aux salaires	Liées aux salaires	Liées aux salaires	Forfaitaire
Régimes de base: financement -séparé ou non -contribution de l'Etat	-Séparé -Pas de contribution de l'Etat	-Séparé -20% des dépenses	-Avec invalidité -Contribution du gouvernement fédéral	-Séparé -Contribution réduite	-Financement par impôts
Pensions supplémentaires: obligation	Légalement obligatoires pour organismes publics	Pas obligatoires	Pas obligatoires	Légalement obligatoires	Légalement obligatoires
Fonds de pension: actifs en % du PIB, 2000	111%	5,9%	16,3%	6,6%	23,9%
	Royaume-Uni	Italie	Espagne	Portugal	
Régimes de base: couverture	Pension nationale: résidents; SERPS (cf aussi Pension suppl.)	Salariés	Salariés (industrie et services)	Salariés, travailleurs indépendants	
Régimes de base: prestations	Pension nationale : forfait	Liées aux salaires	Liées aux salaires	Liées aux salaires	
Régimes de base: financement: -séparé ou non -contribution de l'Etat	-Avec l'ensemble de la sécurité sociale -Plusieurs types de contribution	-Avec invalidité -Intervention du Fonds Social	-Avec l'ensemble de la sécurité sociale -Subvention	-Avec l'ensemble de la protection sociale -Pas de contribution de l'Etat	
Pensions supplémentaires: obligation	Pension SERPS (liée au salaire): légalement obligatoire, peut être en "contracting out"	Pas obligatoires	Pas obligatoires	Pas obligatoires	
Fonds de pension: actifs en % du PIB2000	80,9%	2,6%	7%	11,5%	

Sources: C. André (2003, Vienne); et C. André et Y. Saillard, "La transformation des systèmes de retraite dans les douze pays de la Communauté Européenne", Solidarité-Santé, n°3, juil.-sept. 1992.

Pour les Pensions supplémentaires et les Fonds de pension: Joint Report by the Commission and the Council on adequate and sustainable pensions, Council of the European Union; Brussels, 3 March 2003, 6527/2/03 REV 2.

b) Du point de vue des systèmes de santé, trois principes peuvent être distingués si l'on suit les travaux de l'OCDE: système national de santé, système du remboursement et système du contrat (Tableau 4). Les pays du Sud ont tous mis en place un système national de santé, financé par l'impôt, et le Royaume-Uni et le Danemark également. Par contre un tel système n'existe pas dans les pays continentaux qui recourent aux cotisations sociales pour rembourser les soins aux assurés, librement ou selon des contrats. Du point de vue du financement des dépenses de santé, les Pays-Bas se distinguent par la place importante des régimes d'assurance privés.

Tableau 4: Systèmes de santé

	Type de système			Mode principal de financement	Type de système			Mode principal de financement
	SNS	R	C		SNS	R	C	
Pays-Bas			+	Sécurité sociale et régimes privés	Royaume-Uni	+		Impôts
Belgique		+		Cotisations sociales	Italie	+		Impôts et cotisations sociales
Allemagne			+	Cotisations sociales	Espagne	+		Impôts
France		+		Cotisations sociales	Portugal	+		Impôts
Danemark	+			Impôts				

Sources OCDE, La réforme des systèmes de santé. Analyse comparée de sept pays de l'OCDE, 1992 ; La réforme des systèmes de santé. Etude des dix-sept pays de l'OCDE, 1994 ; La protection sociale en Europe, Commission Européenne, 1995.

* SNS = service national de santé; R=système de remboursement; C=système contemporain

c) Plusieurs typologies sont proposées dans la littérature sur les politiques familiales (Tableau 5). On a vu plus haut que, du point de vue des dépenses, le regroupement en quatre catégories garde son sens. Si l'on compare les typologies suivantes, le regroupement des pays scandinaves et des pays du Sud apparaît stable. Les pays continentaux semblent devoir faire l'objet de deux regroupements: pays francophones, et pays germaniques et Pays-Bas.

Tableau 5: Quelques typologies des politiques familiales

	Pays du groupe continental	Pays scandinaves	Royaume-Uni	Pays du Sud
Lewis*	Modèle parental: Fr, Be	Modèle à 2 revenus: Su	Modèle à un seul revenu: Ru (et Al)	
Millar-Warman*: responsabilité Etat/famille	PB, Be, Al, Fr: Obligations formulées à l'échelle de la famille nucléaire. Spécificités de Be et Fr: rôle plus grand de l'Etat.	Prestations versées à l'individu, enfants ont des droits propres. Aide interne à la famille: choix individuels.	Comme les pays continentaux.	Rôle primordial de la famille élargie.
Ekert-Jaffé**	2 groupes: -pays francophones: politique familiale particulièrement développée -pays germaniques et Pays-Bas: volonté de faire garder les jeunes enfants par leurs mères	Haut niveau de prise en charge collective de la garde et de l'éducation des enfants	Logique du droit de l'enfant	Faible prise en charge collective
Barbier-Letablier***	-Fr: Etat-providence, famille et droits des femmes -Al: la famille conjugale comme référence de l'action des politiques envers les familles	Droits des enfants et recherche de l'égalité entre hommes et femmes	Non ingérence de l'Etat dans la vie privée et responsabilité de la famille dans la production de soins et de services	Intervention de l'Etat limitée par les ressources publiques et force des solidarités familiales

*Cités dans "Politiques familiales en Europe", Population et Sociétés n°340, 1998.

**O. Ekert-Jaffé, "Types de politiques et types de familles en Europe", Informations Sociales n°102, 2002.

*** J-C. Barbier et M-T. Letablier, "Etat et famille: politiques publiques comparées en Europe", Communication aux Journées du GRECO Relations professionnelles, Toulouse, 14-15 Septembre 1995.

d) Enfin, on peut considérer que les politiques de l'emploi, qui ont des liens étroits avec certains domaines de la protection sociale traditionnelle, constituent un nouveau domaine de l'Etat social (Tableau 6). Ce qui est dénommé politique de l'emploi "passive" en était déjà un des champs, et la politique dite "active" comporte un ensemble d'articulations avec celle-ci⁷.

Tableau 6: Quelques indicateurs pour les dépenses pour le chômage et les politiques de l'emploi, l'Etat-employeur, les incitations fiscales pour l'emploi, les prestations familiales

	Dépenses pour le chômage et l'emploi 1) séries Eurostat 1997 2) séries OCDE 1989 (1)	Pré-retraites (1989, en % des dépenses pour le chômage et pour l'emploi) (2)	Retraite anticipée (1989, en % des prestations de vieillesse) (3)	1) Politique "active" de l'emploi (1989, % du PIB) (4) 2) "Workfare" (5)	Autres prestations ou interventions liées aux allocations chômage et à la politique de l'emploi	Etat-employeur (1995, % de l'emploi total) (6)	Incitations fiscales pour l'emploi (5)	Prest. familiales (1997, % du PIB) (7)
Pays-Bas	1) H 2) H		m	1) m 2) x	-Invalidité -Réduction de durée du travail	b		b
Belgique	1) H 2) H	H		1) m		b		m
Allemagne	1) m 2) m	H	m	1) m 2) x	Réduction de durée du travail	b	(x)	m
France	1) m 2) m	H	l	1) b 2) x	Réduction de durée du travail	m	x	m
Danemark	1) H 2) H+		H	1) H 2) x	Congés	H		H
Suède	1) H 2) m		b	1) H		H		H
Royaume-Uni	1) b 2) b		b	1) b- 2) x+	Congé maladiee	b	x	m
Italie	1) b- 2) b	(n.d.)	(n.d.)	1) b	Dérégulation	b	(x)	b-
Espagne	1) H 2) H	b	m	1) b	Dérégulation	b		b-
Portugal	1) b 2) b-		b	1) b-	Dérégulation	b		b

(1) Dépenses en % du PIB: b- si inférieur à 1%; b si entre 1 et 2%; m si entre 2 et 3%; H si supérieur à 3%; H+ si supérieur à 4%.

(2) Estimation à partir de séries Eurostat: b si inférieur à 13%; H si supérieur à 13%; (n.d.): non disponible.

(3) Estimation à partir de séries Eurostat: b si inférieur à 4%; m si entre 4 et 13%; H si supérieur à 13%; (n.d.): non disponible.

(4) Estimation par l'OCDE: b- si inférieur à 0,7%; b si entre 0,7 et 1%; m si entre 1 et 1,3%; H si supérieur à 1,3%.

(5) Indicateurs qualitatifs (colonnes "workfare" et Incitations fiscales): (x): il y a un petit nombre de mesures dans le domaine correspondant ; x: il y a quelques mesures ; x+: il y a beaucoup de mesures.

(6) H si supérieur à 27%, m si entre 20 et 27%, b si entre 13 et 20%.

(7) D'après les séries Eurostat: b- si inférieur à 1%; b si entre 1 et 2%; m si entre 2 et 3%; H si supérieur à 3%.

Les quatre catégories de pays correspondent en gros à des regroupements particuliers d'interventions⁸:

-Les pays continentaux varient quelque peu autour d'une position moyenne caractérisée par le recours à tous les types de mesure et par des dépenses plutôt élevées pour l'indemnisation du chômage⁹ (classique et sous forme de pré-retraite ou de retraite anticipée), des dépenses moyennes pour les mesures "actives" avec un certain développement du "workfare", des dépenses également moyennes pour la famille (ces dépenses peuvent être considérées comme un indicateur des incitations au travail des femmes; les Pays-Bas se distinguent à l'intérieur de ce groupe par des dépenses faibles), relativement peu d'emploi public (à l'exception de la France), des dépenses fiscales parfois notables (dégrèvements de cotisations sociales pour les bas salaires par exemple), et souvent une réduction de la durée du travail.

⁷ Il n'est pas possible de développer ici les critiques que l'on peut développer à l'égard de cette approche en termes de actif/passif (voir Sinfield).

⁸ Pour des raisons de place, il n'est pas possible d'étudier ici les modalités de ces formes d'intervention qui peuvent varier notamment selon les pays.

⁹ Il faudrait considérer également les "risques" dont les prestations servent parfois de substitut aux allocations de chômage, comme l'invalidité aux Pays-Bas.

-Les pays scandinaves ont des dépenses élevées pour le chômage, d'importantes politiques "actives" de l'emploi, une forte proportion d'emploi dans le secteur public, et des prestations familiales très incitatives envers le travail des femmes.

-Les pays du Sud sont plutôt dans une position opposée: faibles dépenses pour le chômage (sauf en Espagne), peu de mesures "actives" pour l'emploi, peu d'emplois publics, peu de prestations familiales.

-Au Royaume-Uni également, il y a peu de dépenses pour le chômage et peu de mesures "actives" pour l'emploi, et un emploi public faible. Mais les prestations familiales sont moyennes, et deux traits spécifiques sont présents: un grand développement du "welfare" et des dépenses fiscales pour l'emploi élevées.

Au total, si l'on considère l'ensemble des indicateurs quantitatifs et qualitatifs (Tableau 7), on observe quatre catégories de combinaison des divers systèmes de protection par risque, le groupe des pays continentaux présentant toutefois une moins grande homogénéité.

Tableau 7: Synthèse des caractéristiques de la couverture sociale pour chaque groupe

	Pays continentaux	Pays scandinaves	Royaume-Uni	Pays du Sud
Prestations, 1998	m	H	m	b
Etat employeur, 1995	Variété	H	b	b
Recettes: catégorie particulièrement importante	Cotisations	Impôts	Impôts	Cotisations (mais faibles pour personnes protégées)
Vieillesse: -pension de base	-liée au salaire (sauf PB où forfait)	-forfait	-forfait très faible + liée au salaire avec "contracting out" -forts	-liée au salaire
-fonds de pension	-faibles à modérés sauf aux PB où forts	-modérés		-plutôt faibles
Système de Santé	Remboursement ou contrat	Service national de santé	Service national de santé	Service national de santé
Famille	-Fr, Be: politique familiale développée -Al, PB: obligations à l'échelle de la famille nucléaire	Haut niveau des aides publiques (notamment services)	Responsabilité de la famille dans production de soins et services	Rôle primordial de la famille élargie
Traitement du chômage et politique de l'emploi	Variété d'instruments dont l'utilisation est "moyenne"	Toutes les dimensions de la politique sont importantes	Welfare et incitations fiscales	Politique peu développée

B – Les évolutions contemporaines de la couverture sociale

1. La recherche d'une réduction de la place de l'Etat

Depuis le milieu des années soixante-dix, se sont succédé deux périodes. Dans un premier temps, la crise économique a été considérée comme provisoire et pouvant être résolue par un soutien de la demande. Puis, les politiques économiques et sociales ont développé des objectifs opposés. De façon générale, la globalisation financière, l'expansion du commerce international, les changements des structures économiques, le développement de l'influence des idées néo-libérales, et le rôle croissant de l'Union Européenne, ont été des facteurs de remise en cause de la place de l'Etat en Europe. D'une part la recherche d'un recul de la place de l'Etat et plus particulièrement la recherche du contrôle des dépenses sociales¹⁰ qui constituent la catégorie de dépenses publiques qui augmente le plus, et d'autre part la

¹⁰ On observe notamment une inflexion marquée et généralisée de la croissance des prestations sociales en 1993 qui accompagne la mise en oeuvre du Traité de Maastricht.

recherche d'un recul plus particulier de l'Etat central au profit des niveaux régionaux et locaux, peuvent être considérées comme les objectifs majeurs de la période récente même s'il s'est avéré que diverses interventions publiques vont en sens opposé.

Les nouvelles orientations des interventions publiques peuvent être regroupées en cinq catégories: privatisations, développement de mécanismes de marché (en particulier dans les organisations publiques), changement dans l'importance relative des autorités administratives (développement des niveaux régionaux et locaux aux dépens de l'Etat central), contrôle des dépenses publiques, remplacement des dépenses par des incitations fiscales. La présence de ces orientations par risque et par pays est présentée dans le Tableau A-3 en annexe.

1) Plusieurs méthodes de privatisation existent: développement de nouvelles organisations privées qui se substituent à celles publiques ou viennent les compléter, ou remplacement de financements publics par des financements privés pour certaines prestations. Ceci affecte essentiellement le système de santé (soins et/ou assurance) (par exemple, le nombre de jours de prestations payés par l'employeur pour une absence de maladie augmente dans plusieurs pays), les prestations de vieillesse du fait des incitations accordées aux fonds de pension ou à l'épargne salariale que l'on peut considérer comme une autre forme de prévoyance retraite, et, plus exceptionnellement les services de l'emploi (cas du Danemark et des Pays-Bas par exemple), l'assurance invalidité (possibilité aux Pays-Bas de souscrire à une assurance privée), le logement social (privatisation au Royaume-Uni).

2) Plusieurs façons de développer les mécanismes de marché sont aussi présentes:

-renforcement des mécanismes de concurrence pour les organisations publiques et privées: par exemple, mise en oeuvre de réseaux de soins, de contrats entre les acheteurs et les fournisseurs de soins et concurrence entre les fournisseurs de soins.

-renforcement de l'indépendance de gestion des organisations publiques, supposée accroître leur efficacité, la gestion des organisations privées étant vue comme un modèle. Notons que ce point de vue est loin d'être vérifié: par exemple, du point de vue des retraites, les coûts de gestion des fonds de pension privés sont beaucoup plus élevés que ceux des systèmes publics (André 2003a, Orszag et Stiglitz). Une différence importante avec le secteur privé tient au fait que l'indépendance de gestion dans le secteur public y est associée à une contrainte de rationnement financier qui peut contribuer à entraver l'amélioration de l'efficacité

-une autre façon d'introduire des mécanismes de marché consiste à créer ou augmenter les paiements qui sont versés directement par les ménages aux services publics, ou se substituent partiellement à un financement socialisé (par exemple baisse du remboursement des médicaments, paiement d'un forfait journalier dans les hôpitaux).

3) La croissance relative des responsabilités des autorités régionales et locales s'observe dans tous les types d'états, centralisés ou de type fédéral. Cependant, les objectifs, les moyens de financement, le contrôle par l'Etat central, les domaines concernés demeurent spécifiques à chaque pays. Très souvent, la raison majeure de cette évolution est liée à l'idée selon laquelle la proximité des individus et des services qui leur sont offerts permettrait un meilleur ajustement entre les besoins et les réponses apportées. Mais d'autres raisons peuvent être aussi présentes: recherche d'une plus grande démocratie aux Pays-Bas, problèmes politiques (revendications "nationalistes") en Espagne et en Italie. Les principaux domaines en jeu sont l'assistance sociale, les services de l'emploi et la gestion des services de santé. Les services aux familles et aux individus dépendent en général depuis longtemps des niveaux locaux.

4) Les mesures consistant à réduire les prestations sociales au travers de modifications des paramètres définissant l'éligibilité et leur générosité, peuvent être souvent décidées par l'Etat seul et ont été constamment utilisées. Ceci concerne:

- l'instauration de nouvelles contraintes liées à l'obligation d'accepter les propositions de travail.
- l'individualisation des prestations. La recherche d'un meilleur ajustement aux spécificités des bénéficiaires est développée pour tenir compte plus étroitement des objectifs des prestations.
- le ciblage restrictif, notamment par le biais d'un critère de condition de ressources. Ceci permet de limiter les populations visées.
- la limitation de l'éligibilité à une prestation donnée et son remplacement par d'autres prestations, souvent moins élevées.
- le resserrement du lien cotisations-prestations.
- toutes les possibilités classiques de réduire les prestations en modifiant leurs paramètres.

5) Enfin, le remplacement de dépenses directes par des "dépenses fiscales", moins visibles, tend à s'accroître. Ceci va des incitations fiscales pour les versements aux fonds de pension jusqu'aux crédits d'impôt pour certains ménages. La suppression des cotisations sociales pour certaines catégories de travailleurs, notamment ceux ayant des salaires faibles, peut être aussi considérée comme un substitut à des aides à l'emploi.

2. *Mais de nouvelles interventions publiques sont nécessaires*

En dépit de la recherche de la limitation de la place de l'Etat, certaines interventions publiques se sont élargies ou ont été créées.

Cet élargissement a parfois été "mécanique", comme dans les pays du Sud où l'effet de maturation des dispositifs mis en place à la fin des années soixante-dix a provoqué une hausse soutenue des dépenses sociales. Dans certains cas ce mouvement a été "délibéré" et a conduit à l'amélioration de certaines prestations (par exemple élargissement de la couverture pour l'assurance ou l'assistance en matière de santé et de vieillesse).

Quelques nouvelles prestations ont été créées qui visent en général les catégories confrontées à des difficultés particulières (chômeurs jeunes ou de longue durée, familles monoparentales, personnes âgées dépendantes¹¹, etc.). Mais, comme les nouvelles prestations ciblées s'avèrent inefficaces pour garantir un minimum de ressources, un filet de sécurité a été aussi établi dans certains pays où il n'existe pas¹². De manière générale, les interventions liées à l'assistance se sont notablement accrues. Cependant, la perception des problèmes liés à la pauvreté ou à l'exclusion demeure propre à chaque pays, et les solutions adoptées varient en conséquence (Paugam).

Enfin, les politiques de l'emploi peuvent être considérées comme un nouveau domaine d'une protection sociale élargie. Leurs composantes ont été examinées plus haut.

C - Les configurations de l'Etat social

¹¹ Notons que la création d'une allocation pour personnes dépendantes en Allemagne et en France a des origines différentes et a suivi des processus différents. Voir André 2003a, 2001b.

¹² Par exemple en France, au Portugal, dans certaines régions d'Italie.

Après avoir rapidement examiné le contenu et l'évolution de la couverture sociale, une représentation abrégée des configurations de l'Etat social est proposée pour chaque groupe de pays pour le début et la fin de la période étudiée.

Il n'est pas possible, à ce niveau global, de faire apparaître explicitement les acteurs car ils sont spécifiques à chaque risque.

CONVENTIONS UTILISÉES DANS LES FIGURES

Les figures mettent l'accent sur les principales caractéristiques de chaque groupe. Les conventions suivantes sont utilisées.

*Pour les inter-relations entre sphères:

- les lignes ne sont dessinées que lorsque les relations sont particulièrement importantes. Quand il n'y a pas de ligne dessinée, cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de liens mais que ceux-ci sont relativement moins forts.
- les lignes sont en trait continu quand les liaisons sont fortes, en pointillé quand elles sont modérées.
- quand il y a une flèche ceci indique que l'influence est particulièrement marquée dans le sens indiqué. Lorsqu'il n'y a pas de flèche, ceci signifie que les influences sont dans les deux sens sans qu'aucun ne domine.
- dans le cas des pays scandinaves, un trapèze est dessiné qui englobe l'ensemble des sphères. Ceci a pour but de mettre l'accent sur leur "intégration" au sein d'une société corporatiste.
- la plupart du temps, les liens entre le bloc "protection sociale" et la sphère économique sont renforcés dans la seconde période par le biais des privatisations P et des mécanismes de marché MM introduits dans les organisations publiques. Quand P et MM sont entre crochets, ceci signifie qu'ils ont un développement modéré; quand ils sont soulignés, que leur développement est important.

*Pour le contenu de chaque sphère:

- des traits verticaux sont dessinés à l'intérieur d'un bloc lorsque celui-ci est fragmenté et qu'il n'y a pas de fragment dominant. Les traits sont en pointillé lorsque la fragmentation est modérée, continus lorsqu'elle est prononcée. Ceci peut signifier plusieurs choses. Par exemple, quand le sous-bloc "administration" est fragmenté, ceci peut correspondre à une répartition assez égale de l'importance des divers niveaux administratifs. Quand le sous-bloc "politique" est fragmenté, ceci recouvre une certaine multiplicité des partis politiques (associée souvent à des gouvernements de coalition). La fragmentation de la sphère économique peut être associée à une grande hétérogénéité entre secteurs, entre régions, etc. En matière sociale, ceci peut correspondre à la présence simultanée de groupes importants porteurs d'intérêts différents ou d'institutions représentatives segmentées (cas des "piliers" néerlandais).

- les indications relatives à la sphère des "traditions, normes, idées" sont en italiques pour souligner le statut spécial de celle-ci par rapport aux autres.

1. Les pays continentaux

Les deux configurations pour ce groupe de pays sont caractérisées par un certain équilibre de l'importance relative des trois sphères politico-administrative, sociale et économique (même épaisseur des lignes pour les sphères, même type de trait pour leurs relations). Il semble approprié de séparer les Pays-Bas du reste du groupe pour la fin de la période car ce pays suit une voie particulière qui tend à l'éloigner de ce groupe.

Le sous-domaine Administration est segmenté du fait de l'importance des pouvoirs régionaux en Allemagne (avec les Länder) et en Belgique (division entre deux régions). En France, la montée de l'importance des régions est plus récente. Le sous-domaine du Politique est structurellement fragmenté aux Pays-Bas du fait de la structure des partis politiques.

La couverture sociale est elle aussi fragmentée du fait de la multiplicité des régimes de sécurité sociale liée aux catégories de travailleurs. Ceci est vérifié dans une moindre mesure aux Pays-Bas, mais l'importance des "piliers" et le développement de la place des autorités locales dans ce domaine contribuent aussi à une certaine segmentation.

Les liens de la couverture sociale avec les trois sphères sont plutôt équilibrés au début des années 1980. Dans les années 1990, les contraintes sur la protection sociale nées dans la sphère économique se renforcent. Aussi les évolutions économiques ont provoqué des tensions sur le financement de la protection sociale qui ont résulté en de nouveaux modes d'organisation avec un développement modéré des privatisations et, surtout, la mise en oeuvre de mécanismes de marché dans les dispositifs publics.

Il est cependant nécessaire de remarquer que ce groupe offre le plus de variété par rapport aux autres groupes. La Belgique présente relativement peu de changements. En France, des modifications importantes sont intervenues au niveau global (contrôle de la sécurité sociale par le Parlement, création de la CSG, décentralisation pour certains domaines). Des réformes ont été adoptées pour certains risques (vieillesse notamment, emploi, RMI), mais souvent selon un processus incrémental. Surtout, deux pays se distinguent particulièrement dans ce groupe, l'Allemagne et les Pays-Bas.

- Des réformes importantes ont été introduites en Allemagne. D'abord l'Allemagne a connu un choc majeur du fait de l'unification, qui a été associé avec un renforcement du Politique. Deux décisions majeures ont alors été adoptées: l'extension à l'identique de la couverture sociale de la partie Ouest à l'Est, et la parité de la valeur de la monnaie. Les effets de l'unification ont contribué à renforcer les tensions venant à la fois de la sphère économique et de la sphère sociale (grandes différences entre le chômage à l'Est et à l'Ouest, différences structurelles liées à la place des femmes, etc.). La combinaison de la place donnée de façon volontariste aux objectifs politiques et du renforcement des tensions économiques et sociales a permis l'adoption de réformes plus importantes que dans les autres pays de ce groupe.

-Surtout, les Pays-Bas s'écartent progressivement de ce groupe en mettant en oeuvre de façon massive des mécanismes de recul de l'Etat (surtout au niveau central): privatisations pour la plupart des risques et développement de mécanismes de marché. Une politique "active" de l'emploi a été aussi développée, ainsi que des mesures de type "workfare". En outre, la place de l'Etat employeur se réduit nettement. Tous ces facteurs contribuent à rapprocher le bloc "couverture sociale" de celui du Royaume-Uni sous plusieurs aspects.

Notons aussi qu'un autre facteur d'éloignement du groupe continental tient à la divergence de la variation de la structure du financement avec le développement du poste "autres recettes courantes" (Tableau 2), qui correspond largement à des paiements.

Mais cependant les configurations des Pays-Bas et du Royaume-Uni restent très différentes si on les compare globalement car le contenu des différentes sphères demeure spécifique et leurs inter-relations particulières. Par exemple, l'Etat central exerce une forte autorité sur les autres niveaux administratifs au Royaume-Uni, à l'opposé des Pays-Bas. A la bi-polarisation anglaise des partis politiques du Royaume-Uni s'opposent la fragmentation politique des Pays-Bas. La structure des deux sociétés est toujours très différente: "polarisation" et, de façon liée, recherche du consensus et partenaires sociaux importants aux Pays-Bas, au contraire du Royaume-Uni où domine une idéologie néo-libérale et où les syndicats sont affaiblis, etc. La fragmentation du domaine social s'appuie sur un certain équilibre des "piliers" aux Pays-Bas, sur de grandes inégalités au Royaume-Uni. Ainsi, la configuration des Pays-Bas, si elle est marquée par l'influence croissante de la sphère politico-administrative, comme au Royaume-Uni, et la grande place des privatisations et des mécanismes de marché dans les dispositifs de protection sociale, demeure néanmoins bien distincte de celle du Royaume-Uni.

Enfin, il faut remarquer qu'au contraire d'une idée souvent présentée selon laquelle la fragmentation de la société et la recherche d'un consensus ne permettraient que des changements rares, lents et difficiles, les Pays-Bas offrent un exemple de transformations importantes en matière de couverture sociale.

2. *Les pays scandinaves*

La configuration des pays scandinaves est marquée par "l'intégration" des différentes sphères, symbolisée par le trapèze qui les englobe et par le fait que les lignes les reliant sont en gras.

En Suède, le domaine politique constitue plutôt une arène pour des débats techniques et présente une plus grande "neutralité" que dans les pays continentaux (Lebiez).

Jusqu'aux années récentes, la couverture sociale combinait prestation à caractère universelle pour les retraites, d'un niveau largement supérieur à celui du Royaume-Uni, et système national de santé. La population est couverte de façon relativement égalitaire.

Les principaux changements entre 1980 et 2000 concernent, d'abord, une certaine perte de l'influence des acteurs des sphères sociale et économique sur les acteurs de la sphère politico-administrative, influence qui était une caractéristique ancienne de ces pays¹³. Des changements sont intervenus plus récemment: les liens entre les trois sphères sont devenus plus équilibrés, et un renversement s'est même produit au Danemark, à la suite du tournant politique de 1993 qui a entraîné des modifications majeures de la couverture sociale au sens large (principalement mise en oeuvre d'une politique "active" de l'emploi). Les lignes entre les sphères, sur la seconde configuration, demeurent cependant tracées en gras pour indiquer le maintien d'un certain corporatisme.

En outre, il y a une montée notable des privatisations et des mécanismes de marché dans la protection sociale, avec le maintien d'un plus grand contrôle de l'Etat en Suède qu'au Danemark. Cette tendance et le développement des responsabilités des autorités locales conduisent à une protection plus fragmentée, comportant un risque d'inégalités croissantes. Ce mouvement s'accompagne du recul du financement par les impôts au profit de cotisations associées à des dispositifs d'assurance.

Il faut noter l'innovation que constitue la réforme des retraites en Suède (voir la partie suivante) qui change radicalement son système de retraites à deux niveaux (prestation forfaitaire et prestation liée au salaire) en un système unique (prestation liée au salaire) avec l'introduction d'un nouveau mode de calcul liant le montant de la prestation aux caractéristiques de la génération qui la reçoit, sur la base de comptes "notionnels". Une petite fraction des cotisations est en outre affectée à un compte en capitalisation, soumis à la surveillance de l'Etat.

Enfin, le Danemark semble s'éloigner aujourd'hui quelque peu du "modèle scandinave", avec un renforcement du poids du Politique (permis par l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement de majorité absolue, pour la première fois depuis vingt ans, au début des années quatre-vingt-dix), et, au niveau de la couverture sociale elle-même, avec la mise en oeuvre en 1993 d'une ample politique "active" de l'emploi mettant l'accent sur la mobilité du

¹³ Pour 2000, une flèche est portée sur la liaison entre la sphère politico-administrative et la sphère sociale au Danemark qui correspond à cette nouvelle tendance.

travail. Cependant, le maintien d'un emploi public important et la générosité des prestations (notamment des prestations de chômage dans un contexte de rapide rotation de la main d'oeuvre) sont des traits qui contribuent à maintenir ce pays dans ce groupe.

3. *Le Royaume-Uni*

Les configurations du Royaume-Uni sont caractérisées par la faiblesse de la sphère sociale, qui est fortement soumise aux pressions venant du politique et de l'économique.

L'influence des "traditions et idées" exerce une influence extrêmement forte, notamment sur le Politique. L'influence de la théorie de la "Troisième voie" s'est ainsi traduite par de nombreuses applications (liées notamment au workfare) en matière de protection sociale et de politique de l'emploi. En outre, elle a même traversé les frontières et a donné lieu à des débats d'orientation de la politique dans plusieurs pays européens. Par contre, l'influence de l'Union Européenne sur la couverture sociale est très faible dans la mesure où ce pays a longtemps choisi de rester à l'écart de la Charte Communautaire des Droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989.

Comparée à celle des autres groupes de pays, la sphère politico-administrative n'est pas fragmentée. L'Etat central exerce une grande influence sur les autres niveaux administratifs.

La sphère sociale est fragmentée, ce qui correspond notamment à la présence de fortes inégalités entre catégories de travailleurs et au type d'organisation syndicale. Elle présente une autonomie quelque peu limitée par rapport aux autres sphères.

La principale caractéristique du Royaume-Uni tient à l'importance des transformations allant dans le sens d'un renforcement des spécificités de ce pays. Ainsi, bien que déjà développés en 1980, les privatisations et mécanismes de marché continuent à progresser au sein de la couverture sociale. Les mesures de type "workfare" sont nombreuses. On peut considérer que cela correspond davantage à un approfondissement des caractéristiques antérieures qu'à une réelle nouveauté.

Cependant, il peut paraître surprenant de constater que, compte tenu des orientations affichées, les prestations sociales connaissent une hausse sensible en pourcentage du PIB, et que, de plus, les incitations fiscales (notamment pour les retraites et pour l'emploi) se sont largement accrues, ce qui vient encore renforcer l'augmentation des interventions de type quantitatif.

4. *Les pays du Sud*

Plusieurs configurations sont identifiées selon les périodes.

-La première concerne l'Espagne et le Portugal dans la période de dictature politique, jusqu'au milieu des années soixante-dix. Elle met l'accent sur la domination du Politique à la fois sur l'Administratif et sur toutes les autres sphères (y compris celle des idées).

La sphère sociale a plusieurs caractéristiques majeures (présentes également en Italie) qui la distinguent des autres pays, aussi elle est encadrée par un double trait sur la figure. D'abord, elle tient une grande place en matière de couverture sociale: les familles, l'église et

les organisations caritatives prennent largement en charge la protection des pauvres, des chômeurs ou de ceux ayant un travail irrégulier, des invalides, des personnes âgées, etc. Ceci est symbolisé par la ligne continue en gras entre la sphère sociale et le bloc "couverture sociale", et par l'encadrement de la sphère sociale par un trait double. Enfin, à cette époque, la société civile fait l'objet d'un contrôle politique.

La sphère économique présente une grande diversité interne. La force de travail est segmentée et une part importante des travailleurs est indépendante. L'économie souterraine est bien développée. Par ailleurs, les syndicats sont interdits, et les liens entre la sphère sociale et la sphère économique sont faibles.

Une proportion importante de la population échappe ainsi à la couverture sociale officielle. Dans cette configuration, la protection sociale joue largement un rôle d'instrument de contrôle pour le pouvoir politique. Ce n'est pas alors un instrument de développement économique (symbolisé par la ligne seulement en pointillé entre "Etat social" et Economique).

-La seconde configuration inclut l'Italie et concerne le début des années quatre-vingt. Elle est associée à un nouvel équilibre entre les trois sphères entraîné par la perte d'influence du Politique.

Le Politique et l'Administratif sont maintenant différenciés (séparation en pointillé), et la montée des pouvoirs régionaux (qui accompagne d'anciennes revendications "nationalistes") conduit à une certaine fragmentation de l'administration. La sphère sociale conserve son rôle spécifique pour la protection sociale. Elle reste fragmentée, même si une représentation générale des travailleurs se construit. La sphère économique est elle aussi fragmentée selon des dimensions régionales et sectorielles, et l'économie souterraine demeure présente.

Les liens entre les acteurs des sphères sociale et économique sont relativement moins développés en Espagne et au Portugal qu'en Italie.

Dans ce contexte, la construction d'une nouvelle couverture sociale en Espagne et au Portugal, et le développement de celle existante en Italie, se font sur une base mixte, mêlant système universel (santé) et système bismarckien (retraite), de façon plutôt inégalitaire, inégalités accentuées par le rôle des régions et la disparité des statuts des travailleurs ainsi que par une gestion parfois clientéliste des prestations. On observe que les dépenses de la protection sociale entrent alors dans une phase de hausse exceptionnelle que l'on peut attribuer à un phénomène de rattrapage, accentué par l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans l'Union Européenne.

-La configuration de l'Espagne et de l'Italie en 2000 est caractérisée par un certain recul de la protection sociale assurée traditionnellement par la famille, l'Eglise, et les organisations caritatives. Une séparation est introduite entre prestations relevant de l'assurance et relevant de l'assistance. Privatisations (surtout dans la santé) et mécanismes de marché se développent. En même temps, la montée des autorités régionales au sein des administrations et leur place croissante dans la protection sociale, conduisent à une plus grande inégalité de la couverture de certaines prestations. Une caractéristique commune à ce groupe, qui le distingue des autres, tient au faible développement des politiques de l'emploi.

Enfin l'Italie se distingue par la mise en oeuvre d'une importante réforme des retraites (voir plus bas).

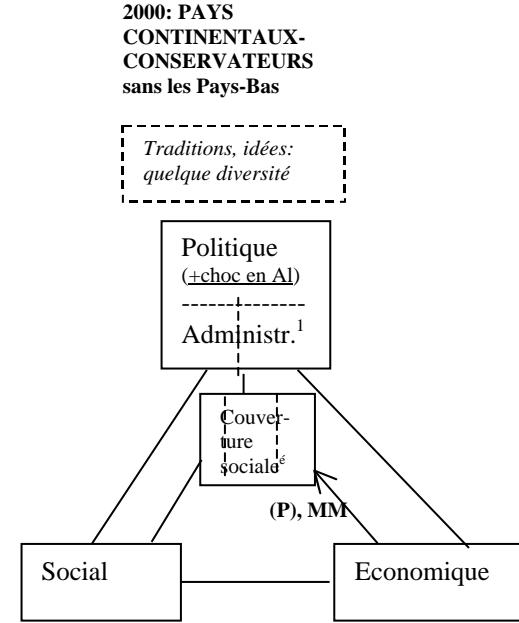
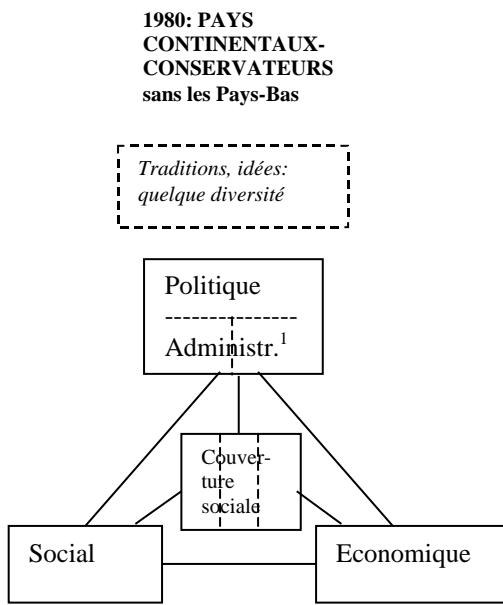
-Il a semblé utile de distinguer le Portugal qui diverge quelque peu de ce groupe: plus grande centralisation administrative, forte activité des femmes qui diminue leur temps libre pour s'occuper des soins à la famille, moindres inégalités régionales sur le plan économique, etc. On constate que l'organisation de la couverture sociale y est davantage unifiée et que les privatisations (santé, vieillesse notamment) sont plus importantes. En particulier, les organisations caritatives sont très développées dans le domaine de la santé.

Au total, des tendances similaires sont observées au sein de chaque groupe, mais dans une moindre mesure au sein du groupe "continental" qui offre davantage de diversité. Cependant si, globalement, une certaine convergence se dessine en matière d'indicateurs quantitatifs et d'orientations de la législation et de la réglementation sociales, la persistance d'une majorité des traits antérieurs définissant la configuration de l'Etat social conduit à une certaine stabilité des groupes. Cette stabilité est notamment due à la stabilité des compromis institutionnalisés sur lesquels sont fondés les Etats providence (André 1995).

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES CONFIGURATIONS DE L'ETAT SOCIAL

FIGURES 2-a

-Abreviations : P : privatisations ; MM : mécanismes de marché.

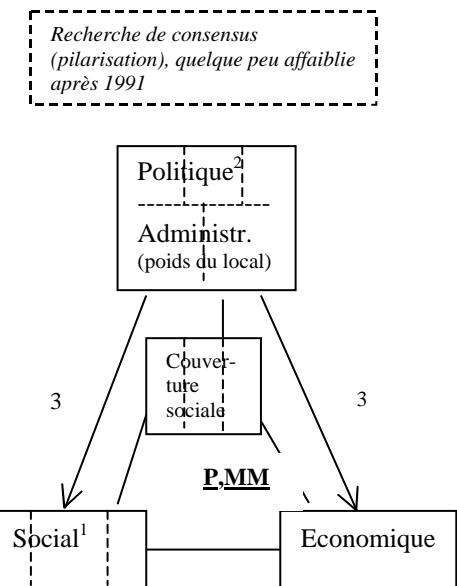


1. Administr. segmentée en Allemagne (Länder) et Belgique (deux régions), beaucoup moins en France.

1. Administr. segmentée en Allemagne (Länder) et Belgique (deux régions), *montée des régions* en France.

2. Importantes réformes des retraites en Allemagne. Moindres changements en Belgique et France.

2000: PAYS-BAS



1. Segmentation en piliers.

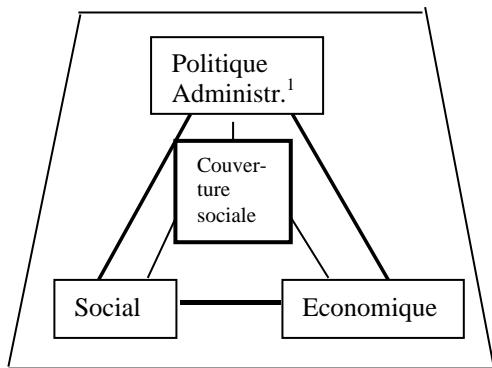
2. Fragmentation des partis politiques.

3. Un certain renforcement de l'influence du Politique sur certains acteurs du Social et de l'Economique

FIGURES 2-b

1980: PAYS SCANDINAVES

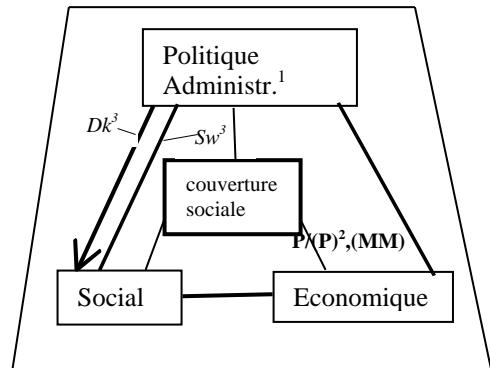
*Sociale-démocratie,
corporatisme, consensus*



1. Moins de séparation entre Politique et Administr. que dans les pays continentaux. De plus, même si importance des régions au niveau administratif, moins de segmentation qu'en Allemagne par exemple.

2000: PAYS SCANDINAVES

*Sociale-démocratie,
corporatisme, consensus*

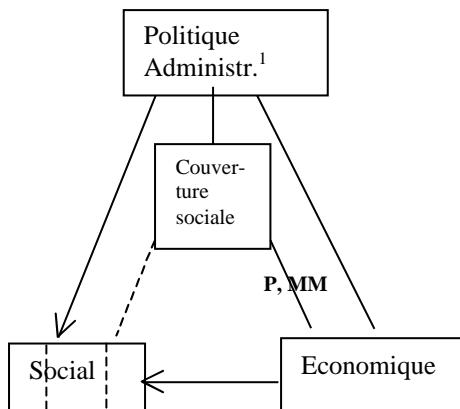


1. Moins de séparation entre Politique et Administr. que dans les pays continentaux.
2. Les privatisations sont développées au Danemark, plus faibles en Suède.
3. Différenciation entre le Danemark et la Suède dans l'intensité de l'influence de Politique-Adm. sur le Social.

FIGURES 2-c

1980: ROYAUME-UNI

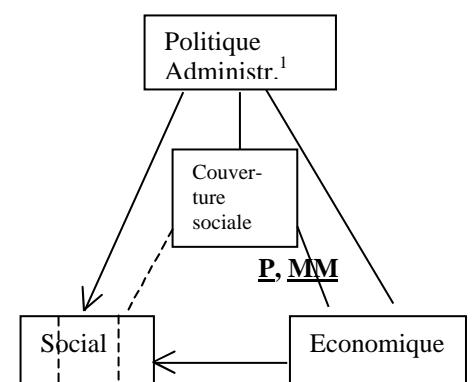
*Néo-libéralisme
(Pas d'influence de UE)*



1. Etat centralisé.

2000: ROYAUME-UNI

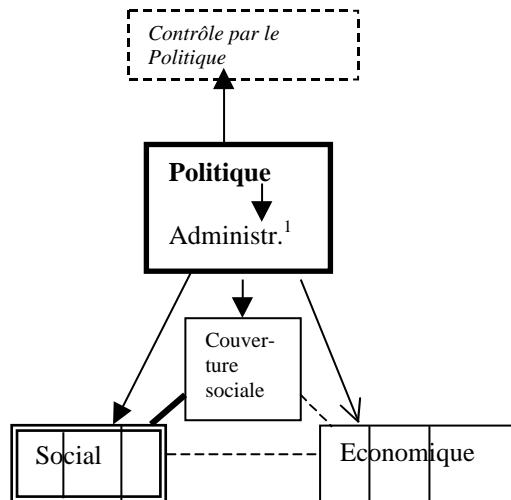
*Néo-libéralisme, Troisième Voie (et grande influence à l'étranger)
(Peu d'influence de l'UE)*



1. Etat centralisé.

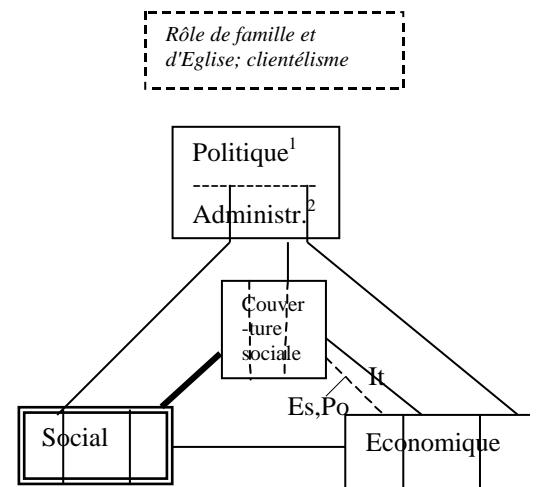
FIGURES 2-d

Jusqu'au milieu des
1970: ESPAGNE,
PORTUGAL



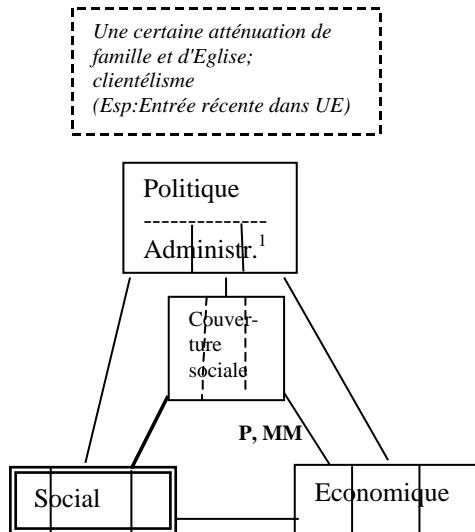
1. Administration totalement soumise au Politique.

Début des 1980 :
PAYS DU SUD
Italie-Espagne-
Portugal



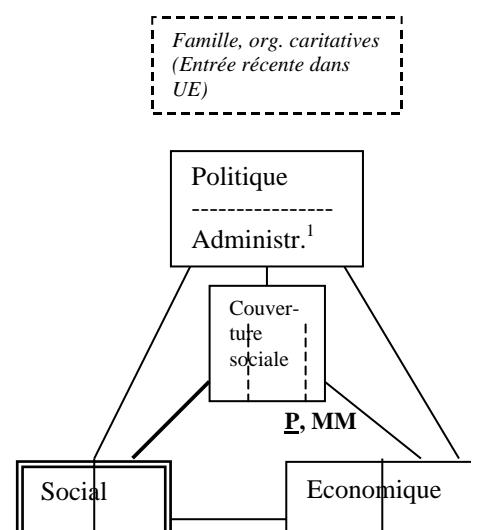
1. Séparation du Politique et de l'Administr.
2. Administr. fragmentée en Italie et Espagne,
beaucoup moins au Portugal.

2000: ITALIE,
ESPAGNE



1. Administr. fragmentée en Italie et Espagne

2000: PORTUGAL



1. Une certaine montée de l'importance des régions.

III - LES SYSTEMES DE RETRAITE EN EUROPE

Une des principales composantes de la couverture sociale, les systèmes de retraite, est examinée dans cette partie. Les mêmes pays que dans la partie II sont retenus, pour la même période. Les évolutions sont rapidement décrites¹⁴. Puis on compare l'importance des tensions évoquées pour justifier les changements apportés et l'importance des effets de ces changements. Enfin, les processus et les contenus des "grandes" réformes adoptées en Suède, en Italie et en Allemagne sont comparés sous forme de configuration.

A - Les tendances des évolutions contemporaines

La comparaison de l'importance relative des pensions dans les dix pays considérés montre une assez forte variation de la part des prestations de vieillesse dans le PIB puisqu'en 2000 elle varie entre 10% en Espagne et 14,7% en Italie. On remarque que l'importance relative des retraites n'est pas une caractéristique propre à chacun des quatre groupes d'Etat social et que ceux-ci se distinguent surtout par les traits relatifs à l'organisation des systèmes. En outre, rappelons que l'articulation des pensions de vieillesse avec d'autres prestations (prestations de chômage ou d'invalidité par exemple) entraîne des variations du domaine couvert par les premières qui entravent la comparaison de ce qui peut être strictement associé au risque vieillesse.

Les principales tendances des évolutions récentes ont essentiellement pour but de réduire la croissance des pensions. Une inflexion majeure est obtenue en 1993 dans l'évolution des retraites, déjà observée au niveau de l'ensemble des prestations sociales, que l'on peut largement associer à la mise en oeuvre des critères du Traité de Maastricht, et qui peut être observée même dans les pays demeurant à l'écart de ce traité. Plusieurs types de changement sont suivis en matière de régimes de base ou de régimes supplémentaires.

1. Régimes de base

Les mesures les plus immédiatement utilisées et les plus directes consistent en la modification des paramètres des prestations pour durcir les conditions d'éligibilité et réduire leur générosité. Ce type de mesure est le plus fréquent et souvent le plus facile à mettre en oeuvre car, en général, il peut être effectué sans négociation ou avec peu de négociation avec les partenaires sociaux. Les modifications les plus courantes sont:

a - L'allongement de la vie active.

- en élévant l'âge légal de la retraite¹⁵. Les exceptions concernent la France, où l'abaissement de l'âge de la retraite se veut un signal fort de la part d'une nouvelle majorité de gouvernement, et le Danemark où l'âge légal était très élevé. Il faut noter que ces mesures de recul de l'âge de la retraite n'ont qu'un effet limité dans la mesure où l'âge réel de départ en retraite est nettement plus bas.
- en augmentant le nombre d'années de cotisation nécessaires pour une pension à taux plein.
- en développant des incitations à la fois pour ne pas partir à la retraite avant l'âge légal et pour partir à la retraite au-delà de l'âge légal.
- en élargissant les possibilités de recevoir en même temps une retraite et un revenu associé au travail.

¹⁴ Ces informations résument des travaux détaillés. Voir André 2003b et 2002.

¹⁵ On observe ainsi une convergence de l'âge légal de la retraite, la France demeurant l'une des exceptions.

-en réduisant les possibilités de recevoir une retraite anticipée et en réduisant ou supprimant les programmes de préretraite.

b - La réduction du niveau des pensions.

-en modifiant le calcul du revenu de référence sur lequel est basé la prestation de vieillesse: la période de référence est allongée de façon notable dans la plupart des pays (parfois jusqu'à l'ensemble de la carrière), ou le mode d'indexation des revenus passés est transformé dans un sens restrictif.

-le changement des taux d'accumulation des droits se fait de façon à réduire les prestations.

-la modification de l'indexation des pensions dans un sens restrictif (le plus souvent passage d'une indexation sur les salaires bruts à une indexation sur les prix ou sur les salaires nets) se retrouve dans presque tous les pays.

-le resserrement des liens entre cotisations et prestations est aussi une façon de contrôler la croissance des pensions. Ceci est souvent associé aux quelques "grandes" réformes des retraites et constitue une mesure radicalement nouvelle, nous y reviendrons.

-dans certains pays, il est prévu de réduire les pensions de survivant (Allemagne par exemple).

c - Enfin l'individualisation des pensions se développe par le biais du renforcement du lien cotisations-prestations qui intervient lors de la mise en oeuvre de comptes "notionnels" dans les régimes de base: ces comptes sont en effet à la fois fondés sur la répartition et sur le principe des systèmes à cotisation définie qui détermine strictement les prestations en fonction des cotisations versées. Le mélange de tels traits est radicalement nouveau. Ceci a été appliqué en Suède et en Italie.

Par ailleurs, une autre forme d'individualisation est présente aux Pays-Bas: elle consiste à supprimer le calcul qui était fait sur une base familiale et à le remplacer par un calcul sur une base individuelle.

d - Cependant, quelques mesures sont venues atténuer certains des effets restrictifs des mesures précédentes:

-par un certain élargissement de la prise en compte de périodes non-contributives (prise en compte des périodes pour élever les enfants, pour la formation professionnelle, etc.).

-en améliorant ou en créant une garantie de revenu pour les personnes âgées.

-en créant une allocation dépendance pour les personnes âgées (Allemagne, France).

e - Modifications du financement

De nouveaux modes de financement spécifiques ont été créés récemment, notamment par mise en place de fonds de réserve dont les actifs sont en fait souvent limités.

Une tendance plus générale se dessine aussi pour les pensions: celle de la séparation entre financements affectés aux prestations relevant de l'assurance et à celles relevant de l'assistance (pays du Sud principalement).

2. Régimes supplémentaires

Le développement d'incitations favorables aux pensions privées, notamment aux fonds de pension mais aussi, dans une moindre mesure, aux autres formes existantes (provisions au bilan dans les entreprises en Allemagne par exemple), est général. Mais l'importance de ces incitations et leurs résultats varient fortement selon les pays. On pourrait considérer que d'autres formes d'épargne encouragée relèvent aussi de la catégorie de l'épargne pour la

retraite (assurance vie, épargne salariale par exemple) mais les données statistiques ne permettent pas d'établir une comparaison entre pays.

De façon générale, les fonds de pension qui étaient le plus souvent à "prestation définie" adoptent le principe de "cotisation définie". L'individualisation des pensions est une caractéristique majeure de la période contemporaine.

Les incitations destinées aux fonds de pension ont pris une forme de libéralisation de leur législation (ouverture de la possibilité d'investir à l'étranger par exemple) dans un premier temps. Divers scandales financiers ont ensuite révélé l'importance de développer une réglementation publique exigeant des garanties financières de la part des fonds privés.

Au total, il n'y a pas de recul de la place de l'Etat mais plutôt un développement de formes d'interventions publiques qui ne sont pas associées à des dépenses publiques.

Le tableau 8 suivant résume les principales tendances des évolutions par pays. De nouvelles mesures sont en débat dans plusieurs pays.

Tableau 8: Principales tendances d'évolution des systèmes de retraite

Pays-Bas	-Incitations en faveur des pensions supplémentaires privées -(Individualisation des prestations)	Royaume-Uni	-Importantes incitations en faveur des fonds de pension
Belgique	-Changements limités	Italie	-Plusieurs réformes, aboutissant à de profonds changements (comptes "notionnels", réduction des inégalités entre régimes)
Allemagne	-Importantes réformes, incitations à des retraites par capitalisation	Espagne	-Recherche de limitation et de meilleure organisation des retraites publiques
France	-Plusieurs mesures allant dans un sens restrictif	Portugal	-Limitation des retraites publiques
Danemark	-Développement des pensions supplémentaires		
Suède	-Grande réforme (comptes "notionnels", introduction de capitalisation obligatoire)		

Globalement, les évolutions observées confirment une certaine stabilité du regroupement des pays en cinq groupes établi précédemment (voir II-A-2), les Pays-Bas se distinguent toujours parmi les pays continentaux. Trois pays se caractérisent par l'importance des réformes des systèmes: la Suède, l'Italie et l'Allemagne. Ils sont étudiés plus bas.

B - Tensions et réformes

Il se révèle intéressant de comparer l'écart entre l'ampleur des difficultés auxquelles les gouvernements font référence, qui proviennent des tensions induites par les sphères économique et sociale, et l'ampleur des mesures adoptées pour les résoudre. Cet écart peut être considéré comme lié à l'intensité de la dépendance de sentier, au poids des institutions, au choix et à la possibilité de certains acteurs de mettre en œuvre des stratégies "délibérées".

Les raisons avancées par les gouvernements pour adopter des mesures visant à réduire les dépenses publiques de retraite sont de plusieurs ordres. Les principales d'entre elles concernent la non-soutenabilité financière des ces systèmes entraînée par l'augmentation du taux de dépendance lié au vieillissement anticipé de la population, dans un contexte où il est jugé "impossible" d'augmenter les impôts et les cotisations sociales ou la dette publique. De vastes débats sont soulevés par ces questions, ce point de vue étant fortement critiqué par certains auteurs (Orszag et Stiglitz, Artus, Barr, Minns, etc.). Dans certains pays, la générosité des retraites est aussi jugée comme excessive (Italie).

Le rapprochement d'indicateurs que l'on peut associer aux tensions citées ci-dessus et d'indicateurs de "l'importance" des modifications adoptées des systèmes de retraite (appréciée en termes d'effets sur les évolutions futures des pensions), bien que n'étant mené ici qu'à titre exploratoire, semble néanmoins conduire à quelques observations suffisamment fortes pour être mentionnées et qui pourraient justifier des travaux supplémentaires (Tableau 9). Bien évidemment ces indicateurs devraient être raffinés et une étude rigoureuse nécessiterait de les compléter par d'autres facteurs, de les estimer plus précisément, de tenir compte d'autres années, etc.

Nous utilisons ici une mesure de chaque élément en terme de rang afin de rendre plus clair des associations éventuelles entre classements. Le rang est calculé selon un ordre décroissant de tension (1 correspond à la plus forte tension ou aux plus forts effets des réformes).

-Les premières lignes correspondent aux indicateurs des tensions évoquées: importance des prélevements obligatoires¹⁶ et importance de la dette publique. La troisième ligne correspond à l'importance relative des retraites par rapport au PIB¹⁷. Les deux lignes suivantes sont des prévisions du taux de dépendance vieillesse mesuré selon leurs variations absolues pour deux périodes.

-Les dernières lignes, qui reprennent les calculs effectués par A. Math, peuvent être considérées comme des indicateurs de la "dureté" des réformes des systèmes de retraite: elles retracent des estimations des variations des retraites dans le futur lorsque l'on intègre les effets des réformes.

Tableau 9: Classement des pays selon différents critères

	P-B	Be.	All.	Fr.	Autr.	Dk	Suède	Finl.	Italie	Esp.	Port.	R-U	Irl.
Recettes publiques courantes /PIB 2001 (1)	9	6	8	5	3	2	1	4	7	12	11	10	13
Dette publique /PIB 2001 (2)	9	2	4	5	3	10	7	11	1	6	8	12	13
Pensions /PIB 1999 (3)	4	7	5	3	2	10	6	9	1	12	11	8	13
Taux de dépendance vieillesse 2000-20 (2)	4	8	2	6	9	5	7	1	3	10	13	11	12
Taux de dépendance vieillesse 2000-50 (2)	9	10	4	8	3	13	12	7	2	1	5	11	6
Retraites en répartition /PIB Var. 2000-50: en % (4)	11	7	10	6	3	5	4	9	2	12	8	1	13
Retraites par personne +65 ans /PIB par tête Var. 2000-50: en % (4)	13	10	9	4*	3	7	7	5	2	12	5	1	11
Retraites par répartition en moyenne /PIB par personne employée Var. 2000-50: en % (4)	12	6	5	2	6	8	4	11	3	9	13	1	10

(1)Source: OCDE.; (2)Source: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Bruxelles, COM(2002), Annexe.; (3)Source: Eurostat.; (4)A. Math, Réformes des retraites et revenus des personnes âgées: un aperçu comparatif, communication à la Conférence ENRSP-IRES, Paris, 17-18 Octobre 2002.

¹⁶ Un autre argument général pour réduire les prestations sociales est celui de la nécessité de réduire le coût du travail et donc les cotisations sociales pour améliorer la compétitivité. Le tableau suivant montre l'absence de lien entre cotisations sociales et coût du travail.

Indice du coût horaire du travail (I), et part des frais sociaux dans ce coût (II), en 1994

	PB	Be	Al	Fr	Dk	RU	It	Es	Po
I	122	134	160	100	120	80	95	67	27
II	23,3%	27,4%	24,2%	29,2%	4,9%	15,5%	30,6%	25,4%	23,8%

Source: Monthly Labour Review, oct. 1995.

¹⁷ C'est surtout le gouvernement italien qui met l'accent sur cet indicateur, qui est effectivement le plus élevé en Italie.

Bien que les résultats soient fragiles, certaines remarques peuvent être faites. On peut penser que, quand le rang est du même ordre de grandeur dans les cinq premières lignes et dans les trois dernières lignes, il y a une certaine cohérence entre l'intensité des tensions et l'intensité des réponses choisies lorsque l'on compare les pays. Dans le cas d'une opposition entre les rangs des lignes supérieures et des lignes inférieures du tableau, on peut faire plusieurs hypothèses: dépendance de sentier et poids des institutions particulièrement forts si les effets des réformes sont relativement peu importants, mais aussi possibilité de stratégies innovantes, différentes des stratégies habituelles, de certains acteurs surtout lorsque les effets des mesures sont relativement forts. Il se peut aussi que les réformes aient été menées pour d'autres raisons que les raisons officielles retenues ici, ce qui demanderait une étude particulière.

Les observations sont les suivantes:

*Pays continentaux:

- la France et l'Autriche sont caractérisées par des tensions et des interventions toutes relativement fortes.
- la Belgique et l'Allemagne sont plutôt dans la moyenne pour ces deux types d'éléments.
- aux Pays-Bas, il y a une certaine (modeste) divergence entre l'intensité des tensions, très légèrement inférieure à la moyenne, et celle des mesures adoptées qui est la plus faible.

*Pays scandinaves:

- il est difficile d'apprécier l'intensité relative des tensions car les divers indicateurs donnent des résultats opposés: les recettes publiques courantes sont fortes mais la dette publique est faible; du point de vue des prévisions du taux de dépendance, les évolutions sont irrégulières (tensions moyennes jusqu'en 2020, mais tensions les plus faibles pour la période 2000-2050). L'intensité relative des mesures adoptées est dans la moyenne.

*Pays du Sud:

- l'Italie occupe une position particulière: fortes tensions (s'accompagnant de la proportion la plus élevée des pensions dans le PIB) et mesures adoptées importantes.
- L'Espagne et le Portugal sont caractérisés par de faibles tensions globales lorsque l'on intègre le taux de dépendance jusqu'en 2020, mais ce dernier augmente beaucoup ensuite. Les effets des interventions jusqu'en 2020 sont relativement peu importants en Espagne mais plus prononcés au Portugal.

*Pays anglo-saxons:

- bien que les tensions soient parmi les plus faibles, les interventions ont les effets les plus importants des pays considérés au Royaume-Uni, et parmi les plus limités en Irlande.

Certaines conclusions semblent ainsi assez nettes:

- Il n'y a pas de lien systématique entre l'intensité des tensions dont l'affichage justifie les réformes et l'intensité des effets des réformes.
- Les problèmes économiques et sociaux ne sont pas la seule explication des réformes menées. Ceci est clairement le cas du Royaume-Uni où l'on peut penser que des questions d'ordre politique, d'idéologie, d'institutions, tiennent un large rôle.
- La structure existante du système de retraite n'est pas davantage un facteur déterminant pour le futur quand elle est considérée de façon isolée. La comparaison des Pays-Bas et du Royaume-Uni, où les fonds de pension sont les plus importants d'Europe et dominent le système de pensions, montre que, si l'intensité des tensions y est a priori relativement semblable, les changements adoptés sont radicalement différents: les plus importants au Royaume-Uni, les plus limités aux Pays-Bas. Ceci conforte l'idée selon laquelle le contexte

doit être considéré sous toutes ses dimensions: politique, économique, sociale, idéologique, institutionnelle, pour comprendre pourquoi les réformes suivent des chemins si différents.

- Même dans les pays présentant des ressemblances à la fois dans les tensions et dans les structures du système de pensions, comme le Royaume-Uni et l'Irlande, l'intensité des interventions est totalement différente.

Il est également clair que, comme Math l'a remarqué, il n'y a pas de lien systématique entre l'intensité des modifications des pensions et le caractère du processus de réforme, qu'il soit paramétrique et se fasse de façon graduelle, ou qu'il prenne la forme d'un "grand" changement s'accompagnant de multiples mesures adoptées dans un temps très court et comportant des modifications structurelles.

La question des retraites ne peut donc pas se borner à une question purement technique. Elle doit être incluse dans un cadre contextuel général, considéré sous toutes ses dimensions et incluant les institutions et les acteurs, pour comprendre pourquoi et comment le problème est traité de manière spécifique dans chaque pays et pourquoi les réformes ont des effets si différents bien que, nous l'avons vu, des tendances communes soient présentes au sein de celles-ci.

C - Configurations et grandes réformes des systèmes de retraite en Suède, en Italie et en Allemagne.

Trois "grandes" réformes des systèmes de retraite peuvent être repérées en Suède, en Italie et en Allemagne¹⁸. Elles sont rapidement présentées ci-dessous et dans les Figures 3. Ceci permet d'illustrer comment ces réformes sont articulées aux configurations nationales.

Les principales différences concernent:

a- Les contextes initiaux et les acteurs. Ceci est bien évident:

-pour les trois sphères et les liens entre elles: le social (démographie, segmentation de la population, etc.), l'économique (par exemple, structure des entreprises, différences régionales, importance des travailleurs indépendants, taux d'activité des femmes, etc.), le politique (en Suède: longue domination du parti social-démocrate; en Italie: longue domination de la démocratie-chrétienne, importance du clientélisme; en Allemagne: alternance politique, structure fédérale du pays). Les normes et les traditions relatives à la protection sociale sont caractérisées par la recherche du consensus et de l'équité en Suède. Le clientélisme est souvent considéré comme une caractéristique de la politique en Italie. La consultation et la recherche du consensus font partie des normes en Allemagne.

Par ailleurs, l'importance des groupes d'experts de l'Union Européenne exerce une influence sur les décisions prises, plus importante en Italie qu'en Suède par exemple, par le biais de recommandations générales de systèmes de retraite.

-pour l'organisation des systèmes de pension avant les réformes: pension de base universelle et pension supplémentaire en Suède; système très fragmenté en Italie avec des différences importantes entre régimes (en particulier entre personnes travaillant dans les secteurs public et privé, entre personnes du secteur privé, avec les travailleurs indépendants); pension de base de type bismarckien et pension complémentaire d'entreprise ou assurances privées en Allemagne.

¹⁸ On considère qu'une grande réforme s'accompagne de multiples mesures adoptées dans un temps très court et comporte des modifications structurelles.

Notons que les grandes réformes ont systématiquement porté conjointement sur les régimes publics de base (pour les résidents ou les salariés) et sur les régimes de pension des fonctionnaires.

b- Ce qui est identifié comme problème à résoudre:

-en Suède: le problème est posé depuis vingt ans. Il a d'abord été posé "à froid" bien qu'après une période de baisse de la croissance économique à la suite du premier choc pétrolier. Le problème est relatif aux anticipations démographiques et à la soutenabilité du financement des pensions mise en cause par les difficultés économiques.

-en Italie: le problème n'est vraiment posé qu'à partir de 1992 bien qu'il ait été évoqué auparavant mais sans qu'il y ait eu de suite. Le contexte est alors très particulier: graves problèmes économiques, avec la sortie de la Lire du SME, combinés avec un tournant majeur dans le domaine du politique (et dans une certaine mesure dans le domaine des idées-traditions), difficultés avec les syndicats, fort vieillissement anticipé (plus prononcé qu'en Suède), et aussi choix d'adhérer au traité de Maastricht utilisé par le gouvernement pour afficher une contrainte budgétaire absolue.

-en Allemagne: le premier projet de réforme a été envisagé en 1989, avant l'unification. Le problème est essentiellement celui du vieillissement anticipé et de leur mode de financement. Puis des choix politiques forts ont été associés à l'unification (extension à l'identique de la couverture sociale, parité monétaire) qui ont conduit à une rapide croissance des prestations de retraite, accentuant les pressions sur le système.

Dans tous les cas, les tensions proviennent essentiellement des sphères économiques et sociales. En outre, l'unification, choix purement politique, exerce aussi une pression sur les retraites en Allemagne.

c- Ce qui est affiché comme objectifs:

-en Suède: résoudre la question du financement à long terme entraînée par les problèmes démographiques et économiques. Un autre objectif est le développement d'incitations au travail. Préserver l'équité est considéré comme une contrainte car ce principe était plutôt satisfait par le système des pensions existant.

-en Italie: assurer un équilibre budgétaire d'abord à court terme (la Lire est sortie du SME) puis à long terme, réduire la part des retraites dans les dépenses sociales car elle est la plus élevée en Europe, diminuer les inégalités entre les multiples régimes de retraite (des avantages importants étaient accordés au secteur public, des différences sont présentes au sein du secteur privé et entre salariés et travailleurs indépendants), et, pour le nouveau gouvernement de 1992, accroître sa légitimité en faisant adhérer pleinement l'Italie au traité de Maastricht.

-en Allemagne: limiter la croissance des prestations (objectif renforcé après l'unification), assurer un "bon" équilibre dans la répartition du financement entre cotisations et contribution publique. La stabilisation des cotisations est considérée comme une priorité pour pouvoir contenir les coûts du travail, élevés en comparaison internationale. Cette question de la baisse des prélèvements obligatoires est reprise en 1996 dans le cadre du "programme d'action pour l'investissement et pour l'emploi". Par la suite, le nouveau gouvernement social-démocrate soulève la question de la protection de certaines catégories, mal couvertes, et la question du renforcement des droits individuels des femmes aux pensions parallèlement à la réduction des pensions de reversion. En outre, l'argument selon lequel la création de fonds de pension pourrait être utile au financement des entreprises a été ajouté au début de 2001 dans un contexte de montée des difficultés économiques.

d- Comment le problème est traité:

-en Suède: une première commission (petite) est créée en novembre 1984, avec des représentants des principaux partenaires sociaux et partis politiques. Plusieurs rapports sont publiés, le dernier en 1990. Ce rapport soulève de nombreuses critiques. Dans une seconde

période, à partir de 1991, la consultation a été limitée au sein d'une nouvelle commission comprenant le ministre, des experts des ministères, et sept partis politiques. Un rapport final, en 1994, a été approuvé par seulement cinq partis politiques. Aussi une troisième commission, qui n'intègre que ces partis, a continué de travailler, bien que le gouvernement ait changé entre temps. Un premier plan a été présenté en 1995. Le Congrès du parti social-démocrate, en 1996, a décidé de continuer et de développer les discussions. Les cinq partis se sont mis ensuite d'accord sur un projet, adopté en 1998.

-en Italie: l'acceptation du traité de Maastricht est présentée comme une contrainte par le nouveau gouvernement de 1992, qui fonde une partie de sa légitimité sur l'intégration de l'Italie dans l'UEM. De premières interventions modifient profondément le niveau potentiel des retraites mais sans changer l'organisation du système (réforme Amato, 1992).

Dans une seconde période, après le gouvernement Berlusconi qui a une position radicale sur le sujet mais soulève de violentes oppositions, le retour à un gouvernement de centre-gauche permet une association informelle aux discussions des syndicats, des travailleurs indépendants et des organisations d'employeurs. La réforme Dini, en 1995, modifie cette fois profondément les principes sous-jacents du système de pension bien que la Cofindustria rejette cette réforme. Puis les problèmes liés aux pensions sont étudiés par des experts, et ceci donne lieu à des débats avec les partenaires sociaux sur la base de plusieurs rapports. La réforme Prodi, en 1997, adoptée dans une situation économique toujours difficile, après la création d'une commission spéciale d'experts et après des négociations avec les partenaires sociaux (notamment les syndicats), a des effets limités.

Le récent gouvernement Berlusconi se propose de faire passer de nouveaux projets de réforme.

-en Allemagne: dans une première période, avant même l'unification, le problème des retraites est posé avec la volonté de freiner la montée des pensions, dans un but à la fois de court et de long terme, et d'équilibrer les financements par cotisations et par subvention étatique. Cet objectif est renforcé après l'unification. Le gouvernement lance le projet avec l'aide du Conseil social qui facilite le consensus en 1992.

Dans une deuxième période, le passage à un gouvernement chrétien-démocrate de coalition introduit un durcissement dans un contexte où les effets des coûts sociaux de l'unification se font sentir à plein. Le gouvernement établit un programme général de baisse des impôts et des dépenses. Le Conseil social ne peut plus empêcher la radicalisation des positions, et les syndicats se trouvent affaiblis. Une réforme est imposée par le gouvernement à la fin de 1998. Mais l'adoption de cette réforme est remise en cause dès l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement social-démocrate. La nécessité de réformer le système de pensions est cependant toujours affirmée. A nouveau, le Conseil social retrouve une place importante. La recherche de consensus est relancée. Plusieurs mesures sont adoptées en 2001. La nouvelle réforme de janvier 2002 introduit, entre autres, une part de capitalisation volontaire et renforce les incitations fiscales pour les fonds de pension.

Une commission spéciale vient de livrer de premières propositions pour de nouvelles mesures.

e- Quels sont les acteurs impliqués:

-en Suède: le processus est initié par les acteurs de toutes les sphères: gouvernement, partis politiques, syndicats, organisations d'employeurs. Les relations entre les acteurs sont institutionnalisées. Le processus de réforme est géré, à la fin, par une partie (majoritaire) des partis politiques et par des experts. Les discussions sont très longues avant qu'un projet soit adopté à la fin du processus.

-en Italie: le processus est initialisé par les acteurs politiques puis élargi aux partenaires sociaux mais sous une forme non institutionnalisée. Les réformes se succèdent (Amato, Dini, Prodi) avant qu'un consensus soit atteint et relativement stabilisé entre gouvernement et

syndicats, mais les employeurs se tiennent à l'écart. De plus, les retraités constituent une large composante des syndicats et détiennent un pouvoir important.

-en Allemagne: le processus est d'abord lancé par le gouvernement (ministère des affaires sociales). Le Conseil social joue un rôle très important dans ce domaine. Il permet de faire participer les partenaires sociaux, les experts, la Banque fédérale. Le gouvernement peut aussi consulter des associations diverses, des experts. Mais si les réformes de 1992 et du début des années deux-mille ont été adoptées après recherche d'accord avec les partenaires sociaux, la réforme tentée à la fin de 1998 qui a été imposée par le gouvernement dans un climat de confrontation a échoué. Actuellement, une commission spéciale a été créée pour élaborer des propositions.

f- Combien de temps le processus (sous une forme institutionnalisée) a-t-il duré:

-en Suède: le problème a été posé plutôt à froid. Il y a eu une certaine accélération du traitement de cette question au début des années 1990, par suite de nouvelles difficultés économiques. Au total, le processus a duré plus de quinze ans.

-en Italie: le problème a été posé à un moment correspondant à un tournant majeur dans la plupart des sphères (économique, politique, des idées). Des gouvernements radicalement nouveaux ont disposé pendant une courte période d'un pouvoir plus grand. Aussi le processus a été plus court qu'en Suède, mais il n'est pas encore achevé aujourd'hui. Des projets de réforme sont de nouveau avancés.

-en Allemagne: la première réforme a été adoptée en 1992 après que l'unification soit venue bousculer les premiers projets de 1989. Un nouveau projet, en 1996-97, a été remis en question par le gouvernement élu en 1998. De nouvelles mesures ont été adoptées en 2001 et 2002. De nouvelles propositions de réforme sont faites en 2003.

g- Ce qui est décidé, in fine, pour le régime général des pensions: une certaine convergence:

-en Suède: un système basé seulement sur des pensions liées au salaire (suppression de la pension forfaitaire), avec une partie reposant sur un principe de compte "notionnel" (la pension correspondante étant liée à l'espérance de vie de la cohorte) et une partie (plus petite mais non négligeable) reposant sur un principe de capitalisation obligatoire. Une contrainte majeure a été de préserver l'équité associée au système précédent mais en introduisant des incitations au travail. Les régimes des fonctionnaires perdent leur statut spécial. Un âge minimal de retraite est fixé à 61 ans, et il n'y a pas de plafond du nombre d'années de cotisations.

-en Italie: un système plus équitable (par convergence vers le régime général du secteur privé). Le nouveau système est mis en oeuvre progressivement: régime par répartition pour le moment mais, peu à peu, il y aura un lien plus strict entre les cotisations et les prestations (introduction de "comptes notionnels"). Les régimes des fonctionnaires sont alignés sur le régime général. Des incitations fiscales sont apportées aux fonds de pension. Les pensions relevant de l'assurance et de l'assistance sont strictement séparées.

-en Allemagne: des encouragements par le biais d'aides publiques accompagneront les versements dans des fonds de pension. Ces versements sont facultatifs. Ils sont faits sur une base individuelle, sans participation des employeurs. Les paramètres des pensions des fonctionnaires sont rapprochés de ceux des pensions des salariés. Les pensions de survivant seront réduites. En compensation, la prise en compte de nouvelles périodes non-contributives seront accordées aux femmes. Enfin, une particularité de l'Allemagne tient à l'introduction d'une éco-taxe pour alléger les cotisations des régimes de base.

La représentation de ces éléments est portée sur les figures 3. Les éléments les plus importants correspondent à des blocs encadrés de traits en gras ou à des liaisons indiquées par des traits en gras.

Quelques éléments d'information complémentaires, permettant de situer le niveau de certaines tensions, sont données dans le tableau 10.

Tableau 10: Quelques indicateurs

Sphère économique						Sphère sociale: démographie						
Solde financier des Adm. publiques	Engagements financiers bruts des adm. pub. bruts		Taux de chômage standardisés (OCDE)		Taux de dépendance* Personnes+65/Pers.15-64			Taux de dépendance* ([Pers.-15]+[Pers.+65])/ (Pers.15-64)				
	1981	2000	1981	2000	1980	2000	2020	2050	2000	2020	2050	
Su	3,5	4,1	52,1	62,1	2,0	5,9	26,9	34,5	42,0	35,9	37,4	40,2
It	-11,5	-0,3	60,3	110,8	5,6	10,5	26,6	36,7	61	32,3	35,9	45,5
Al	-3,7	-1,2	35,0	60,8	2,6	7,9	23,8	33,5	49,0	32,1	35,4	41,5

* Source: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Bruxelles, COM(2002), Annexe.

Pour la Suède, les tensions associées aux indicateurs précédents qui pèsent sur la couverture sociale sont moindres que dans les autres pays. Le contour des blocs "Contexte" est laissé en traits ordinaires pour symboliser ce fait. On passe d'une configuration où les acteurs et les liens entre eux, institutionnalisés, sont tous particulièrement importants, à une configuration où les acteurs politico-administratifs mènent le jeu tout en entretenant des relations toujours serrées avec les autres acteurs. On aboutit à une réforme porteuse de changements radicaux.

En Italie, les tensions sont systématiquement les plus fortes (Tableau 10). La première configuration fait donc ressortir l'importance des contextes des trois sphères, nettement plus importante qu'en Suède. Au lendemain du tournant politique majeur de 1992, les acteurs politiques tiennent un grand rôle et, pour des besoins de légitimation, il en va de même pour les acteurs sociaux avec qui les premiers développent les consultations, sans que ces relations ne soient institutionnalisées. Seules des mesures partielles sont alors adoptées pour les retraites.

La seconde configuration montre le maintien de la prédominance des contextes des trois sphères et des acteurs politiques, le développement des relations entre acteurs politiques d'une part, et sociaux surtout (toujours largement pour des raisons de légitimation des gouvernements) et économiques d'autre part. Seule une concertation poussée permet d'aboutir à une réforme structurelle.

Pour l'Allemagne, les tensions sont intermédiaires entre celles de la Suède et de l'Italie, sauf en ce qui concerne les engagements financiers des administrations publiques, relativement faibles en 1980 mais dont le niveau augmente ensuite très vite. Trois configurations sont dessinées.

La première fait ressortir l'importance de tous les acteurs, le poids du contexte politique du fait de l'unification, ce qui a des répercussions majeures sur le contexte économique, et les tensions associées à la sphère sociale notamment par suite des écarts entre conditions de vie à l'Est et à l'Ouest mais également pour des raisons de prévisions de vieillissement de la population. Le choix majeur de l'alignement de la protection sociale de l'Ouest à la partie Est est purement politique et correspond en grande partie à une recherche de légitimation auprès de la population des nouveaux Länder. C'est la seule configuration pour

laquelle on fait apparaître un lien direct entre le contexte politico-administratif et le système de retraites.

Dans la seconde configuration, ce sont essentiellement les acteurs politico-administratifs qui guident le processus de réforme des retraites, la recherche de consensus avec des partenaires sociaux alors affaiblis étant considérée comme moins absolue.

La troisième configuration est à nouveau associée à la recherche de consensus, avec des partenaires sociaux auxquels une plus grande importance est à nouveau donnée, pour adopter des mesures plus structurelles qu'auparavant. L'accentuation des difficultés économiques tient une grande place dans l'activité déployée par les acteurs politico-administratifs pour aboutir à une réforme du système de retraites.

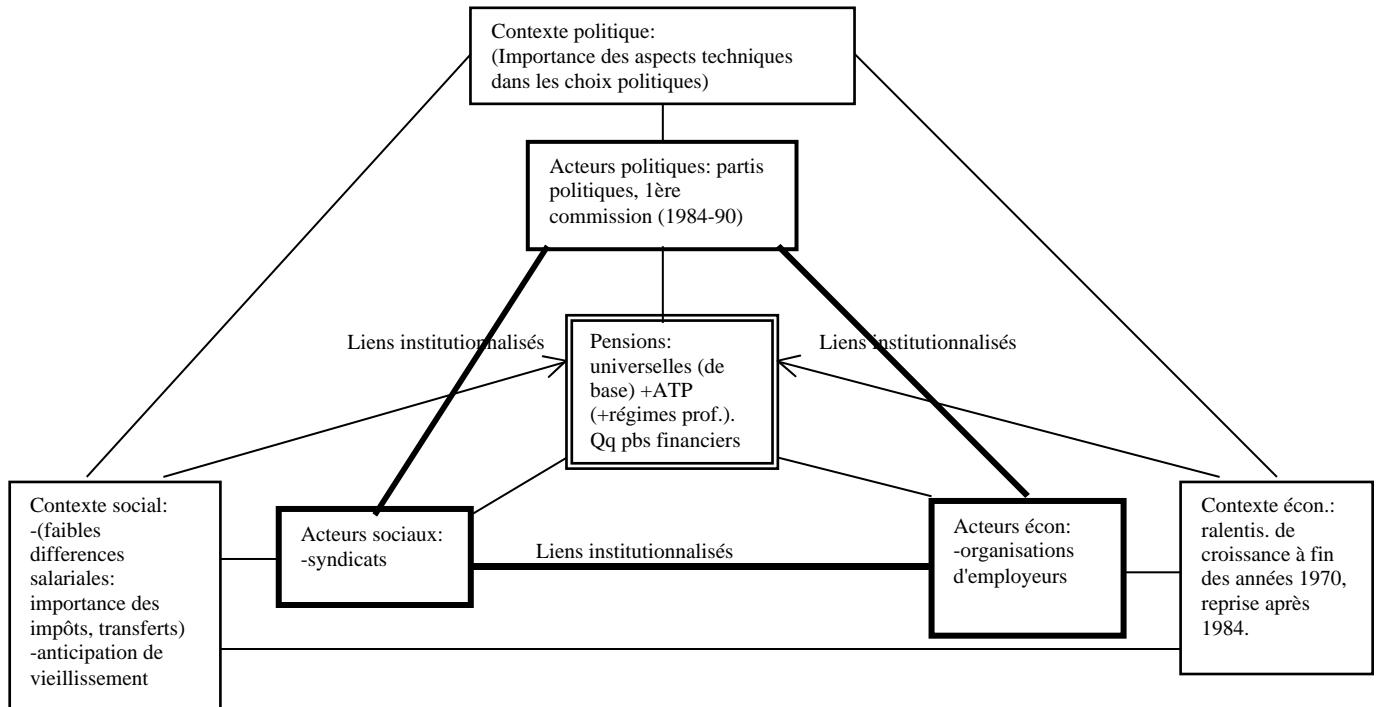
En définitive, un trait commun aux pays examinés apparaît, c'est celui du rôle clef joué dans la phase finale des "grandes" réformes par les acteurs politico-administratifs, même si la concertation avec les acteurs sociaux s'est avérée nécessaire pour aboutir. Il faut cependant noter que la place et le degré de politisation de ces acteurs politico-administratifs est sensiblement différente en Suède de celle de l'Italie ou même de l'Allemagne. Enfin, si ces acteurs ont réussi à jouer un rôle final décisif, c'est que les circonstances de leur "environnement" le leur ont permis. Ceci demanderait à être approfondi.

FIGURES 3: Réformes des pensions

SUEDE

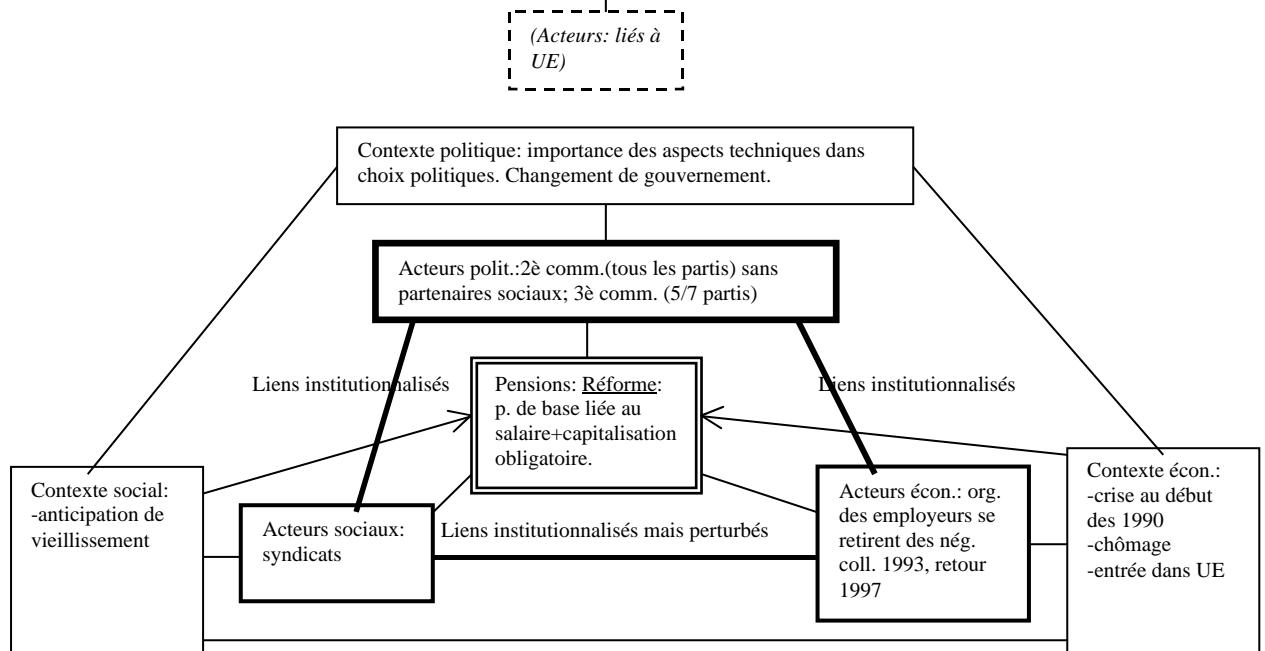
1ère période: 1980-90

Normes, traditions: Equité, recherche d'un consensus, négociations centralisées, équité



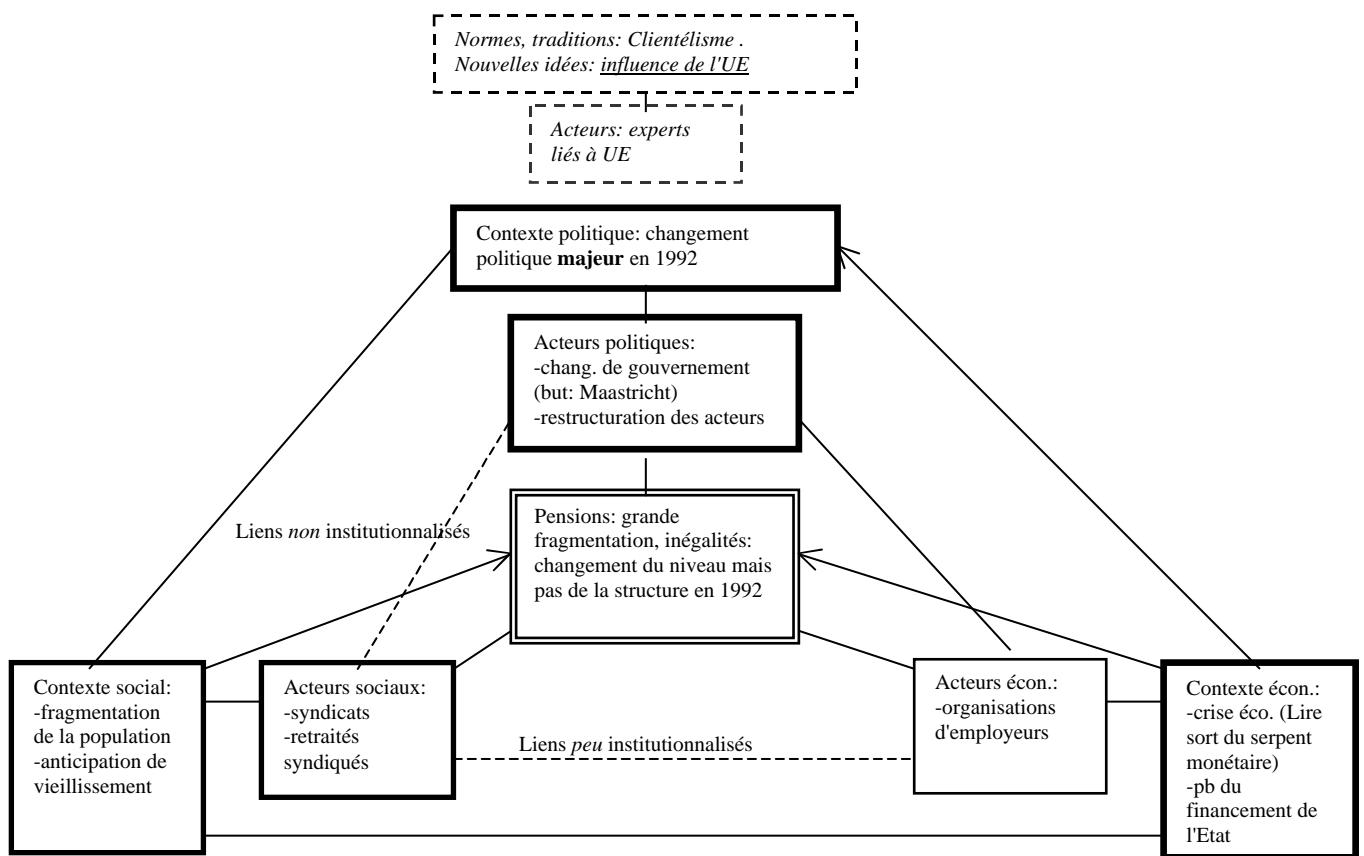
2è période: depuis 1990

Normes, traditions: Equité, recherche de consensus, négociations centralisées, équité. Nouvelles idées: influence de UE.

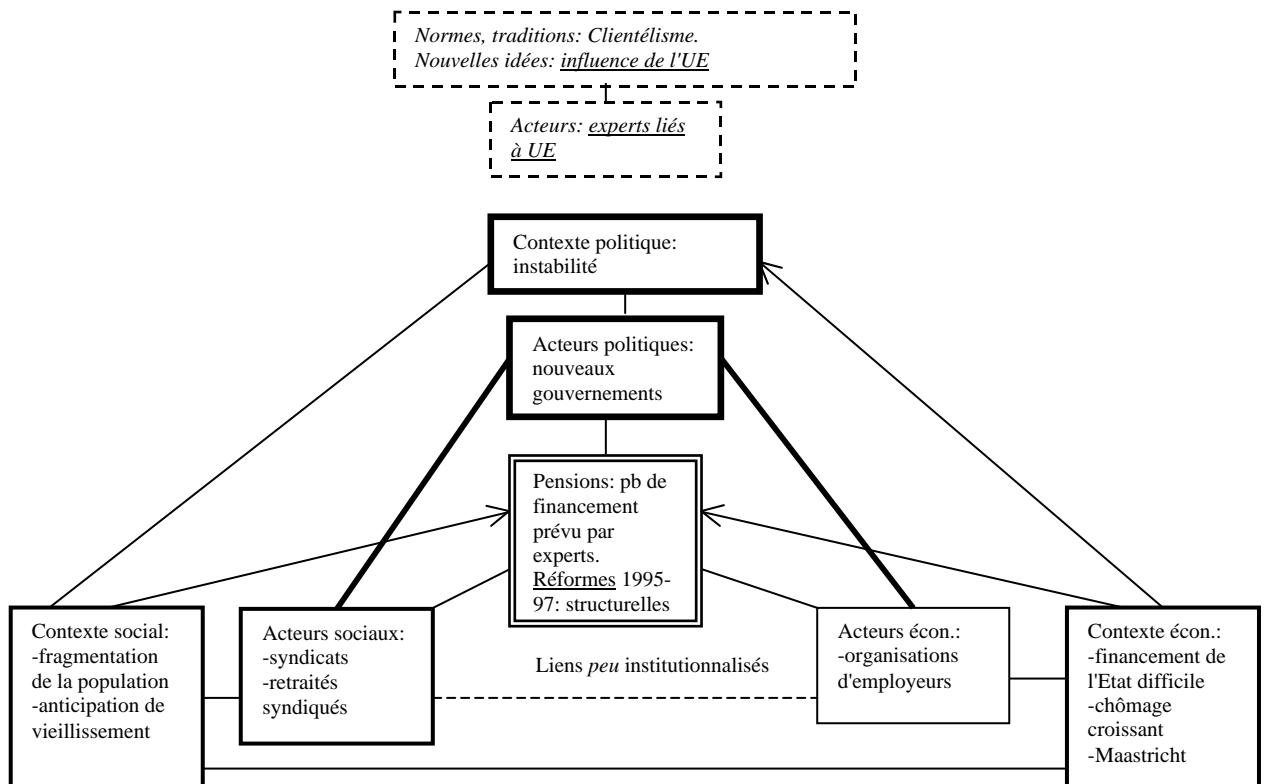


ITALIE

1ère période: 1992



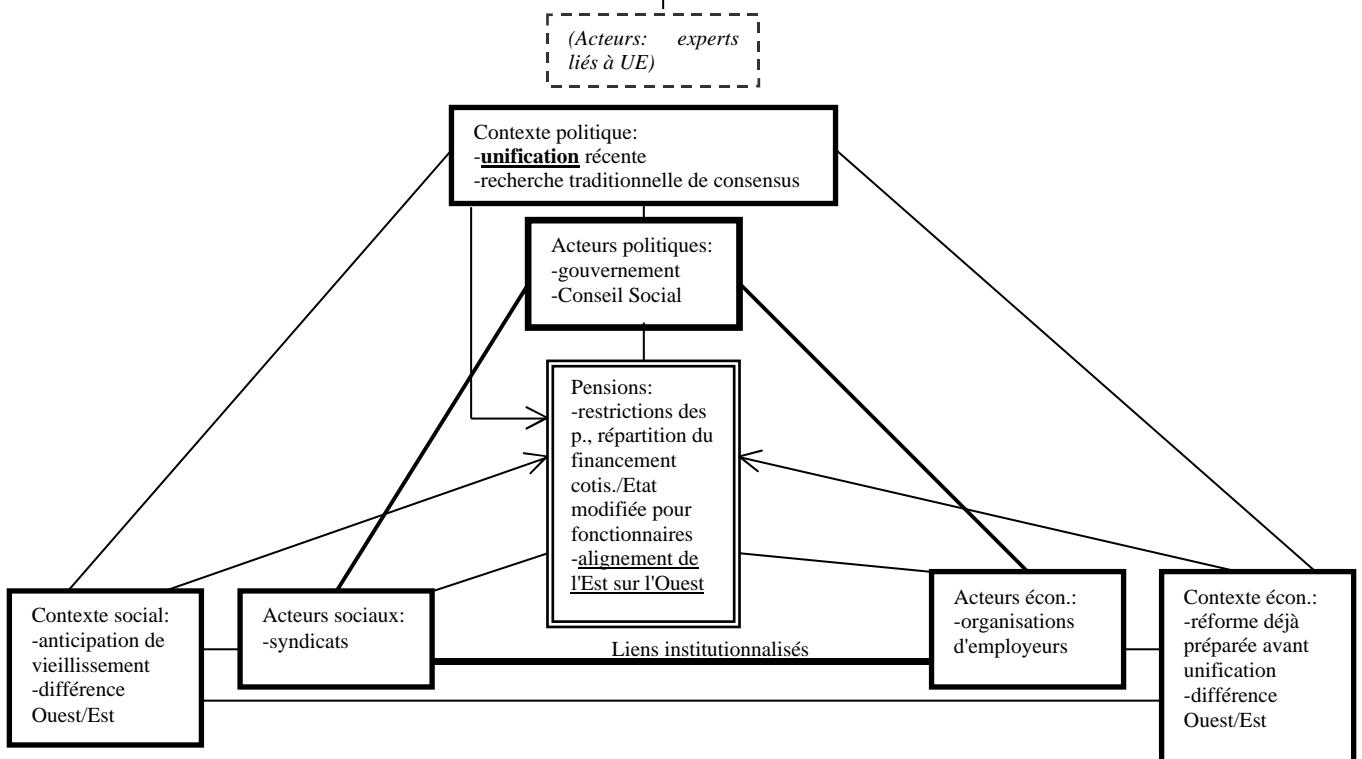
2è période: 1995-97



ALLEMAGNE

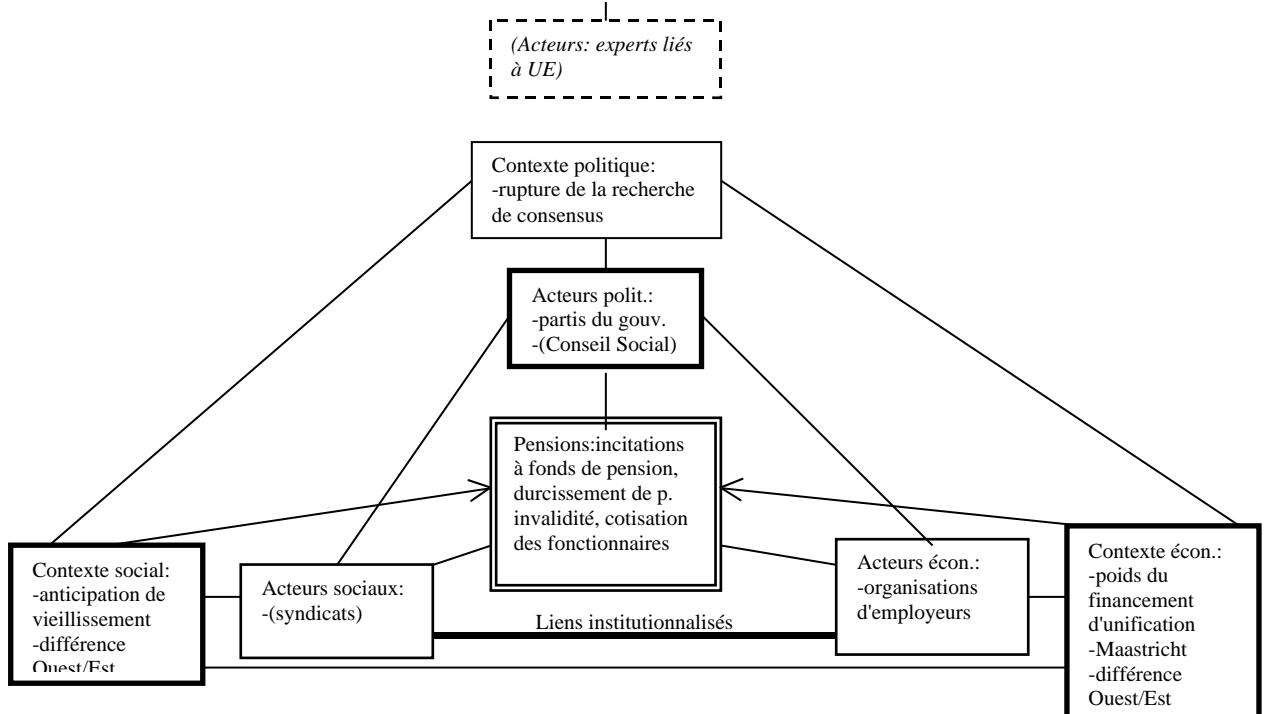
1ère période: 1992

Normes, traditions: cogestion, recherche de consensus

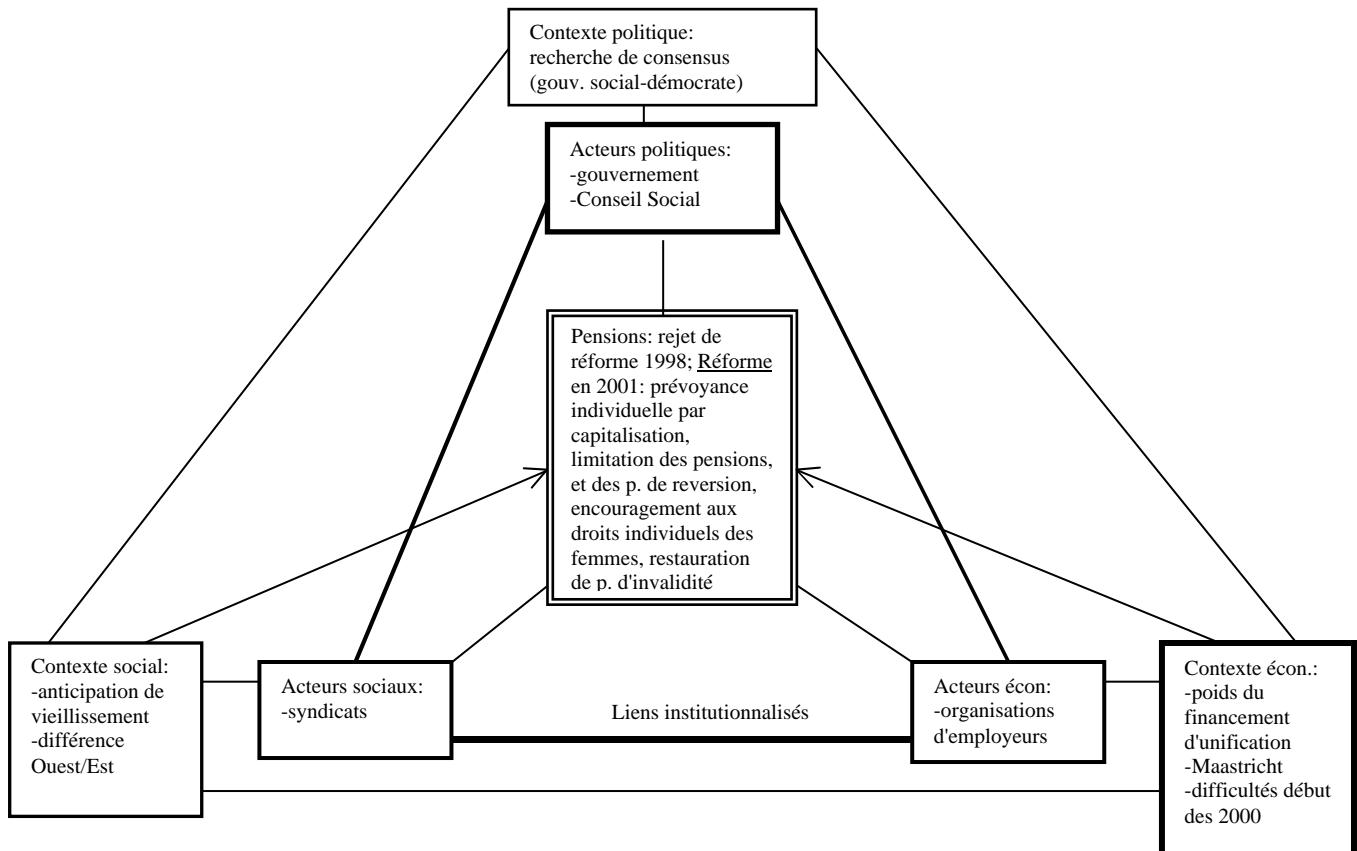


2è période: 1996-98

Normes, traditions: cogestion, recherche de consensus



ALLEMAGNE

3^e période 1998-2001Normes, traditions: cogestion, recherche de consensusActeurs: experts
liés à UE

IV – CONCLUSION

- Que peut-on dire d'un éventuel rapprochement des dispositifs de couverture sociale et des configurations de l'Etat social?

Tout d'abord, on a vu qu'il y avait une certaine convergence de la part des prestations sociales totales dans le PIB, mais que ceci ne se retrouvait pas au niveau de la décomposition en risques. Parallèlement, la place des cotisations sociales et celle de la contribution de l'Etat (impôts) tendent de façon systématique à se rapprocher dans les pays où les écarts étaient les plus grands.

On ne peut pour autant en déduire un rapprochement de la couverture sociale car, pour les retraites par exemple, l'éligibilité, la générosité des prestations, les modes d'organisation, l'articulation avec d'autres risques, la place des acteurs, présentent de grandes variations. Ainsi on peut constater un rapprochement des critères associés aux prestations de vieillesse en particulier pour l'éligibilité: critères d'âge, de nombre d'années de cotisations, et pour la générosité: mode de calcul du salaire de référence, indexation des prestations, périodes non-contributives. Mais les processus de changement des systèmes de pension demeurent spécifiques et les mêmes mesures peuvent avoir un impact très différent (par exemple, le relèvement de l'âge légal de la retraite a des effets qui dépendent du taux d'activité des personnes âgées extrêmement variable selon les pays, etc.).

Bien évidemment, les conditions d'une convergence des configurations de l'Etat social nécessiteraient des conditions bien plus fortes que celles relatives à la couverture sociale puisque cela supposerait que les inter-relations entre la couverture sociale et les sphères économique, sociale, politico-administrative, tendent aussi à présenter davantage de similitudes.

On a vu que le regroupement en quatre groupes des pays étudiés, c'est-à-dire la possibilité de pouvoir représenter sous forme d'une configuration les grandes caractéristiques de chaque groupe, gardait une certaine stabilité avec le passage du temps. Les résultats obtenus seront précisés au travers d'une analyse de données dans la suite des travaux.

Dans chacun des groupes, un pays suit un sentier qui tend à diverger: les Pays-Bas parmi les pays continentaux, le Danemark parmi les pays scandinaves, le Portugal parmi les pays du Sud. Tous ces pays mettent, bien plus que les autres pays de leur groupe, l'accent sur les privatisations et le développement de mécanismes de marché dans les dispositifs de protection sociale. On peut simplement remarquer qu'il s'agit dans tous les cas de petits pays dont l'économie est ouverte, particulièrement soumise à la concurrence externe, ce qui peut-être, compte tenu de leurs caractéristiques générales, les rendre plus perméables à l'extension des marchés en dehors de la sphère strictement économique. Un autre trait commun est une moins grande hétérogénéité régionale par rapport à leur groupe, ce qui facilite probablement la diffusion à l'échelle nationale de l'adoption de nouveaux dispositifs. Mais l'origine des dispositifs de protection sociale, leur ancienneté, leur "encastrement" dans l'ensemble de l'économie, les relations entre acteurs concernés, sont très différents, surtout si l'on compare le Portugal aux autres pays. Une recherche spécifique serait nécessaire pour établir les causes précises d'une telle ressemblance dans l'évolution.

Il serait aussi nécessaire d'étudier plus précisément l'articulation des diverses politiques entre elles. En particulier, la prise en compte de la politique fiscale s'avère indispensable dès que l'on veut comparer les effets redistributifs de la couverture sociale.

- La possibilité de réussir une "grande" réforme, dans le cas des systèmes de retraite, s'est avérée, jusqu'à maintenant, limitée à un petit nombre de pays (Suède, Italie, Allemagne). -Une première raison de la "rigidité" des systèmes de retraite tient à ce que ceux-ci, avec les systèmes de santé, sont à la base des compromis institutionnalisés (CI) sur lesquels ont été fondés les Etats-providence. Par contre les autres risques n'ont pas servi de support à de tels CI, ce qui a plus facilement permis de grands changements des dispositifs correspondants. C'est notamment le cas des dispositifs d'indemnisation du chômage ou d'aides aux familles qui ont parfois subi des réformes radicales au cours des vingt dernières années (André 2001b). -On observe que les grandes réformes des retraite sont associées à l'organisation d'une large concertation avec les syndicats et les organisations d'employeurs en Suède et en Allemagne, avec les syndicats (et plus partiellement avec les organisations d'employeurs) en Italie. D'un côté, la Suède se caractérise par une relative neutralité du Politique¹⁹, l'accent mis sur les aspects techniques des solutions envisagées, l'absence de chocs venant précipiter l'adoption de la réforme des retraites. D'un autre côté, ce sont les chocs du domaine politique qui ont joué un rôle d'accélérateur des réformes en Allemagne, avec le choix de l'unification et de ses conditions, et en Italie avec les bouleversements généraux intervenus en 1992. On peut penser que le fait qu'il s'agisse de chocs intervenus dans un temps très court et ayant un impact sur l'ensemble des acteurs et leurs relations et associés à des transformations nécessitant un certain renouvellement de la légitimité de l'Etat, a contribué à donner une plus grande marge de manœuvre aux gouvernements pour faire adopter de grandes réformes.

- L'influence de l'Union Européenne sur le Social, longtemps limitée à des questions de santé-sécurité au travail, de congé parental, ou d'égalité de traitement des hommes et des femmes, s'est plus récemment élargie avec l'adoption de la Stratégie Européenne pour l'emploi, l'ajout dans l'Agenda pour la politique sociale d'un objectif visant à "prévenir et éradiquer la pauvreté et l'exclusion", et la mise en oeuvre d'une méthode de coordination ouverte, qui a déjà donné lieu à de premiers rapports sur les systèmes de pension. Le caractère non contraignant de cette méthode n'empêchera cependant pas l'effet d'exemplarité des mesures qui seront considérées comme ayant particulièrement réussi dans les pays qui les ont adoptées. Il s'avère que, dans le domaine des retraites, l'existence de fonds de pension est considérée comme une mesure indispensable et que les tendances à la privatisation sont encouragées au niveau européen.

Un autre facteur qui influencera les évolutions ultérieures est lié à l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale. Il se trouve que tous ces pays ont dû radicalement transformer leur système de protection sociale, qui était intégré aux entreprises d'Etat, et, dans le domaine des retraites par exemple, ont développé de façon majeure, quoique variable, les privatisations²⁰. Il apparaît que, même dans les pays qui affichent la volonté de maintenir un dispositif public important, les fonds de pension privés se trouvent de fait implicitement encouragés par les conditions offertes par celui-ci.

A l'avenir, les dispositifs de couverture sociale des pays étudiés seront donc vraisemblablement soumis à des influences de l'UE allant dans le sens d'un renforcement des privatisations et du développement de mécanismes de marché, ce qui accentuera

¹⁹ Ceci se traduit en particulier par le fait que les changements de gouvernement n'ont jamais remis en question le processus de transformation du système de retraite qui a été étalé sur vingt ans.

²⁰ Voir en particulier les travaux de E. Fultz et de K. Müller pour le BIT.

l'individualisation des prestations. Mais ces influences seront probablement très inégalement suivies d'effets. On a vu qu'en matière de retraites on pouvait observer un certain rapprochement des paramètres des prestations sans que les dispositifs eux-mêmes ne soient modifiés. Mais on a aussi constaté que les effets de mesures paramétriques pouvaient être aussi forts que ceux de grandes réformes, et les incitations à la privatisation pourraient résulter, de façon indirecte, de telles mesures de type incrémental.

RÉFÉRENCES

- Adema, W. et M. Einerhand. (1998), "The growing role of private social benefits", OECD: Labour market and social policy Occasional paper n°32.
- André, C. (1995), "Etat providence et compromis institutionalisés. Des origines à la crise contemporaine", dans R. Boyer et Y. Saillard (éds.), Théorie de la régulation: L'état des savoirs, Paris: La Découverte, p. 144-152.
- André, C. (2000), "Contemporary evolutions of social protection in Europe: a comparison", communication à la Conférence de l'EAEP, Berlin, 2-5 novembre 2000.
- André, C. (2001a), "Quelles évolutions de l'Etat social en Europe?", dans H.A. Henkel, U. Merle, E.G. Schumacher (éds.), Die Zukunft des Sozialen in Europa-L'Avenir du Social en Europe, Transfer Verlag, REgebsburg, p.21-37.
- André, C. (2001b), Les réformes de l'état social dans l'Union Européenne depuis vingt ans: de grandes orientations communes mais encadrées par les configurations nationales, Paris: CEPREMAP, Rapport de contrat finalisé 2001 pour le CGP.
- André, C. (2002), "Pensions in the European Union. Where are we? Where are we going?", communication au Eight Workshop of the European Network EPOC, Université Libre de Bruxelles, 27-29 septembre. (<http://www.epoc.uni-bremen.de/home.htm>, Workshop on alternative economic policy in Europe, Brussels, 2002).
- André, C. (2003a), "Ten European Systems of Social Protection: An Ambiguous Convergence", dans D. Pieters (ed.), European Social Security and Global Politics, Kluwer Law International, p.3-44.
- André, C. (2003b), "Ongoing changes of pensions in the European Union", Communication à la Conférence "Privatisation of Public Pension Systems", Thematic Network EPOC, 19-21 June. (<http://www.epoc.uni-bremen.de/home.htm>, Workshop on the social policy coordination, Vienna 2003).
- André, C. and Y. Saillard. (1992), "La transformation des systèmes de retraite dans les douze pays de la Communauté Européenne", Solidarité-Santé, n°3, juil.-sept.
- Antichi, M. and F.R. Pizzuti. (1999), Le système public de retraite en Italie, dans E. Reynaud (ed.).
- Artus, P. (2002), "Quelles perspectives à moyen terme pour les rendements des actifs financiers?", Flash CDC n°2002-100, mai.
- Barbier, J.-C. and J. Gautié. (1998), Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis, Paris: PUF.
- Barr, N. (2002), "La réforme des retraites: mythes, vérités et choix stratégiques", Revue Internationale de Sécurité Sociale, vol. 55-2, p.3-47.
- Boeri, T. (2000), "Social Europe: dramatic visions and real complexity", London: CEPR, Discussion Paper n°2371, february.
- Bonoli, G. et B. Palier (2000), "How do welfare states change? Institutions and their impact on the politics of welfare state in Western Europe", European Review, vol.8-3, p.333-52.
- Bosco, A. et M. Hutsebaut (eds.) (1997), Social Protection in Europe, Facing up to Changes and Challenges, Bruxelles: European Trade Union Institute.
- Boyer, R. (1987), La théorie de la régulation: une analyse critique, Paris: La Découverte.
- Boyer, R. (2000), "The French welfare: an institutional and historical analysis in European perspective", Document de travail CEPREMAP n°7.
- Boyer, R. et Y. Saillard (eds.). (1995) Théorie de la régulation: L'état des savoirs, Paris: La Découverte.
- Castles, F. (1993), Family of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies, Ashgate Publishing Company.
- Catrice-Lorey, A. (1997), "Trajectoires d'institutionnalisation des régimes d'assurance-maladie", dans J.P. Faugère, G. Caire, B. Bellon, B. Chavance, C. Voisin (eds.), Convergence et diversité à l'heure de la mondialisation, Paris: Economica.
- Clasen, J. (ed.). (1999), Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods. Oxford: Blackwell Publishers.

- Commaille, J. et B. Jobert (éds.) (1999), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris: LGDJ.
- Crouch, C. and W. Streeck (eds.). (1997), *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*, London: Sage.
- Delorme, R. (1997), "Evolution et complexité: l'apport de la complexité de second ordre à l'économie évolutionnaire", *Economie Appliquée* n°3, p.95-120.
- Delorme, R. et C. André. (1983), *L'Etat et l'économie*, Paris: Seuil.
- DREES-Mire, (2001), *La protection sociale en Europe. Le temps des réformes*, Paris: DREES.
- Dumont, J.-P. (1998). *Les systèmes de protection sociale en Europe*, Paris: Economica..
- Duriez, M and D. Lequet-Slama. (1998), *Les systèmes de santé en Europe*, Paris: PUF, *Que sais-je?*
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- European Review. (2000), *Special Issue on The Future of the Welfare State*, vol.8, n°3.
- Ferrera, M. (1993), *Modelli di solidarietà*. *Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna: Il Mulino.
- Ferrera, M. et M. Rhodes. (2000), *Recasting European Welfare States*, *Special issue of West European Politics*, vol. 23, n°2, April.
- Goodin, R.E., B. Headey, R. Muffels and H.-J. Dirven. (1999), *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, P. (1993), "Policy paradigm, social learning and the State, the case of economic policy in Britain", *Comparative Politics*, April, p.275-296.
- Hassenteufel, P. et al. (2000), "La libéralisation des systèmes de protection maladie européens. Convergence, européanisation et adaptations nationales", *Politique européenne*, n°2, septembre, p. 29-48.
- Hemerijck, A. et J. Visser (1997), *A "Dutch miracle"*, job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hughes, G. et A. Sinfield. (2002), "Financing pensions by stealth: the Anglo-American model and the cost and distribution of tax benefits for private pensions", communication à la Conférence ENRSP-IRES, 17-18 octobre, Paris.
- Jobert, B. et M. Stephen (eds.). (1994), *Les politiques de santé en France et en Allemagne*, Espace Social Européen, Special issue, septembre.
- Korpi, W. (1995), "Un Etat-providence contesté et fragmenté. Le développement de la citoyenneté sociale en France. Comparaisons avec la Belgique, l'Allemagne, l'Italie et la Suède", *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n°4, août, p. 632- 667.
- Korpi, W. and J. Palme. (1998), "The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality and poverty in western countries", Luxembourg Income Studies: WP n°174.
- de La Porte, C. (2000), "Is there an emerging European consensus on social protection?", Bruxelles: Document de l'Observatoire Social Européen.
- Leibfried, S. (1992); "Towards a European Welfare State?", dans Z. Ferge et J.E. Kolberg (éds.), *Social Policy in a Changing Europe*, Frankfurt am Main: Campus Verlag/Westview Press, p. 245-279.
- Liebez, M. (1999), "Existe-t-il encore un modèle suédois?", *Esprit* n°3-4, mars-avril.
- Korpi, W. et J. Palme (1998), "The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality and poverty in Western countries", Luxembourg Income Studies, WP n°174.
- Kuhnle, S. (ed.). (2000), *Survival of the European Welfare State*, London and New-York: Routledge.
- Laurent, T. et Y. L'Horty. "Fiscalité de l'épargne en Europe: une comparaison multi-produits", *Revue d'Economie Financière* n°64.
- Laville, J.-L. (2000), "Le tiers secteur. Un objet d'étude pour la sociologie économique", *Sociologie du travail*, n°4, p.531-566.
- Liebez, M. (1999), "Existe-t-il encore un modèle suédois?". *Esprit* n°3-4, mars-avril.
- Leibfried, S. and Pierson, P. (1992), "Prospects for Social Europe", *Politics and Society*, vol.20, n°3 sept.
- Letourmy, A. (2000), "Les politiques de santé en Europe: une vue d'ensemble", *Sociologie du travail*, vol.42, p.13-30.
- Math, A. (2002), "Réforme des retraites et revenus des personnes âgées: un aperçu comparatif", communication à la Conférence ENRSP-IRES, 17-18 octobre, Paris.
- Merrien, F.-X. (1997), *L'Etat-providence*, Paris: PUF, *Que sais-je?*
- Merrien, F.-X. (2000), "La restructuration des états-providence: "sentier de dépendance" ou tournant néo-libéral? Une interprétation néo-institutionnaliste", *Recherches sociologiques*, vol.31, n°2, p. 29-44.
- Minns, R. (2001), *The Cold War in Welfare*. London: Verso.
- MIRE, Comparer les systèmes de protection sociale en Europe: Vol.1, 1995: Rencontres d'Oxford, Vol.2, 1996: Rencontres de Berlin, Vol.3, 1997: Rencontres de Florence, Vol. 4, 1999: Rencontres de Copenhague. Paris: Collection Rencontres et recherches de la MIRE.
- OECD. (1992), *La réforme des systèmes de santé. Analyse comparée de sept pays de l'OCDE*, Paris.
- OECD. (1994), *La réforme des systèmes de santé. Etude de dix-sept pays de l'OCDE*, Paris.

- Orszag, P.R. et J. Stiglitz (1999), "Rethinking pension reform: ten myths about social security systems", Conference "New Ideas about Social Security", World Bank, Washington D.C.
- Palier, B. et G. Bonoli. (1999), "Phénomènes de path-dependence et réformes des systèmes de protection sociale", Revue française de science politique, vol. 49, n°3, p. 399-418.
- Paugam, S. (ed.). (1999), L'Europe face à la pauvreté. Les expériences nationales de revenu minimum, Paris: La Documentation française, Cahiers Travail et Emploi.
- Pierson, P. (ed.). (2001), The New Politics of the Welfare State, Oxford: Oxford University Press.
- Pochet, P. et Fajertag, G. (2000), "Une ère nouvelle pour les pactes sociaux en Europe", dans Social Pacts in Europe, P. Pochet et G. Fajertag (eds.), Bruxelles: Observatoire Social Européen.
- Reynaud, E. (ed.). (1999), Réforme des retraites et concertation sociale, Genève: BIT.
- Rhodes, M. (2001), "The Political Economy of Social Pacts: 'Competitive Corporatism' and European Welfare Reform", dans P. Pierson.
- Scharpf, F. (2000), "The viability of advanced welfare states in the international economy: vulnerabilities and options", Journal of European Public Policy, vol.7, n°2, june, p. 190-228.
- Sinfield, A. (1997), "Blaming the benefit: the costs of the distinction between active and passive programmes", in J. Holmer and J. Ch. Karlsson (eds.), Work - Quo Vadis?, Aldershot, Avebury, p. 79-100.
- Tamburi, G. et Y. Chassard (2002), Fonds de pension: comment font les autres pays, Paris: Economica.
- Théret, B. (1997), "Méthodologie des comparaisons internationales, approches de l'effet sociétal et de la régulation", L'Année de la Régulation , vol.1.
- Torfing, J. (1999), "Workfare with welfare: recent reforms in the Danish welfare state", Journal of European Social Policy, vol. 9, n°1, febr., p. 5-28.
- Vernière, L. (2002), "Panorama des systèmes de retraite à l'étranger. Etat des lieux et perspectives", Question Retraite, hors série, janvier.
- Wadensjö, E. (1999), Suède: les révisions des régimes publics de retraite, dans E. Reynaud (ed.).

ANNEXES

TABLEAU A-1: Sphère – Contexte – Acteur: caractéristiques exerçant une influence sur la constitution ou les changements majeurs des systèmes de protection sociale

Sphère	Contexte	Acteurs
Economique	<ul style="list-style-type: none"> -Structure économique: agriculture-industrie-services, taille des entreprises, secteur exportateur (agriculture et industrie), économie souterraine. Entreprises publiques. -Système de financement (fin. des entreprises; assurances, etc.) -Marché du travail: salariat, travailleurs indépendants, travail à temps partiel, travail précaire, travail qualifié/non qualifié, travail des femmes. Chômage. Formes de rémunération des travailleurs (à la tâche, salaire, intérèsement, etc.). -Conjoncture. <p>-----</p> <p>Appartenance ou non à Union européenne, au Bureau International du Travail.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Associations d'employeurs et leur structure (notamment grandes entrep., petites entrep.) dans agriculture et industrie. -Autres org. intermédiaires (chambres de commerce et d'industrie, org. régionales). -Org. des sociétés d'assurance, etc. -Org. d'actionnaires. <p>-----</p> <p>Articulations avec acteurs politiques.</p>
Social	<ul style="list-style-type: none"> -Présence de société civile. -Place et rôle de la famille, travail des femmes. -Classe moyenne. -Travailleurs indépendants (associés parfois à entrep. familiale). -Retraités. -Catégories liées au marché du travail (chômeurs, trav. précaire, etc.). -Exclus. -Catégories statutaires définies par les institutions de la protection sociale (cadres/non cadres, ouvriers/employés, cols blancs/cols bleus). -Présence de mouvements caritatifs, locaux, etc. 	<p><i>Acteurs formels:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> -Syndicats généraux et leur structure (degré de représentation, degré de légitimation). -Autres formes de représentations dans l'entreprise. -Organisations des professionnels (médecins, travailleurs sociaux, etc.) -Org. des fonctionnaires. <p><i>Acteurs informels:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> -Org. des retraités. -Org. des usagers des services publics. -Org. représentant associations caritatives. -Mouvements des femmes.
Politique	<ul style="list-style-type: none"> -Régime politique (démocratie, dictature). -Constitution (écrite ou non; faisant référence à risques sociaux ou non). -Parlement à 1 ou 2 Chambres. -Système électoral (majoritaire, proportionnel; place donnée aux femmes). -Fédération, état centralisé, état centralisé mais avec poids important des régions. 	<ul style="list-style-type: none"> -Gouvernement (majoritaire ou coalition ou cohabitation; couleur politique; centralisé, décentralisé; capacité bureaucratique). -Partis (poids, polarisation des idées, rôle particulier de certains petits partis comme médiateurs).
Habitudes, idées, culture	<p>Modèles généraux de relation:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Tradition de recherche de consensus ou de conflit. -Tradition du contrat. -Clientélisme, paternalisme. -Principe de Subsidiarité. <p>Conceptions de la société:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Holisme, communautarisme, individualisme. -Égalité-équité. -Égalité hommes-femmes. -Place laissée à la famille, et conception de celle-ci comme relevant entièrement du privé ou non. -Conception de l'individualisme. -Définition des catégories envers lesquelles la société à une dette (méritants-non méritants, etc.). <p>Conceptions "importées": influence des organisations internationales.</p> <p>Conceptions économiques: plan, marché, économie mixte; protectionnisme, Keynésianisme, libéralisme.</p> <p>Conceptions politiques: conservatisme, révolution, réformisme, etc.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Eglise. -Mouvements laïques. <p>-Elites.</p> <p>-Experts.</p>

TABLEAU A-2: Prestations par risque en % du PIB: position relativement à la moyenne européenne*

	Maladie		Invalidité		Vieillesse		Chômage		Famille	
	1980	1998	1980	1998	1980	1998	1980	1998	1980	1998
PB	H	m	H	m	m	m	m	m	m	m
Be	m	m	m	m	H	m	H	H	m	m
Al	H	m H**	m	m	H	m	m	m	m	m
Fr	m	H	m	b	H	H	m	m	m	m
Dk	H	b	m	m	H	m	H	H	m	H
Su	-	m	-	H	-	H	-	m	-	H
RU	b	m	m	m	m	m	m	b	m	m
It	b	b	b m	b m	m	H	b	b	m	b
Es	b m**	m	b	m	b	b	m H**	m	b	b
Po	b	m	b	m	b	b	b	b	b	b m**

* Hsi les prestations sont supérieures à la moyenne européenne de plus de 1%; m si la différence à la moyenne est inférieure à 1%; b si les prestations sont inférieures à la moyenne de plus de 1%.

**Quand il y a deux lettres, cela signifie que la valeur est sur la frontière entre les deux intervalles.

Tableau A-3 : Principales tendances depuis vingt-cinq ans

-I: Principales caractéristiques par risque et globalement.

-II: Présence des grandes tendances (Organisations privées, Financement privé, Concurrence, Indépendance de gestion pour organisations publiques, Paiements, Décentralisation).

	Santé	Retraites	Allocations chômage et politique de l'emploi	Famille	Assistance	Principales caractéristiques générales
PB: -I	Développement de concurrence (soins et assurance). Importance des sociétés d'assurance privées.	Incitations à retraites supplémentaires privées. Individualisation des prestations.	-Invalidité: rôle majeur, substitut à alloc. chôm. -Chômage: restrictions des alloc. -Polit. de l'emploi: plus "active" à partir du début des 1990s. Agences de l'emploi privées.	Pas de changement de polit. familiale malgré forte hausse de l'activité des femmes.	Importance croissante depuis début des 1990s.	-Changements importants et nombreux. -Développement du secteur privé. -"Divergence" par rapport aux autres pays continentaux.
-II	<i>Org. privées, Financement privé. Concurrence.</i>	<i>Organisations privées traditionnelles.</i>	<i>Org. privées. (invalidité, emploi), Décentralisation (emploi)</i>		<i>Décentralisation</i>	
Be: -I	Quelques (peu de) mécanismes de marché.	Changements limités.	Développement des incitations à l'emploi au tournant des 1980-90s.	Peu de changements.	Recherche récente d'une certaine "activation" pour les jeunes.	-Peu de changements. Plutôt blocage.
-II	<i>Org. privées traditionnelles. Une certaine concurrence. Indép. de gestion des org. publiques. Paiements</i>	<i>Prévu: org. privées.</i>				
Al: -I	-Développement d'indépendance de gestion dans org. publiques et concurrence	Plusieurs réformes avec importants changements.	Développement d'"activation".	Peu de changements.	Plus grand rôle des Länder. Nouvelles restrictions pour allocations.	-A la fois imposés par le politique et changements négociés.
-II	<i>Financement privé, Concurrence, Indép. de gestion des org. publiques., Paiements.</i>	<i>Org. privées.</i>			<i>Une certaine décentralisation.</i>	
Fr: -I	Recherche de meilleure organisation et nouvelle couverture universelle.	Plusieurs restrictions mais pas de réforme globale du système de retraites.	Diversification des alloc. chômage; polit. de l'emploi caractérisée par ciblage jusqu'en 1992; réduction de durée du travail.	Système toujours généreux.	Création d'un revenu minimum (RMI).	-Réformes importantes au niveau global (contrôle de sécurité sociale par Parlement, financement par plus d'impôts). -Plusieurs mesures importantes mais pas de grande réforme structurelle
-II	<i>Une certaine concurrence, Indep. de gestion pour org. publiques, Paiements, une certaine décentralisation.</i>	<i>Quelques org. privées.</i>			<i>Une certaine décentralisation.</i>	

	Santé	Retraites	Allocations de chômage et politique de l'emploi	Famille	Assistance	Principales caractéristiques générales
Dk : -I	-Pas de changements structurels.	-Développement de retraites supplémentaires.	-Changements important au début des 1990s.	Une certaine réduction de générosité.	Durcissement.	-Tournant majeur pour polit. de l'emploi. Changements plutôt limités pour autres domaines. -Extension des cotisations sociales.
	<i>Financement privé, Indép. de gestion des org. publiques.</i>	<i>Org. privées., Une certaine décentralisation (retraites supplémentaires)</i>	<i>Org. privées. (emploi), Décentralisation traditionnelle (emploi)</i>			
Su : -I	-Plus de financ. par entreprises et ménages.	-Réforme de grande importance.	-Alloc. chômage pour non syndiqués, quelques changements dans polit. de l'emploi.	Politique toujours généreuse malgré quelques restrictions.	Rôle plus grand des autorités locales.	-Réforme de grande importance pour retraites. -Début de changements. -Extension des cotisations sociales.
	<i>Quelques org. privées., Financement privé, Concurrence, Indép. de gestion pour org. publiques.</i>	<i>Org. privées.</i>	<i>Décentralisation traditionnelle (emploi)</i>			
R U: -I	-Important développement de mécanismes de marché.	-Importantes incitations pour fonds de pension.	Accent sur workfare.	"Activation" pour allocations familiales.	-Logement: réduction des allocations. -Assistance: éligibilité restreinte	-Renforcement des spécificités traditionnelles. -Renforcement, selon domaines, de privatisations, mécanismes de marché, workfare.
	<i>Concurrence, Indép. de gestion des org. publiques., Paiements.</i>	<i>Org. privées traditionnelles..</i>			<i>Org. privées (logement social).</i>	

	Santé	Pensions	Allocations de chômage et de politique de l'emploi	Famille	Assistance	Principales caractéristiques générales
It: -I	-Service National de Santé (1978). -Régionalisation et nouveaux mécanismes de marché.	Plusieurs réformes menant à changements majeurs.	Dérégulation du marché du travail, décentralisation de politique de l'emploi.	Développement de prestations d'assistance.	Quelques expériences de revenu minimum.	-Réformes de grande importance (santé et retraites). -Tourant majeur en 1992. -Régionalisation.
-II	<i>Org. privées., quelque Concurrence, Indép. de gestion des org. publiques., Décentralisation</i>	<i>Quelques org. privées.</i>	<i>Décentralisation (emploi)</i>		<i>Décentralisation (assistance, revenu minimum)</i>	
Es: -I	-Service National de Santé (1986). -Régionalisation et imbrication des secteurs public et privé.	-Recherche de limitation et de meilleure organisation des retraites publiques.	Dérégulation du marché du travail.	Développement de prestations d'assistance	Codification des prestations et quelques expériences de revenu minimum.	-Changement politique majeur (milieu des 1970s). -Pas de réforme structurelle mais recherche de meilleure organisation -Régionalisation.
-II	<i>Org. privées., quelque Concurrence, Indép. de gestion des org. publiques., Paiements, Décentralisation</i>	<i>Quelques org. privées, quelque Décentralisation (retraites non contributives)</i>	<i>Décentralisation (emploi)</i>		<i>Décentralisation (assistance, revenu minimum)</i>	
Po: -I	-Service National de Santé (1979). -Développement majeur du secteur privé.	Limitation des retraites publiques.	Quelque dérégulation du marché du travail.	Peu de changements.	Création d'un revenu minimum (faible).	-Changement politique majeur (milieu des 1970s). -Rôle majeur du secteur privé pour santé. -Pas de réforme structurelle. Difficultés pour adopter mesures importantes.
-II	<i>Org. privées, Concurrence, Paiements</i>	<i>Org. privées.</i>			<i>Quelque Décentralisation</i>	