

QUELLES POLITIQUES SOCIALES EN EUROPE FACE A LA MONDIALISATION ?

Quel impact la mondialisation a-t-elle eu sur les politiques sociales en Europe au cours de la dernière décennie et comment les sociaux-démocrates doivent-ils répondre aux défis posés, notamment après l'actuelle crise économique ?

Nul ne peut aujourd'hui en Europe ignorer l'impact de l'économie internationale sur son travail et sa vie. La vitesse incroyable de diffusion de la crise actuelle, qui n'était à l'été 2008 encore qu'une crise financière, et qui est devenue dès la fin 2008 une crise sociale, le montre radicalement. En quelque sorte, avec cette crise, la mondialisation risque fort d'entrer dans l'intimité de chacun. Ce qui était jusqu'alors de l'ordre du spectacle du monde, visible sur les écrans de télévision, et semblait ne se concrétiser que pour la frange la plus ouverte à l'international de la population – ceux d'entre nous qui voyagent, ou qui sont grands consommateurs de l'internet -, entre de plain-pied dans la vie de tous.

Il est probable que la crise actuelle contribue à renforcer les craintes de nos concitoyens à l'égard de la mondialisation. Beaucoup plus qu'ailleurs au sein de l'Union européenne, ces craintes sont fortes en France et en Grèce. Face à la dérive avérée de la finance internationale, la tentation va être forte de la mise en place de nouveaux protectionnismes. 2008 constitue vraisemblablement la fin d'un cycle décennal de la mondialisation. Avec la crise, va s'ouvrir une nouvelle phase d'approfondissement de la mondialisation, qui doit correspondre à une maturité plus forte des politiques sociales ayant la charge de répondre aux nouveaux défis qu'elle soulève.

On entend ici par la mondialisation non seulement l'intensification des flux de biens, services et capitaux depuis une vingtaine d'années, mais aussi la mobilité croissante des personnes ainsi que l'impact de ces échanges sur la culture, le rapport aux autres, l'identité, et les conditions d'action politique. De la même manière, on retiendra une acception large des politiques sociales, entendues non seulement comme les politiques d'emploi et de travail, de santé, mais aussi de solidarité et de cohésion sociale. Ces politiques ont pour objet de protéger chacun contre les risques de l'existence ainsi que de promouvoir l'autonomie et le bien-être. Elles doivent aussi, dans une perspective collective, contribuer au vivre ensemble et à la prospérité collective.

Même si la mondialisation est au cœur des débats sur les choix collectifs, son impact sur les politiques sociales est largement surestimé. Il est faux d'affirmer que la mondialisation obligerait les Etats à renoncer à des niveaux de protection élevés. Les évolutions récentes des politiques sociales obéissent en grande partie à d'autres déterminants que la mondialisation.

En revanche, tirer pleinement parti des opportunités que la mondialisation offre requiert une conception renouvelée des politiques sociales, si l'on veut aider chacun, y compris les plus fragiles, à s'y insérer. Pour les sociaux-démocrates européens, une attitude ouverte et active à l'égard de la mondialisation doit permettre tout autant de rassurer que de faire face à ce qui, pour beaucoup d'Européens, apparaît comme une menace.

* * *

1. Le constat : la mondialisation ne rend pas caduques les politiques sociales

Certes, depuis que les débats sur la mondialisation ont quitté le domaine des spécialistes pour celui du grand public et de la scène politique, **certains font une utilisation idéologique de la mondialisation, contre les politiques de solidarité**. Les finances publiques ne seraient plus en mesure, dans une économie internationalisée, de supporter la concurrence entre pays. La solution serait donc de diminuer le niveau des protections sociales, en renvoyant chaque citoyen à ses solidarités privées et à sa responsabilité individuelle. Aussi médiatisée ait-elle pu être, cette idée ne repose sur aucun fondement sérieux. Au sein des pays de l'OCDE, il n'existe aucune corrélation entre le niveau de dépense publique sociale et la réussite de chacun de ces pays dans la mondialisation. Par ailleurs, au sein de l'Union européenne, la part du PIB consacrée aux dépenses de protection sociale est demeurée stable depuis le début des années 1990, autour de 27-28 %.

En fait, beaucoup des évolutions des politiques sociales sont dues à des facteurs autres que la mondialisation. Le vieillissement de la population a des conséquences sur les politiques sociales autrement plus importantes que la mondialisation. Elle concerne tant les politiques de santé que du marché du travail – l'Union devrait voir sa population active diminuer de 50 millions de personnes d'ici 2050. Elle a aussi un impact majeur sur les rapports entre les générations, donc sur les politiques de retraite et la cohésion sociale. Les évolutions des couples et de la parentalité se traduisent également par de nouveaux besoins, qui sont souvent très imparfaitement pris en compte par la législation sociale, laquelle est donc susceptible de générer de nouvelles précarités. La mondialisation n'est donc qu'un stimulus parmi d'autres dans les évolutions de ces politiques, où les préférences politiques propres à chaque pays jouent un rôle essentiel – les systèmes de valeurs demeurant très divers au sein des 27 Etats membres.

Reste que la mondialisation a bien un **impact social. Il sera globalement positif mais de moyen terme mais il comporte des menaces de court terme et concentrées sur certains territoires et groupes de population.** La difficulté pour les responsables politiques découle essentiellement de cet état de fait. Outre que la mondialisation est irréversible, elle distribue

inégalement ses effets. Les perdants et les gagnants ne sont ni les mêmes groupes sociaux, ni les mêmes portions de territoires. L'effet négatif est double : il porte non seulement sur les perdants, mais aussi sur tous ceux qui craignent de le devenir. La peur et la précarité sont au cœur des problèmes socio-politiques induits par la mondialisation.

La dernière décennie a vu se mettre en place des **mutations fortes du marché du travail**. Dans la nouvelle division internationale du travail, les emplois les moins qualifiés tendent à se délocaliser hors d'Europe. Après l'industrie, cette évolution concerne de plus en plus les services. Par ailleurs, si la mondialisation est massivement ressentie dans le monde du travail, c'est parce qu'elle s'accompagne d'autres phénomènes. Les nouvelles stratégies des entreprises de sous-traitance internationalisée contribuent à la précarisation des statuts des salariés. La recherche effrénée de productivité se traduit, lorsqu'elle ne s'accompagne de modes d'organisation et de management adaptés aux travailleurs, par une dégradation des conditions de travail et l'apparition de souffrances nouvelles pour les individus. A l'échelle collective, ces processus très coûteux s'apparentent à une véritable destruction qualitative de la main-d'œuvre qui appelle des réponses urgentes.

Face à la mondialisation, les Etats se sont efforcés de mettre en place des politiques d'activation du marché du travail. Avec la promotion de la **flexsécurité**, l'Union européenne promeut aujourd'hui une politique équilibrée, cohérente avec la stratégie de Lisbonne. Dans beaucoup de nos pays, cette politique de flexsécurité manque néanmoins encore d'effectivité. La sécurité procurée individuellement aux travailleurs confrontés aux mutations n'est souvent pas à la hauteur de la flexibilité permise aux entreprises insérées dans la compétition internationale.

2. Propositions : pour une approche positive de la mondialisation et des politiques sociales actives

En préalable à toute réflexion sur l'action des sociaux-démocrates européens, il faut poser qu'il **serait dangereux d'alimenter les attitudes défensives face à la mondialisation**. Renoncer à une défiance de principe face à la mondialisation peut s'avérer coûteux à court terme, car les classes populaires sont largement celles qui subissent, à court terme, le contrecoup négatif de la mondialisation. Que les suppressions d'emploi produites par la mondialisation peuvent s'avérer médiatiquement spectaculaires et que le spectacle des excès du capitalisme mondial alimente le sentiment d'injustice complique la tâche. Néanmoins, il faut avoir le courage politique de constamment expliquer que la mondialisation est un fait irréversible et global, à la fois économique et culturel. Nous ne sommes pas face à la mondialisation, nous sommes dans la mondialisation. Agir différemment serait prendre le risque de la décrédibilisation du discours politique, qui serait de manière croissante dans un grand écart non seulement avec la réalité mais aussi avec le système de valeurs d'une large part de la population.

Un deuxième piège serait de méconnaître que les politiques sociales constituent un élément de force de l'Union européenne. **Le modèle social européen est certainement l'un des meilleurs atouts de nos pays dans la mondialisation**. Des citoyens bien formés, protégés contre les risques essentiels de la vie, soutenus dans les moments de difficulté, en bonne santé, représentent non seulement un progrès politique mais également un capital dans la

compétition internationale. L'économique et le social, loin de s'opposer, ont au contraire vocation à se renforcer. Un démantèlement des niveaux de protection sociale ne ferait qu'alimenter des crises sociales et diminuer la capacité de l'économie à innover.

Il est néanmoins indispensable **que les systèmes de protection sociale adressent aux individus les bonnes incitations** en matière de formation, d'attitude face à l'emploi (mobilité, âge de la retraite, etc.). Les mutations en cours dans les différents pays européens à cet égard sont loin d'être achevées. La solidarité publique ou professionnelle, qu'elle s'exprime par des soutiens financiers ou des prestations en nature, et le jeu de la responsabilité individuelle ne doivent ici pas être mises en opposition. Le rôle des politiques sociales est bien, en mettant les individus au centre des choix, de leur faciliter la résolution de leurs difficultés, dans une logique d'*empowerment* (renforcement de leur capacité à agir en faveur de leur autonomie) plutôt que d'assistance.

Pour les services sociaux, les marges de progrès sont, un peu partout, considérables, en vue **d'améliorer la capacité de réponse individualisée aux besoins de chaque citoyen**. Trop souvent, les guichets sociaux demeurent dans des logiques de gestion administrative, alors que les attentes des Européens en matière de conseil et de prise en charge sur mesure sont grandes. L'avenir de la satisfaction des besoins se joue largement dans la capacité des services publics d'emploi, de santé ou d'éducation à assurer un haut niveau de réponse à la diversité des situations.

L'impact direct de la mondialisation se concentrant sur le marché du travail, **trois champs de politique sociale devraient faire l'objet d'une attention prioritaire : l'éducation tout au long de la vie, l'intégration des immigrés, la politique de conciliation de la vie professionnelle et familiale**. L'éducation tout au long de la vie est un objectif qui demeure à concrétiser pour une large part de la population, puisque ce sont précisément les couches populaires qui quittent le plus tôt le système éducatif tandis que les moins qualifiés sont précisément ceux qui bénéficient le moins de la formation continue. Par ailleurs, l'immigration constituera un élément de réponse essentiel à la pénurie de main-d'œuvre qui guette l'économie européenne, phénomène structurel que la remontée actuelle du chômage ne devrait pas occulter. Dans ces conditions, il est essentiel que des politiques d'intégration sociale et professionnelle soient développées, dans le respect de l'identité des immigrants. La deuxième génération doit également pouvoir compter sur une réelle égalité des chances. Enfin, l'élévation des taux d'emploi autant que la satisfaction des aspirations des femmes à travailler dans de bonnes conditions appelle de grands progrès pour une meilleure conciliation de la vie professionnelle et familiale, notamment par des systèmes de garde des enfants respectant les choix parentaux et disponibles à coût adapté aux possibilités financières des familles.

Sur le marché du travail, de nouvelles protections sont nécessaires. La capacité d'adaptation accrue des salariés est conditionnée par des politiques de gestion du changement et de conditions de travail qui ne fasse pas peser sur les seuls individus le poids de la compétition économique. La lutte contre la segmentation du marché du travail appelle par ailleurs de renforcer les protections sociales pour les travailleurs connaissant la précarité, en favorisant délibérément les organisations économiques compatibles avec un niveau garanti de sécurité pour chacun.

Ainsi, **la mondialisation incite à adopter une conception large des politiques sociales**. Si les transferts sociaux et les prestations sociales doivent bien continuer à demeurer le cœur des

politiques sociales, tous les secteurs qui contribuent au bien-être individuel et collectif, des politiques d'éducation aux politiques environnementales, doivent être revisités à la lumière de cette nouvelle donne. Cette nouvelle vision est porteuse d'un potentiel immense de progrès lié à la prévention, en matière de maintien en bonne santé ou d'évitement de l'exclusion sociale par exemple. Elle est de nature à briser la transmission intergénérationnelle du malheur, qui fait que les pauvres sont souvent des enfants de pauvres, et à favoriser de nouvelles mobilités sociales.

Reste que la mondialisation, loin d'abolir la pauvreté dans nos sociétés européennes, provoque des **perdants**. L'erreur serait de protéger à tout prix les emplois dont le maintien n'a pas de raison d'être dans la compétition internationale, mais la faute serait de ne pas **compenser, notamment par des systèmes de transferts sociaux adaptés, les pertes subies par ces personnes**. Les politiques sociales agissent là comme des amortisseurs des coûts induits par les changements économiques. Payer le prix de la solidarité avec les perdants n'est donc pas contre-productif, mais s'avère au contraire un élément d'adaptation à la mondialisation.

Enfin, plus largement, **la lutte contre le développement des inégalités de revenu par les politiques de redistribution** est une voie de différenciation pour la social-démocratie. La crise financière actuelle montre combien le libre jeu du marché a permis la prolifération de niveaux de rémunération non seulement indécents dans nos sociétés mais aussi irrationnels sur le plan économique. La mondialisation favorise les individus les mieux placés, mais ne pourra être reconnue comme un fait positif par les citoyens européens que si ses excès en sont corrigés.