

Isabelle Cassiers – professeur au département d'économie de l'Université catholique de Louvain (UCL), chercheur qualifié du Fonds national (belge) de la recherche scientifique
Pierre Reman – directeur de la Faculté ouverte de politique économique et sociale de l'UCL, professeur d'économie

Ambivalences de l'État-providence

À l'horizon d'un État social actif



La nouvelle conception d'un "État social actif" peut-elle résoudre les difficultés que rencontre l'État-providence ? Mettant l'accent sur la promotion de l'emploi, le modèle vise à augmenter le nombre de cotisants et à diminuer celui des allocataires, en responsabilisant les individus. Avec le risque de restreindre la solidarité et de faire supporter la défaillance des institutions par les personnes les plus fragiles.

Le concept d'État-providence a toujours été ambivalent. Aujourd'hui, il l'est à plusieurs titres. Dès son origine, ce terme véhicule tour à tour une connotation positive ou négative, selon l'orientation politique de celui qui l'utilise. Depuis la révolution keynésienne, il désigne, selon les cas, un champ limité d'intervention publique – la protection sociale – ou une conception large du rôle de l'État comme régulateur de l'activité économique et sociale. Enfin, le diagnostic de sa crise actuelle est sujet à controverse. Ce flou conceptuel complique la perception des enjeux de la transformation des principes et modalités de l'intervention publique, telle qu'elle émane notamment du Conseil européen de Lisbonne (2000), sous l'étiquette d'un État social actif. Il est donc utile de recadrer la genèse, l'essor et la crise de l'État-providence pour éclairer le débat contemporain sur son avenir.

La genèse de l'État-providence : assistance ou assurance ?

L'apparition du terme d'État-providence est contemporaine de celle de la question sociale, au milieu du XIX^e siècle. Faut-il protéger les ouvriers des différentes formes de misère et de risques sociaux ? Les républicains français préconisent un "État social", un pas plus loin que l'État régalien dont le rôle se limite à faire respecter la loi, jusqu'alors essentiellement protectrice de la propriété privée. C'est avec une connotation péjorative que le terme d'État-providence est utilisé pour la première fois par le député Émile Ollivier. Rapporteur de la loi de 1864 qui abolit la loi Le Chapelier et instaure le droit de grève, il privilégie les solidarités traditionnelles (corporations, familles, communautés) par rapport à l'assistance de l'État. Cette expression cède rapidement le pas aux termes plus usités de la question sociale : assistance, prévoyance, aide sociale et bientôt assurance sociale. Peu après (1883-1889), Bismarck instaure en Allemagne un système d'assurances sociales désigné par de nouveaux termes : *Wohlfarstaat* (État de bien-être) ou *Sozialstaat* (État social). En rupture avec les principes libéraux prévalant jusqu'alors, les assurances sociales allemandes sont rendues obligatoires. Leur gestion paritaire est annonciatrice des principes de la social-démocratie. L'expérience allemande influence ensuite l'éclosion de systèmes d'assurance sociale dans toute l'Europe, dès la fin du XIX^e siècle, et plus encore après la Première Guerre mondiale. Dans les années trente, la dépression économique, le chômage massif et son cortège de pauvreté, les grandes grèves et les révoltes ouvrières, l'insuccès des gouvernements à résoudre la crise par des pratiques d'orthodoxie monétaire et d'austérité budgétaire débouchent sur l'éclosion simultanée de nouvelles pratiques (*New Deal*, Front populaire) et de nouvelles théories (notamment keynésienne). L'économie de guerre banalise les interventions des pouvoirs publics dans l'économie ; l'Occupation renforce le sentiment de solidarité nationale. En 1941, le concept de Sécurité sociale apparaît dans la

“Assistance,
prévoyance,
aide sociale...”

charte de l'Atlantique, signée par Franklin Roosevelt et Winston Churchill. Deux ans plus tard, l'archevêque de Canterbury préconise un *Welfare State*, par opposition au *Warfare State* centré sur l'effort de guerre. Le terme sera retenu pour désigner l'ensemble des politiques sociales déployées dans l'immédiat après-guerre, sous l'impulsion de Beveridge.

Le contexte géopolitique de la reconstruction élargit encore la question de l'État. La montée en puissance du bloc soviétique prouve l'existence d'une alternative à l'économie de marché. Le triomphe de celle-ci après la guerre, en Occident, sous tutelle américaine, s'accompagne néanmoins d'une inflexion vers un régime d'économie mixte, où l'État est très présent. Des pactes sociaux se scellent dans la plupart des pays capitalistes : sécurité

sociale, conventions collectives, indexation et croissance des salaires sont au cœur du compromis par lequel la classe ouvrière accepte de se plier aux nouvelles normes de production venues des États-Unis et de renoncer à la séduction du modèle communiste, pour autant que les gains de productivité soient partagés collectivement. On perçoit ici la première ambivalence du concept d'État-providence : loin

d'un principe d'assistance pour la dénonciation duquel le terme fut inventé, le régime de protection sociale qui s'implante dans toute l'Europe durant la première moitié du XX^e siècle est intrinsèquement basé sur un principe d'assurance. Dans sa version bismarckienne, il est en outre géré de manière paritaire par les interlocuteurs sociaux.

“L'ambivalence du concept”

L'essor de l'État-providence : protection sociale et politique économique

La croissance exceptionnelle enregistrée durant les Trente Glorieuses (1945-1975) n'est pas étrangère à l'essor de l'État-providence, compris au sens large. Parrain et garde-fou de la concertation sociale, ce dernier codifie le rapport salarial qui s'émancipe du jeu de l'offre et de la demande (la “démarchandisation”), il assure des revenus de rem-

placement qui stabilisent le pouvoir d'achat. Mais on aurait tort de le restreindre à sa dimension de protection sociale, car la manne providentielle s'adresse aussi aux entreprises, aux banques, aux secteurs en difficulté, et stimule l'activité économique dans son ensemble. Les investissements publics développent les infrastructures utiles à la production et aux échanges ; les dépenses en éducation permettent à la main-d'œuvre d'être mieux formée et plus productive. Les politiques économiques keynésiennes stabilisent le cycle. Le cadre international stable établi à Bretton Woods autorise simultanément l'expansion du commerce mondial et une relative autonomie des politiques domestiques, de telle sorte que le niveau de décision pertinent reste largement l'État-nation.

Jusqu'au début des années soixante-dix, l'Occident croit avoir trouvé, grâce aux politiques économiques et sociales, la recette d'une croissance éternelle : l'absence de chômage et l'ampleur des gains de productivité facilitent le maintien de la paix sociale ; la croissance continue des revenus soutient la demande, encourage l'investissement privé et la prise de risques, permet le financement d'un secteur public en extension et de transferts sociaux de plus en plus généreux. Ces succès macroéconomiques permettent à leur tour d'asseoir le crédit des institutions et des politiques économiques qui semblent garantes d'un progrès permanent. Dans le langage courant, le terme de providence n'est plus accolé à celui d'État, car les bienfaits de l'intervention publique sont appréciés à la quasi-unanimité.

La crise de l'État-providence : quelle crise ?

C'est à la fin des années soixante-dix que le concept d'État-providence émerge à nouveau, avec une connotation clinique : il entre en crise. En 1981, deux publications accélèrent le débat : un rapport de l'OCDE intitulé **La crise de l'État protecteur**, et le célèbre ouvrage de Rosanvallon sur **La crise de l'État-providence**. Selon cet auteur, la crise se situe à trois niveaux : ceux du financement, de l'efficacité et de la légitimité de l'action publique. Le premier est lié au blocage du cercle vertueux évoqué plus haut. Le deuxième tient à l'incapacité, dans ce contexte, de résorber le chômage de masse qui s'installe partout en Europe. Le troisième est alimenté par la montée en force

du paradigme néolibéral favorable au libre jeu des marchés et à la privatisation de la protection sociale.

La crise de l'État est intimement associée à celle, plus large, de l'ensemble du régime de croissance mis en place après la Seconde Guerre mondiale et du compromis social qui l'a fondé. Le paradoxe est que l'éclatement de ce compromis permet à certains de concentrer le diagnostic de crise sur l'État keynesien et bismarckien (ou beveridgien) et de lui imputer la responsabilité d'une crise *de facto* beaucoup plus générale. L'évolution des rapports de force conduit, au fil des années quatre-vingt

et quatre-vingt-dix, à des transformations importantes dans tous les domaines constitutifs des compromis keynesiens : dérégulation financière limitant l'autonomie des politiques monétaires, restrictions des politiques budgétaires en général et des dépenses sociales en particulier, avec développement parallèle des assurances privées, ou encore, encadrement des relations collectives en fonction des normes de compétitivité.

“Des défis
semblables”

Cependant, on observe bientôt que les différents systèmes de protection sociale établis en Europe ne réagissent pas de la même manière aux pressions, bien qu'ils soient confrontés à des défis semblables (mondialisation, restructuration des marchés financiers, vieillissement démographique, croissance des dépenses médicales, etc.). C'est dans ce contexte hybride mêlant des tendances communes et des spécificités tenaces que la littérature sur les États-providence s'est de plus en plus centrée sur la comparaison des forces et des faiblesses de chaque système. Par la nature des questions posées, le champ se rétrécit à celui de la protection sociale. Des typologies sont alors proposées (Esping-Andersen) pour tenter d'identifier la nature des changements qui l'affectent, les facteurs d'inertie, les possibilités de transformation. C'est dans ce contexte qu'émerge un nouveau concept : celui d'État social actif.

L'avenir de l'État-providence : actif, mais sur quel plan ?

Au Conseil européen de Lisbonne (2000), “*la mise en*

place d'un État social actif et dynamique” est présentée comme “*une des transformations nécessaires pour devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde*”. Compte tenu de la persistance du chômage et du vieillissement de la population, la promotion de l'emploi doit devenir l'objectif principal de la politique sociale. La conversion de l'État-providence en État social actif résiderait dans une feuille de route, un corps de mesures permettant d'atteindre l'objectif d'un taux d'emploi de 70 % de la population en âge de travailler à l'horizon 2010. La recette de base est simple : plus de cotisants et moins d'allocataires sociaux ⁽¹⁾. Selon les partisans de l'État social actif, la Sécurité sociale devrait revoir la hiérarchie de ses priorités en mettant au premier rang de celles-ci l'intégration ou la réintégration des individus sur le marché du travail. Ce faisant, une réponse semble apportée aux trois dimensions de la crise de l'État-providence : assainissement financier, résorption du chômage et enfin mise en phase de la protection sociale avec le paradigme dominant, pour qui le marché fait figure de valeur essentielle.

Le projet, toutefois, n'est pas dénué de risques. Si les principes semblent simples et de bon sens, la mise en place des nouveaux dispositifs de la Sécurité sociale soulève à bien des égards des débats de fond. Ces dispositifs concernent prioritairement les catégories de la population dont le taux d'emploi est le plus faible – les jeunes, les femmes, les travailleurs âgés. La résorption du chômage des jeunes ne peut pas faire l'impasse sur la question des systèmes éducatifs et de leur capacité à réduire les inégalités entre les enfants de milieux socioprofessionnels différents. La réduction des discriminations entre hommes et femmes au travail ne peut faire l'économie d'une réflexion sur l'insuffisance des équipements collectifs et des services qui permettent de concilier vie professionnelle et vie de famille. Enfin, la volonté de maintenir au travail les aînés enlève aux entreprises une des recettes par lesquelles les restructurations ont été rendues socialement moins douloureuses. Poser sérieusement la question de l'État social actif implique donc une interrogation sur nos choix de société les plus fondamentaux.

Le risque est d'occulter les conditions économiques, politiques et culturelles qui permettraient à l'État social

actif de réussir ses ambitions les plus nobles – promouvoir la participation du plus grand nombre, réduire les discriminations, faire reculer le chômage et la pauvreté. Ce faisant, on arriverait à faire porter la responsabilité des échecs ou les difficultés de l'État social actif par les personnes qu'il est censé servir. La notion de risque traditionnellement associée à l'assurance sociale céderait alors la place à celle de faute, imputée trop rapidement aux jeunes en décrochage scolaire, aux chômeurs de longue durée et aux prépensionnés, plutôt qu'aux défaillances des institutions d'intégration que sont l'école ou l'entreprise. L'État social actif semble donc, tout autant que l'État-providence, marqué par l'ambivalence. Potentiellement, il peut emprunter deux voies très différentes. Si sa feuille de route est assortie d'une réflexion en profondeur concernant les moyens de préserver, en tous les points de la société, les valeurs de solidarité auxquelles les populations européennes semblent attachées, il peut constituer une sortie "par le haut" de la crise de l'État-providence. En revanche, si la mise en place des mesures "d'activation" sur le marché du travail est coupée d'une interrogation sur tous les autres lieux où une action publique semble requise, le risque d'une dérive vers les systèmes anglo-saxons est élevé, faute de digue contre les pressions d'un marché financier globalisé. ■

> **Remarque** : Les auteurs se sont inspirés de leurs contributions respectives à l'ouvrage collectif édité par P. Vielle, Ph. Pochet et I. Cassiers : **L'État social actif. Vers un changement de paradigme ?**, PIE-Peter Lang, 2005. Le lecteur voudra bien se référer à ce texte pour les références bibliographiques, qui ne sont pas reprises ici faute de place. Voir aussi le texte téléchargeable : "De l'État-providence à l'État social actif : quelles mutations sous-jacentes ?", **Regards économiques**, nov. 2005, n° 36, <http://www.uclouvain.be/regardseconomiques.html>

NOTE

1 - Par exemple : mise sur pied de dispositifs de lutte contre les pièges à l'emploi à travers des réductions de fiscalité des revenus du travail pour accentuer le différentiel entre le salaire net et l'allocation sociale ; restrictions dans les mesures permettant aux travailleurs âgés de quitter le marché du travail avant l'âge de la pension (prétraite) ; diminution de cotisations sociales en faveur des entreprises qui augmentent le volume de travailleurs occupés ; mise en place d'un plan d'accompagnement des chômeurs (formation complémentaire, placement, etc.) dès le début de leur période d'indemnisation.