

Etat-providence et protection sociale

L'Etat-providence est l'illustration même des 3 fonctions de l'Etat spécifiées par **R. Musgrave** dans *La Théorie des finances publiques* (1959) : l'**allocation** en ce qu'il contribue à corriger le fonctionnement spontané du marché, la **répartition** en ce qu'il conduit à des transferts de ressources entre les groupes sociaux, la **régulation** en ce qu'il soutient la demande globale lors des périodes de crise. Il aurait été employé pour la première fois par le député français **Emile Ollivier** en 1864, dans un sens péjoratif, afin de dévaloriser la solidarité nationale organisée par l'Etat qui tendrait à empiéter sur les solidarités traditionnelles (*famille, communautés, corporations*). Il se définit comme l'ensemble des interventions de l'Etat qui vont au-delà des fonctions régaliennes (*police, armée, justice*), visant à redistribuer les richesses et à prendre en charge différents risques sociaux dans une logique de protection sociale. Il est fondé sur la **solidarité** entre les différentes classes sociales et sur la recherche de la **justice sociale**.

I- Avant l'Etat-providence, la longue marche de l'Etat social :

A) Les premières formes d'aides aux indigents :

Dans la société précapitaliste, la subsistance était organisée grâce à des formes de « **solidarité mécanique** » (**E. Durkheim**, *De la division du travail social*, 1893) : les individus vivaient ensemble dans des communautés et partageaient de très fortes valeurs communes. Cette conscience collective était le socle même de la cohésion sociale. Ainsi au Moyen-Âge, l'assistance publique, dans un premier du ressort de l'Eglise, connaît par la suite une laïcisation et reposera sur les corporations de métier et les associations d'entraide.

Dès 1601 sous **Elisabeth Ière**, l'Etat anglais prend en charge les indigents (*les pauvres*) de son territoire et se dote d'une législation : les **Poor Laws** (1601) sont créées, imposant l'allocation d'une aide financière pour les plus pauvres. En contrepartie, ces derniers devaient travailler dans des *workhouses*, où ils sont employés et hébergés ; ceux-ci furent toutefois rapidement considérés comme de véritables « **dépôts de mendicité** » comme en témoigne la description qu'en fait **C. Dickens** dans *Oliver Twist* (1837). Mais la Grande-Bretagne amorçe dès le milieu de 18^e siècle sa « **transition démographique** » (**F. Notestein**, 1945) si bien que la paupérisation s'accroît. Pour répondre à cela est signée en Angleterre la **loi de Speenhamland** (1795), qui consacre une protection du travail : un revenu plancher, indexé sur le coût de la vie, est fixé par l'Etat ; si le salaire versé au travailleur n'atteint pas ce seuil, l'Etat se charge de lui verser un complément. Naissent alors les premières critiques classiques de ces systèmes d'assistance : **T.R Malthus** (seconde édition de 1803) critique les *poor laws* avec la **métaphore du banquet**, qui encouragent la reproduction des pauvres et donc tout à la fois la surpopulation et la paupérisation de la société. Il fustige également la loi de Speenhamland en y voyant là un frein à la croissance économique, dans la mesure où les travailleurs, certains de bénéficier de ce revenu final, ne sont pas incités à travailler plus : le système aurait donc pour effet de « **favoriser la paresse et de freiner le développement de l'industrie naissante** ». Enfin, **K. Polanyi** montre dans *La Grande transformation, aux origines politiques et économiques de notre temps* (1944) que cette loi empêchait la création d'un véritable marché du travail fluctuant entre l'offre et la demande dans la mesure où les travailleurs n'avaient aucun intérêt à se déplacer. Ce système fut aboli en 1834.

B) Industrialisation et « question sociale », de timides avancées :

L'industrialisation au 19^e siècle donne naissance à la société industrielle, au sein de laquelle les clivages entre les individus ne cessent de s'accroître : accroissement de la misère, précarité du monde ouvrier entassé dans des taudis (*cf tableau de Villermé, 1840*), qui hissent le pavillon de l'insurrection (*luddisme en 1812, Révolution de Juillet (27, 28 et 29 juillet 1830), Révolte des Canuts en 1831,...*) et de l'anarchisme, animés par les mantras révolutionnaires de **K. Marx**. C'est la « **question sociale** ». Si la crainte des « **classes dangereuses** » (**L. Chevalier, 1958**) est forte du côté politique, les réponses face au paupérisme en France restent tout d'abord dérisoires : les dépenses sociales ne représentent que 0,3% du revenu national en 1840, et les pivots de l'aide aux plus démunis demeurent les hôpitaux et les « Bureaux de Bienfaisance ». Petit à petit toutefois, la situation évolue : le tableau de **Villermé (1840)** inspirera la loi sur le travail des enfants dans les manufactures portant l'âge minimum à 8ans (**21 mars 1841**), en 1850 est créée la

« Caisse des retraites pour la vieillesse », et sera suivie par la « Caisse nationale d'assurance en cas d'accident » (1868). L'inspection du travail est mise en place en 1874. La *loi Siegfried* (1894) crée les « habitations à bon marché » (HBM) pour favoriser le logement social.

C) La naissance de l'Etat-providence (1883-1914) ?

1- La tentation de la « monarchie-providence » sous O. von Bismarck :

14 mars 1883. Karl Marx s'éteint, laissant derrière lui une œuvre littéraire d'une incroyable richesse dont la portée idéologique sera gigantesque. La seconde révolution industrielle laisse en effet une « armée de réserve » baigner dans la pauvreté la plus abjecte, et la masse populaire se met à gronder : « *la bourgeoisie produit ses propres fossoyeurs* » écrivait-il. Craignant une montée du SPD et voulant mettre la classe ouvrière de son côté, le chancelier allemand O. von Bismarck se fait alors le précurseur d'un véritable système de protection sociale entre 1883 et 1889 : l'assurance-maladie obligatoire est créée le 15 juin 1883, la loi sur les accidents du travail le 6 juillet 1884, et l'assurance vieillesse-invalidité le 22 juin 1889. Il écrira ainsi dans ses *Mémoires*, « *Messieurs les démocrates joueront vainement de la flûte lorsque le peuple s'apercevra que les princes se préoccupent de son bien-être* ». Il s'agit en somme d'un régime assurantiel¹ purement professionnel, financé par les cotisations des travailleurs et des employeurs mais auquel toute la société n'a pas accès. De plus, le système n'est pas vraiment généreux : l'assurance vieillesse-invalidité ouvre droit à une retraite à l'âge de 70 ans après 30 ans de cotisations, alors même que 6 ouvriers sur 500 parvenaient à l'âge de 70 ans à l'époque. Il est surtout un instrument politique, visant à endiguer la montée social-démocrate et à éviter que la classe laborieuse ne devienne une classe dangereuse.

2- Les hésitations sociales de la IIIe République (1870-1940) : assurance ou assistance ?

En France, on est inspiré par le solidarisme de Léon Bourgeois, qu'il définit comme un « *lien fraternel qui oblige tous les êtres humains les uns envers les autres, nous faisant un devoir d'assister ceux de nos semblables qui sont dans l'infortune* » (*Solidarité*, 1896). On oscille toutefois de droite à gauche comme un pendule de l'assurance à l'assistance. On opte pour le système assurantiel bismarckien à l'occasion du vote de la loi sur les accidents du travail (1898). Malgré tout, la France continue de développer des lois d'assistance, pour apporter un soulagement aux plus démunis : l'assistance médicale gratuite (1893), assistance aux vieillards et infirmes (1905), assistance aux familles nombreuses (1913).

3- Au Royaume-Uni et aux Etats-Unis :

Un système de pensions non-contributives pour les vieillards indigents est mis en place avec l'*Old Ages Pension Act* (1908), puis une assurance chômage et maladie pour les ouvriers agricoles les plus pauvres avec le *National Insurance Act* (1911). Il s'agissait de proposer un « *filet de sécurité* » empêchant de sombrer dans l'indigence totale.

Quant aux Etats-Unis, la montée du chômage et de la pauvreté consécutive à la Grande Dépression conduit F.D Roosevelt à mettre en place, lors du second *New Deal* (1935), le *Social Security Act*, assurance sociale permettant de percevoir une pension retraite à partir de 65ans, financée par des cotisations employeurs et salariés, ainsi qu'une assistance provisoire fournie aux familles nécessiteuses.

II- La naissance de l'Etat-providence dans le monde occidental :

L'entre-deux guerres est un fiasco : les politiques déflationnistes entraînent la baisse des dépenses sociales et des coupes salariales. Aux Etats-Unis, on se tourne vers le démocrate J-F Kennedy (1933), en France vers le Front Populaire de L. Blum (1936). Sur les décombres de la Seconde Guerre mondiale, une nouvelle solidarité et une nouvelle dynamique sociale émerge : l'après-guerre constitue en effet une période de renégociation du contrat social. La crise économique des 1930s et les thérapeutiques nouvelles de J-M Keynes remettent en cause les dogmes libéraux ; seul l'Etat, par son intervention, « *est en mesure de rétablir les équilibres fondamentaux* » (Keynes). L.W

¹ Il ne faut pas confondre « assurance » et « assistance », qui sont 2 modalités différentes mises en œuvre pour couvrir les risques sociaux.

➤ L'assurance relève d'une redistribution horizontale des ressources : les risques ne sont couverts que pour ceux qui

payent des contributions (ex : l'assurance-maladie)

➤ L'assistance relève d'une redistribution verticale des ressources : les individus dans le besoin reçoivent une aide, même

s'ils n'ont pas contribué au financement du système (ex : l'allocation-logement)

Beveridge était séduit par la conception macroéconomique keynésienne : il s'agissait tout à la fois de maintenir un certain niveau de demande notamment auprès des moins favorisés dont la

propension à consommer est proche de 100%, tout en réduisant l'incertitude (*ce qui limite l'épargne et donc les fuites hors du circuit*). Un cercle vertueux se met alors en place : la demande ainsi permise permet une augmentation de l'offre, des gains de productivité, redistribués en partie vers les salariés qui peuvent consommer encore davantage, ce qui permet de financer le système de protection sociale *via* la rétroaction positive. De plus, la hausse des salaires exige de la part des entrepreneurs des efforts permanents pour économiser le facteur de plus en plus cher qu'est le facteur travail, donc des **investissements de capacité**. La hausse de la productivité qui en résulte fait diminuer les prix relatifs des produits agricoles, ce qui permet de dégager un pouvoir d'achat qui va pouvoir s'orienter vers les services. Le tertiaire privé ne permettant pas d'absorber toutes les emplois libérés, l'Etat intervient une seconde fois pour faire croître le tertiaire public de manière à ce qu'il opère le bouclage de l'emploi. Ce plein-emploi permet à son tour de repartir dans les cercles vertueux.

Que l'on soit keynésien ou régulationniste, on insiste sur la redistribution comme facteur de **stabilité**. Stabilité également sociale dans la mesure où elle « prend aux riches » pour « donner aux pauvres » et contribue ainsi à une **réduction des inégalités**. Dans un premier temps, ce système fonctionne dans des économies relativement fermés ; aussi **P-N Giraud** parle-t-il de « *croissance social-démocrate autocentrée* » (*L'inégalité du monde*, 1996), les emplois à protéger étant essentiellement « sédentaires », non soumis à la concurrence internationale.

A) Rapport Beveridge et naissance du *welfare state* :

1- Le Rapport Beveridge :

Ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale que la protection prend de l'ampleur, notamment avec l'émergence d'une autre vision de celle-ci. Cette deuxième conception de l'Etat-providence apparaît avec le **rapport L.W Beveridge** (« *Social Insurance and Allied Services* », 1942). Commandé par **W. Churchill**, il développe la notion de « *welfare state* » et « *fonde les obligations d'un Etat vis-à-vis de la société, afin de lutter contre les 5 fléaux de l'humanité que sont la maladie, l'ignorance, la dépendance, la déchéance et le taudis* ». Il comprend de nombreuses propositions visant à redéfinir le rôle de l'Etat d'après-guerre et préconise la création d'un régime de sécurité sociale visant à « *libérer l'homme du besoin* » *via* la mise en place d'un système totalement universel, uniforme (*il profite à tous, d'une manière égale*) et uni (« *règle des 3U* »). Il s'agissait en effet de construire un seul système de protection sociale qui allait regrouper l'ensemble des branches et qui serait géré par un organisme centralisé. En somme, il rejette la vision bismarckienne d'un système d'assurances sociales réservées aux seuls travailleurs ainsi que le principe d'une assistance limitée aux plus démunis, et introduit l'idée d'une protection universelle de tous les citoyens, financé par l'impôt, cad par la contribution solidaire des citoyens à la prise en charge collective des situations de pauvreté. Les droits sont donc déconnectés de la participation à l'activité productive.

2- Les voies nationales empruntées :

Au Royaume-Uni, le programme du Parti travailliste en 1945 préconise la réalisation d'un « *Welfare State* » devant assurer le bien-être des citoyens « *du berceau jusqu'à la tombe* ». On met alors en place les allocations familiales, l'assurance-chômage, les congés de maladie, le « *National Health Service* » (*service de santé publique garantissant la gratuité des soins pour tous*).

Le système français de Sécurité sociale, initié par le juriste **P. Laroque** le 4 octobre 1945, s'inspire à la fois du système bismarckien et beveridgien : il conserve la logique d'un système assurantiel, financé par les cotisations des travailleurs, avec cependant la volonté beveridgienne, non réalisée, d'universalité. Enfin, aucune assurance-chômage n'est mise en place initialement ; il faudra attendre 1958 (*création des ASSEDIC*) pour qu'elle soit mise en place. Les mesures se succèdent : création du SMIG (1950), du minimum vieillesse et des 3 semaines de congés payés (1956), du SMIC (1970), des 5 semaines de congés payés (1982), du RMI (1988), de la Couverture maladie universelle (CMU, 1999).

Aux Etats-Unis, la Sécurité sociale existe déjà depuis 1935. Une seconde vague de développement du *Welfare State* va apparaître avec le démocrate **L-B Johnson** et son programme de *Great Society* : en 1965 est créé le *Medicare*,

programme consistant en une assurance santé publique, et en 1967 le *Medicaid*, correspondant à une assistance médicale aux plus démunis.

Les pays scandinaves (*Danemark, Suède, Norvège*) se distinguent nettement des autres pays européens. La majeure partie des services sociaux est prise en charge par l'Etat et le système est universel, ce qui implique que ce

modèle fiscal soit basé sur une large assiette et des impôts élevés ; qui plus est, l'Etat-providence scandinave met largement à la disposition des citoyens des services publics souvent gratuits ou subventionnés (*les établissements d'éducation par exemple*).

B) Les « trois mondes de l'Etat-providence » (G. Esping-Andersen) :

G. Esping-Andersen va prolonger la première typologie duale classique, qui distingue les pays aux logiques assurantielles bismarckiennes reposants sur une solidarité professionnelle et ceux qui ont des politiques centralisées universalistes beveridgiennes. Dans *Les trois mondes de l'Etat-providence* (1990), il va proposer trois *idéal-types* permettant de classer les Etats-providence selon leur degré de « **démarchandisation** »² des droits sociaux, avant d'en rajouter un quatrième prenant en compte les caractéristiques organisationnelles de l'Etat-providence au sud de l'Europe. Notons toutefois qu'**Esping-Andersen** précise qu'aucun pays étudié n'est parfaitement conforme à l'un ou l'autre des modèles :

- L'Etat-providence libéral répond à une logique d'assistance : l'aide sociale est fondée sur l'évaluation des besoins, et va être modeste puisqu'il s'agit avant tout de retourner au travail, seule source légitime de revenus.

La **démarchandisation est donc faible** car l'Etat-providence est limité, ne fournissant que de faibles allocations

à un public restreint. Les Etats-Unis, l'Australie et le Canada sont très proches de ce modèle

- L'Etat-providence corporatiste répond à une logique d'assurance : l'aide sociale se fonde sur l'assurance sociale publique et obligatoire liée au travail (*cotisations sociales*). La **démarchandisation est donc moyenne** (*les aides accordées sont conditionnées à la participation au salariat*). L'Allemagne et la France, très bismarckiens dans leur conception de la solidarité, tendent vers ce modèle

- L'Etat-providence social-démocrate est universaliste : il est fondé sur des prestations universelles bénéficiant

à tous. Il ya donc une **forte démarchandisation** (*les individus sont peu dépendants, pour vivre, de leur insertion sur le marché du travail*). Les pays scandinaves sont proches de ce modèle, assez proche lui-même de la logique beveridgienne.

- L'Etat-providence méditerranéen : la solidarité est éminemment familiale. L'Espagne, le Portugal, l'Italie et la

Grèce sont proches de ce modèle

III- La crise de l'Etat-providence :

A) La contre-attaque libérale lors de l'âge d'or de la protection sociale :

La longue marche vers l'Etat social ne fut pas un long fleuve tranquille ; tout au long de sa progression, elle s'est heurtée à l'opposition des libéraux. C'est tout d'abord **F. Hayek**, dans *La route de la servitude* (1944) qui systématise cette critique, martelant que la socialisation de l'économie mène inéluctablement au totalitarisme dont les régimes soviétiques et fascistes sont les exemples types. Pour lui, la planification nie la liberté individuelle et se fait au détriment de la démocratie : malgré toutes les prétendues bonnes intentions affichées, la négation des libertés économiques au nom d'une finalité vertueuse conduit à la servitude. En somme, tout ce qui viole les règles de la

« **catallaxie** » (*ce qui régit les échanges sur l'ordre spontané du marché*) est violation de la liberté individuelle. Ce livre deviendra le *Coran* de la pensée libérale. Dans la foulée, **M. Friedman**, dans *Capitalisme et liberté* (1962), affirmera que la réduction du rôle de l'Etat dans une économie de marché est le seul moyen d'atteindre la liberté

politique et économique. Dès 1979, ses thèses séduiront **M. Thatcher**, qui dira vouloir faire évoluer profondément l'Etat-providence vers « *une prise en main par chaque individu de sa situation* » : le « *workfare* »³ doit succéder au *welfare* pour que le chômeur assisté soit remis au travail, conformément aux prescriptions des *supply siders* au

² Le capitalisme a fait du travail une marchandise : le salarié doit vendre sa force de travail pour obtenir un salaire. La « *démarchandisation* » désigne donc la capacité des individus à vivre décemment sans nécessairement participer à l'activité productive

³ Il s'agit de réformes des prestations d'assistance sociale, afin d'obliger ses bénéficiaires à accepter des activités en contrepartie de leur perception des allocations. C'est sous Ford et Carter qu'a commencé la mise en place d'un impôt négatif, « *l'Earned Income Tax Credit* » (EITC) en 1975, sur les prescriptions de M. Friedman. En Grande-Bretagne, ce sera le « *Working Tax Credit* »

(1986). En France, ce dispositif existe sous l'appellation de « *prime pour l'emploi* » (2001). Il est amené à fusionner avec le RSA en 2016.

premier rang desquels **R. Gilder** (*Richesse et pauvreté*, 1980). Désormais, économistes et dirigeants prônent l'**inactivité de l'Etat comme principe de régulation** ; le marché dérégulé est

posé comme infaillible, le chômage comme naturel et l'inflation comme phénomène purement monétaire. Ce crédo néolibéral sonne le glas du consensus keynésien et beveridgien qui faisait les beaux jours des Trente Glorieuses.

B) « La crise de l'Etat-providence » (P. Rosanvallon, 1981) :

L'intervention de l'Etat dans l'économie a pris beaucoup d'ampleur après 1945, notamment avec la généralisation des systèmes de Sécurité sociale et la mise en place des politiques de redistribution des revenus. Mais le ralentissement de la croissance dans les 1970s suscite des remises en question de cette intervention. C'est à cette époque que **P. Rosanvallon** publie *La crise de l'Etat-providence* (1981). Cette crise est de 3 ordres : solvabilité, efficacité, légitimité. En somme, ces mutations de la structure sociale semblent confirmer la *loi de Wagner* « plus la société se civilise et plus l'Etat devient dispendieux » (*Fondements de l'économie politique*, 1872) et « l'effet de cliquet » de **Peacock** et **Wiseman** (1967) selon lequel des « effets de déplacement » rendent le maintien du niveau des dépenses publiques inéluctable.

1- Une crise de solvabilité :

Le financement de la protection sociale est rendu de plus en plus difficile. Premièrement, les besoins sociaux sont croissants, notamment dans le domaine de la **santé** (avec l'accroissement de l'espérance de vie et les comportements de *free rider* sur le système de santé, **M. Olson**), alors même que la croissance est atone. Deuxièmement, les dépenses d'allocation chômage et d'assistance aux chômeurs de longue durée augmentent en raison de la hausse du chômage et de sa durée. Enfin, les dépenses de retraite augmentent du fait de l'évolution démographique, de l'allongement de l'espérance de vie et du développement des préretraites ; elles sont appelées à augmenter encore, et posent le problème à long terme du **système de retraite par cotisations**⁴.

2- Une crise d'efficacité :

Malgré l'effet redistributif de la protection sociale et la prétendue garantie de l'égalité des chances scolaires grâce aux services collectifs, **les inégalités se creusent**, ce qui pose la question de l'efficacité du système de lutte contre les inégalités (*prélèvements et prestations*). En effet, la redistribution horizontale⁵ est sans effet sur les inégalités de revenu (*les salariés les mieux payés reçoivent les retraites les plus importantes*) et l'efficacité de la redistribution verticale est relative car seule une forte progressivité assure une vraie redistribution, or la TVA, la taxe d'habitation, le CSG sont proportionnelles et non progressives. L'effet redistributif des prestations est quant à lui plus fort mais la RSA perçu par les plus pauvres ne les fait pas sortir de la pauvreté. **P. Rosanvallon** ira jusqu'à parler de « *nouvelle question sociale* » (1995) et **R. Castel** verra l'avènement du « *précarariat* ».

« *L'équation keynésienne* » s'essouffle : les politiques de relance, à l'instar de la **relance Mauroy** (1981), aggravent les déficits publics. De plus, l'Etat social peine de plus en plus à couvrir certains risques sociaux ; ce faisant,

« **l'insécurité sociale** » (**R. Castel**) s'accroît. La mise à mal du système d'assurance corporatiste sera compensé par des programmes d'assistance comme le revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988 puis le revenu de solidarité active (RSA) le 1^{er} juin 2009, sans qu'ils ne prouvent leur efficacité non plus.

Enfin, en économie ouverte, l'Etat fait face à un dilemme : soit sa fiscalité est lourde, auquel cas certes il assure une protection sociale élevée à ses citoyens et peut également attirer de la main-d'œuvre étrangère en contrepartie de quoi il risque de faire fuir les capitaux (*évasion fiscale, délocalisation des entreprises*), soit la fiscalité est plutôt faible, dans ce cas les entreprises étrangères ainsi que les hauts revenus peuvent être attirées, mais la protection sociale et les

⁴ Les cotisations des actifs d'aujourd'hui financent les pensions des retraités d'aujourd'hui ; il est donc fondé sur la solidarité intergénérationnelle. Il se distingue du système par « capitalisation » (Etats-Unis, Japon), dans lequel les actifs d'aujourd'hui se constituent un portefeuille d'actifs pour les revendre au moment de leur retraite. Les 2 modèles sont problématiques aujourd'hui : dans le premier, l'augmentation du nombre de bénéficiaires consubstantiellement à la baisse du

nombre de cotisants pose le problème de financement ; dans le second, le vieillissement de la population constituera à terme une offre d'actifs supérieure à la demande du marché, donc le prix de ces actifs diminuera, et donc le revenu des retraites avec.

⁵ La redistribution horizontale couvre les risques sociaux quel que soit le revenu (du bien portant au malade, des jeunes vers les vieux,..). La redistribution verticale est censée participer de la réduction des inégalités *via* une distribution secondaire des revenus (*prélèvements obligatoires sur le revenu des plus aisés à travers les impôts et les cotisations sociales*).

infrastructures sont alors moins importantes. Ce dilemme a été particulièrement éclairé à la lumière de *l'affaire HSBC* (2014), qui a révélé une liste de comptes bancaires de personnalités

françaises non déclarés et placés en Suisse. On a affaire ici à la conséquence directe de « l'effet de substitution » qu'illustrait la *courbe de Laffer* (*L'économie de la révolte fiscale*, 1979) et que confirmaient les travaux d'E. Saez sur les effets désincitatifs des impôts : une hausse des prélèvements peut conduire à des effets pervers comme le développement de l'économie souterraine ou à une substitution du loisir au travail (*côté travail*) et à des fraudes fiscales (*côté capital*).

3- Une crise de légitimité (crise philosophique) :

Les mécanismes impersonnels de prélèvements et de prestations sociales, caractéristiques de l'Etat-providence, ne satisfont plus des citoyens à la recherche de relations moins anonymes et d'une solidarité davantage basée sur des relations interindividuelles, cad une *solidarité pointée, individuelle*, et non plus collective. C'est le « *déchirement du voile d'ignorance* » (P. Rosanvallon, *La nouvelle question sociale*, 1995), cad que pour accepter de payer collectivement pour se couvrir d'un risque, celui-ci doit apparaître comme un risque équiprobable à toute la population (*on parle d'une logique de « privatisation du risque »*). Par exemple, le Sida, apparu dans les 1980s, est considéré comme une maladie touchant avant tout les homosexuels, aussi les hétérosexuels qui se savent moins touchés peuvent être moins enclins à être solidaires. De plus, les aides sociales telles que le revenu minimum ou les allocations sociales, conformément aux intuitions néoclassiques, maintiennent rationnellement le travailleur dans des « *trappes à inactivité* » (*particulièrement pendant les 1990s*), il s'agit là d'une évolution paradoxale des politiques sociales : partant d'une situation où elles devaient soutenir le plein emploi, elles ont peu à peu été utilisées pour retirer les individus du marché du travail. Le courant ultra-libéral incarné par **Reagan** et **Thatcher** préconiseront alors « *l'Etat-minimal* » pour éviter le gaspillage (*la gratuité des soins conduit à la surconsommation des services de santé*), la désincitation au travail et le piège de la pauvreté. Enfin, les travaux de l'économie politique du *Public Choice* (**Stigler**, **Buchanan**, **Tullock**) mettront en évidence une offre providentielle de l'Etat tendant à *l'hypertrophie* : visant son propre intérêt dans une logique de réélectorat, son intervention serait illégitime en ceci qu'elle ne répond plus particulièrement au besoin exprimé par les individus pour satisfaire l'intérêt général.

C) Des réformes sont nécessaires :

1- D'un point de vue fiscal :

Dans une économie mondialisée dans laquelle la mobilité des capitaux est forte, les firmes peuvent déstabiliser les systèmes de protection sociale. En effet, lorsque celle-ci repose sur une logique bismarckienne, son financement se fait principalement par les prélèvements de cotisations sociales salariales et patronales. Mais ceux-ci pèsent sur le coût du travail et par-là même sur la compétitivité-prix des produits nationaux. Dès lors, les produits fabriqués dans des territoires dans lesquels les cotisations sociales sont plus faibles sont meilleur marché, ce qui met en péril la production nationale. Apparaît donc un *risque de mise en concurrence sociale des territoires*, et par conséquent d'alignement vers le bas des systèmes de protection sociale. C'est pour pallier cette situation qu'a été mise en place la *contribution sociale généralisée (CSG)* en France en 1991 : il s'agit d'un impôt direct prélevé à la source et assis sur l'ensemble des revenus. Le débat sur la « *TVA sociale* » entre dans la même veine : pour améliorer la compétitivité des entreprises nationales, il est prévu de réduire les cotisations patronales afin de réduire le coût du travail et de basculer ce manque à gagner au niveau du consommateur (*accroissement de la TVA*) ; ce faisant, les entreprises resteraient compétitives, seraient moins incitées à délocaliser, seraient plus incitées à embaucher, et l'attractivité économique du pays serait améliorée, favorisant ainsi les IDE. Mais le revers de la médaille tient en ceci qu'elle pénalise les consommateurs les plus modestes, et fait augmenter les prix et donc diminuer la consommation. Une autre voie qui pourrait être salvatrice pour l'Europe continentale serait le développement d'un *système européen de protection sociale*, autrement dit d'approfondir la question de l'Europe sociale. Enfin, l'idée de **T. Piketty** (2013) d'augmenter la *progressivité de l'impôt à l'échelle mondiale* irait dans le sens d'une plus grande justice sociale : cela permettrait de lisser la structure fiscale à l'échelle mondiale, d'éviter ainsi les mouvements de capitaux cherchant à esquiver l'imposition nationale, et de donner plus d'air à l'Etat social pour qu'il puisse sereinement redistribuer.

2- Les systèmes de retraite et de santé doivent être modifiés :

En France ou en Allemagne, pour assurer la viabilité du système de répartition, on joue sur des paramètres tels que l'âge du départ à la retraite, la durée de cotisation, le mode de calcul de la pension, le niveau ou l'assiette des

cotisations. En France par exemple, l'âge de départ à la retraite est de 62ans, et même de 67ans pour bénéficier d'une retraite à taux plein (2010). Concernant le système de santé, la France a

mis en place en 1997 un objectif national des dépenses d'assurance-maladie (ONDAM) fondé sur un montant annuel prévisionnel qui ne doit pas être dépassé ; il fonctionne par exemple sur des incitations à fournir des médicaments génériques en pharmacie qui, s'ils ne sont pas acceptés, doivent donner lieu au paiement de la différence de prix par le patient, sans remboursement.

3- Une nouvelle conception du social :

Une première réaction à la crise de l'Etat-providence se constate aux Etats-Unis et au Royaume-Uni : il s'agit de lutter contre la paresse et la dépendance. Dès 1975 aux Etats-Unis, on applique le principe du « *workfare* » avec la mise en place d'un **impôt négatif** sous les prescriptions de **M. Friedman** (*Capitalisme et liberté*, 1962) : l'*Earned Income Tax Credit* » (EITC). Un certain nombre de programmes sociaux sont supprimés ou réduits, le but étant de faire en sorte que les individus offrent leur travail. **Clinton** poursuivra l'entreprise de **Ford** et **Carter**, avec la mise en place du *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF) en 1997, qui établit que dans les 2 mois qui suivent le chômage, il faut participer à une formation ou trouver un emploi. Au Royaume-Uni, on met en place le *Working Tax Credit* (1986), et en **octobre 1996**, le salaire minimum est supprimé et les conditions d'attributions d'aides aux chômeurs de longue durée deviennent plus draconiennes. La France opte pour l'impôt négatif en 2001 avec la « *prime pour l'emploi* ».

Conformément aux travaux des théoriciens de la croissance endogène, certains économistes comme **P. Aghion** et

A. Roulet (*Repenser l'Etat. Pour une social-démocratie de l'innovation*, 2011) s'efforcent de montrer que l'investissement dans le capital humain et le capital social est bien plus efficace pour lutter contre le chômage que les dépenses passives (*indemnités chômage, assistance*). Ils s'appuient pour cela sur le modèle danois de **flexicurité** en montrant ainsi que d'une part, les entreprises n'hésitent pas à embaucher de jeunes travailleurs dans la mesure où elles savent qu'elles peuvent facilement les licencier en cas de difficultés, et d'autre part, l'accompagnement vers l'emploi permet aux chômeurs de ne pas subir une dégradation de leur capital humain. De même, il conviendrait d'investir dans les services de la petite enfance (*c'est tout le débat sur les Kitaplätze en Allemagne*) pour permettre aux femmes d'accéder plus facilement à l'emploi, ce qui aura un impact positif sur le financement des dépenses sociales (*distribuer plus de revenu permet de collecter plus de ressources*).

Conclusion :

Aujourd'hui en France, le système de protection sociale représente environ 630 milliards d'euros chaque année, soit plus de 30% du PIB. Il connaît aujourd'hui une nouvelle remise en cause, en raison du climat pessimiste de l'économie depuis la crise de 2007-2008, mais également du fait d'inégalités de plus en plus transversales et individualisées. Les dépenses ne sont-elles pas trop lourdes en situation de « vache maigre » ? Comment envisager le financement des retraites dans des sociétés vieillissantes ? L'égalité ne va-t-elle pas à l'encontre de la liberté ? Ne doit-on pas exclure les intrus profiteurs de cette générosité sociale ? C'est du moins le propos martelé par les conservateurs britanniques, les socio-xénophobes nordiques et le Front National français...

Pourtant, l'Etat-providence demeure le socle d'un véritable « *modèle social européen* » (**P. Rosanvallon**). Dans l'introduction de son ouvrage, **E. Laurent** écrit : « *déboussolée par sept années de crise qu'elle n'a pas vu venir, ni su contenir, l'Europe est sur le point de commettre une faute historique : démanteler l'Etat-providence* » (*Le bel avenir de l'Etat-providence*, 2014). Faire reculer la protection sociale, ce serait aller à rebours de l'histoire : la planète entière rêve de converger vers notre modèle européen comme en témoigne les réformes sociales engagées par les deux grandes puissances économiques mondiales du 21^e siècle, les Etats-Unis et la Chine : « *faire reculer la protection sociale, en France comme en Europe, en obéissant à des préjugés idéologiques à courte vue, serait nous déposséder*

de notre bien commun le plus utile mettre à l'arrêt le cœur de notre prospérité sociale ». Pour lui, *« le génie de l'Etat-providence ne doit pas être dénigré pour ce qu'il coûte, mais protégé pour ce qu'il rapporte ».* Mais il faut que cet Etat-social, indispensable à la justice sociale, indispensable à la protection des individus contre les aléas de la vie, sorte la tête de l'eau, et qu'il s'adapte au monde économique dans lequel il vit : concurrence sociale dans une

économie mondialisée, vieillissement démographique, nouveaux comportements économiques et sociaux,... En effet, les protections fondées sur les assurances sociales, conçues à l'origine

pour protéger les ouvriers industriels peu qualifiés s'avèrent mal adaptées pour protéger des parcours professionnels plus mobiles, plus chaotiques, souvent plus précaires, typiques de la nouvelle économie. L'heure n'est plus au rafistolage des systèmes issus du passé mais à l'élaboration de nouveaux principes et de nouvelles pistes. Orienter davantage l'économie vers les services pourrait en être une : ceux-ci nécessitent en effet des emplois de plus en plus qualifiés (*cf travaux économie de la connaissance*), mais font aussi appel aux services à la personne, souvent peu qualifiés. A ce moment-là alors, il pourrait cesser d'être considéré comme un coût et être perçu comme un véritable investissement tel que le conçoit **G. Esping-Andersen** ; il s'agirait en bref de passer d'un Etat-providence essentiellement « infirmier » et « réparateur » à un **Etat-providence « investisseur » et « préventif »**, non plus statique et tâchant de soulager les difficultés présentes des individus mais dynamique et tourné vers le long terme, d'armer les individus en amont et non pas de laisser fonctionner le marché puis d'indemniser les perdants. Ainsi, **G. Esping-Andersen** (*Trois leçons sur l'Etat-providence*, 2008) préconise de penser autrement certaines dépenses sociales, non plus comme un coût mais comme un investissement qui soutiendrait la transition vers l'économie de la connaissance en axant leur action sur les enfants, pour leur permettre de manière égalitaire d'acquérir les compétences et les capacités cognitives adaptées aux activités de pointe (leçons 1), et sur les femmes, en favorisant leur emploi et l'égalité entre les femmes et les hommes par le développement des services sociaux de prise en charge des enfants à l'âge préscolaire et des personnes dépendantes (jeunes et vieux) (leçons 2). Si l'on parvient ainsi à augmenter le taux d'emploi féminin et à garantir les meilleurs emplois aux futurs actifs, alors des ressources plus importantes pourront être consacrées au problème des retraites (leçon 3).

Citations :

-« Le développement de la grande industrie s'appuie, sous les pieds de la bourgeoisie, le terrain même sur lequel elle a établi son système de production et d'appropriation. Avant tout, la bourgeoisie produit ses propres fossoyeurs. Sa chute et la victoire du prolétariat sont également inévitables » (K. Marx, Le manifeste du parti communiste, chap 1, « Bourgeois et prolétaires », 1848).