

L'avenir de l'Etat-providence en Europe : réconcilier les politiques économiques et les politiques sociales.

Bruno Palier

Résumé :

Les politiques sociales, autrefois conçues dans un contexte keynésien, connaissent au cours des années 1990-2000 une phase de réajustement au nouveau cadre économique, marqué par la domination des politiques néo-classiques centrées sur l'offre et l'orthodoxie budgétaire. Deux tendances générales marquent l'ensemble des politiques menées dans les différents pays d'Europe : la volonté de limiter les dépenses sociales publiques, la réorientation des programmes sociaux vers l'emploi.

Les années 1970 sont marquées par une augmentation des demandes sociales, en partie du fait de la crise économique, tandis que ces mêmes difficultés économiques diminuent les recettes fiscales et de cotisations sociales. Les déficits engendrés par cette évolution en ciseaux des dépenses et des recettes devient un des problèmes centraux pour les gouvernements européens. Si les déficits sociaux apparaissent comme problématiques, c'est aussi parce que les analyses macro-économiques ont changé. Dans un contexte de politique keynésienne, les déficits publics, temporaires, sont un instrument d'action publique visant à relancer la consommation, celle-ci permettant une reprise économique qui elle-même débouche sur une remontée des rentrées fiscales devant permettre de combler rapidement les déficits publics.

Cependant, dans plusieurs pays européens, l'usage keynésien des politiques sociales à la fin des années 1970 s'est soldée par un échec économique profond et traumatisant. Les deux expériences de relance économique fondées sur une augmentation des prestations sociales qui sont tentées en France en 1974/1975 et en 1981/1982 n'obtiennent pas les résultats escomptés. Elles permettent effectivement une relance de la consommation, mais de produits importés, donc ne débouchent ni sur une reprise de l'activité économique nationale, ni sur des rentrées fiscales plus importantes. Résultat : les déficits publics se creusent inexorablement, la balance commerciale devient très déficitaire, les capitaux fuient, les taux de change sont défavorables. Pour y faire face, les dévaluations du franc se succèdent, les taux d'imposition sont augmentés, l'inflation augmente en même temps que le chômage s'accroît. On parle alors de stagflation pour désigner une situation qui mêle stagnation économique, chômage et inflation. L'équation keynésienne se trouve biaisée par l'ouverture plus grande de l'économie française. On peut de même citer le cas du gouvernement travailliste britannique, qui après avoir mené une politique de relance fondée sur la hausse des prestations sociales, est amené en 1979 à devoir emprunter au FMI de quoi rembourser une dette publique devenue insupportable.

La mise en œuvre des recettes (keynésiennes) traditionnelles du passé a donc débouché sur des résultats inattendus, anomalies qui remettent en cause le cadre général de l'action publique. Dès lors de nouvelles politiques macro-économiques deviennent progressivement la norme en Europe, elles sont placées sous le signe de la rigueur budgétaire, de la modération salariale, du monétarisme et de la compétitivité des entreprises. La mise en place du grand marché européen (qui garantit une libre compétition entre toutes les firmes européennes) et les critères du traité de Maastricht puis du pacte de stabilité et de croissance (qui correspondent à une vision cohérente de politique économique : dette et déficit public réduit, inflation limitée, taux de change fixes) sont significatifs de l'adoption collective d'un nouveau modèle de politique économique, différent des politiques keynésiennes. Il s'agit de politiques de l'offre (monétariste, néo-classiques) qui promeuvent la libre concurrence (dérégulation, flexibilisation) et reposent sur l'orthodoxie budgétaire (dette et déficits réduits, taux d'intérêts

bas, taux d'inflation réduits). Alors que ce « tournant néo-libéral » en Europe a commencé dès la fin des années 1970 et s'est effectué tout au long des années 1980 en matière de politiques économiques dans les différents pays européens, les politiques sociales ont longtemps continué de fonctionner sur les logiques du passé (keynésien). Les politiques sociales se sont trouvées en crise du fait de ce décalage avec les logiques (économiques) globales nouvelles.

Dans ce nouveau schéma des politiques économiques, les dépenses de protection sociale et l'Etat ne trouvent plus la même place. Il s'agit d'adapter les systèmes de protection sociale à une politique d'offre et non plus de demande. Selon les nouvelles normes en cours d'élaboration, l'Etat providence doit être mis au service de la compétitivité. Les réformes doivent rendre les systèmes de protection sociale plus favorables à l'emploi, d'une part en réduisant leur coût (notamment les charges sociales qui pèsent sur le travail) et non plus en augmentant les dépenses sociales, et d'autre part en développant des incitations vers le retour à l'emploi.

Si le rôle de l'Etat doit être diminué, ses objectifs économiques sont aussi modifiés. Le plein emploi n'est plus un objectif direct des politiques macro-économiques, il est conçu comme le résultat à venir des enchaînements vertueux déclenchés par les nouvelles politiques : ralentissement de l'augmentation des prix et des salaires, gains de compétitivité et de productivité, hausse des marges des entreprises et de la valeur ajoutée non redistribuée en salaire, investissement, création d'emplois. Dès lors, ce ne sont plus les dépenses publiques, et notamment sociales, mais les investissements privés qui sont censés créer des emplois. Beaucoup d'analyses économiques insistent alors sur le poids exagéré de l'Etat et des dépenses sociales, leur contribution à l'accroissement du chômage et aux mécanismes de « stagflation » : les dépenses sociales deviennent un coût plus qu'un facteur de croissance économique et de stabilité politique et sociale.

Dans ce contexte nouveau, la réduction de ces coûts devient une priorité pour la plupart des gouvernements européens. Les nouvelles politiques de l'Etat-providence sont marquées par la volonté de contrôler voire réduire le niveau des dépenses publiques de protection sociale. Les pays anglo-saxons furent les premiers à mettre en œuvre des politiques de retrait de l'Etat-providence (notamment sous la férule de Margaret Thatcher). En France, on multiplie les plans de redressement des comptes de la Sécurité sociale. L'avènement des politiques de réduction ouvre la voie à la recherche de nouvelles fonctions économiques pour la protection sociale. La solution qui aurait consisté à démanteler purement et simplement l'Etat-providence, bien que réclamées par les ultra-libéraux, n'est pas à l'ordre du jour, aussi bien du fait des résistances institutionnelles et politiques qu'à l'attachement des Européens à leur « modèle social ». Ceux-ci semblent plutôt enclin à réformer la protection sociale de façon à ce qu'elle deviennent plus favorable à l'emploi, et ainsi à lui redonner une fonction économique positive. Dès lors, la recherche d'un système de protection sociale qui soit plus favorable à l'emploi est devenue un trait commun des réformes conduites, relayé d'ailleurs par les analyses menées au sein de l'Union européenne.

Les programmes sociaux doivent aussi être plus favorables à l'emploi et offrant des prestations plus incitatives, qui rendent préférable de travailler plutôt que de recevoir une prestation sociale à ne rien faire. Ces politiques d'activation des dépenses sociales visent à conditionner de plus en plus les allocations chômage à des activités de formation et de recherche active d'emploi, à « rendre le travail payant » par la création de crédit d'impôt destiné aux salariés pauvres (comme la Prime pour l'emploi), à tenter d'augmenter les taux d'emploi (notamment des salariés âgés, par la réduction des pré-retraites). Il s'agit de passer de la garantie d'un revenu de remplacement hors marché à une stratégie d'incitation visant à favoriser le retour à l'emploi et à ramener les individus sur le marché du travail.

En Europe, beaucoup dénoncent ce retour vers le marché, souvent marqué par des politiques (néo-libérales) de workfare. D'autres interprétations prônent cependant une version alternative et positive (d'un point de vue de politique sociale) de ces tendances, marquée par le passage d'une action réparatrice à une action préventive, d'une réorientation des dépenses sociales qui doivent moins se focaliser uniquement sur les hommes âgés (dépenses de retraites) et plus vers des investissements sur le futur : les enfants et les femmes (politiques de lutte contre la pauvreté des enfants, politiques d'éducation et de formation initiales, politiques visant à rendre compatibles la vie familiale et la vie professionnelle). On parle alors de Réorienter les dépenses sociales de la compensation, et de l'indemnisation vers l'investissement social.

Jean-Claude Barbier, Jérôme Gauthier, 1998, *Les politiques d'emploi en Europe et aux USA*, Paris, PUF.

Gøsta Esping-Andersen, avec Duncan Gallie, Anton Hemerijck, John Myles, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, 244 pages (préface de Franck Vanderbroucke, ministre belge des affaires sociales et des retraites).

Bruno Jobert, (dir.), 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.

Bruno Palier, 2002, *Gouverner la Sécurité sociale*, Paris, PUF.

Bruno Palier, 2003, *La réforme des retraites*, Paris, PUF, Collection *Que sais-je ?*

Le Nouvel état de l'Europe

PRÉSENTATION DES AUTEURS

NOM : PALIER

Prénom : Bruno

Adresse personnelle (indispensable pour établir le contrat) :

17 Rue des Laitières

94300 Vincennes

Tél. fixe : 01 49 54 22 53

Tél. mobile : 06 12 81 02 33

Fax : 01 49 54 20 25

E-mail : palier@msh-paris.fr

Adresse professionnelle : MSH-Cevipof, 54 Bd Raspail, 75006 PARIS

Tél. : 01 49 54 22 53

Fax. : 01 49 54 20 25

E-mail : palier@msh-paris.fr

Discipline/S spécialité :

Science Politique

Institution (*merci de développer les éventuels sigles*) :

CNRS/CEVIPOF = Centre national de la recherche scientifique/Centre de recherche politique de Sciences Po (Cevipof)