

État social : figure de crise ou d'avenir ?

Par Christophe RAMAUX

Économiste, Centre d'économie de la Sorbonne,
Université Paris 1

Qu'entend-on par État social ? Souvent, c'est une définition étroite qui est retenue avec une analyse centrée sur la protection sociale, parfois élargie au droit du travail. On suggère, au contraire, de retenir une définition large qui englobe quatre piliers : la *protection sociale* et les *régulations du travail* (droit du travail, négociation collective, politiques de l'emploi, etc.), mais aussi les *services publics* et les *politiques économiques* (budgétaire, fiscale, monétaire, commerciale, industrielle, des revenus, etc.) de soutien à l'activité et à l'emploi.

L'État social : nous ne vivons pas dans des économies de marché

La définition large de l'État social présente un double avantage. En premier lieu, elle permet de saisir la portée de la rupture intervenue au XX^{ème} siècle en termes de régulation économique et sociale. La notion d'*économie de marché*, traditionnellement mobilisée, doit en ce sens être contestée. Par construction, elle suggère que l'État social est second et, pour tout dire, subordonné aux relations marchandes. *A contrario*, on peut soutenir que nous ne vivons pas, à proprement parler, dans des *économies de marché* mais dans des économies avec du *marché*, du *capital* – ces deux termes devant être distingués (le capital préférant *a priori* le monopole) –, de l'*intervention publique* et de l'*économie sociale* (associations, mutuelles, coopératives, etc.). Partant de là, il est possible de pointer une limite des typologies usuelles qui opposent *économies libérales de marché* et *économies (plus) administrées*. Selon des formes et des configurations institutionnelles certes variables, les quatre piliers de l'État social existent, en effet, dans la quasi-totalité des pays du monde, y compris les moins développés. Leur voilure et, partant, le degré de socialisation de l'économie varient certes considérablement. Il y a bien, en ce sens, matière à opposer un modèle *social-démocrate* au modèle *libéral*. Mais encore faut-il ne pas surcharger de signification ces notions. Le Royaume-Uni est l'un des pays au monde où la santé est la plus socialisée. La gestion de l'eau n'est pas déléguée au privé aux États-Unis et la retraite publique, financée par cotisation, y occupe une place non négligeable. De même, ces deux pays ont, à l'inverse de ceux de la zone euro, fortement mobilisé les politiques économiques ces vingt dernières années et ce contraste se retrouve dans l'ampleur très différente des actuels plans de relance. Caractériser, en bloc, ces pays d'*économies libérales de marché* tend, par construction, à écraser la portée des débats pourtant extrê-

mement vifs qui s'y déploient quant à la nécessité (ou non) d'une plus ample intervention publique.

Les sociétés modernes ont, en partie, à répondre à un défi commun : celui de l'arbitrage à opérer entre *marché*, *capital*, *intervention publique* et *économie sociale*. La réhabilitation de la notion d'*économie mixte* serait, de ce point de vue, judicieuse. Elle permet, en effet, d'exhiber que nos sociétés ne sont pas « mono-capitalistes ». Les rapports capitalistes dominent à de nombreux égards. Il est légitime, en ce sens, de dire que nous vivons dans des *économies capitalistes*. Mais ils ne structurent pas l'ensemble de la société. Pour ne prendre qu'une illustration, un peu plus de 50 % des emplois, en France, sont des salariés au sein d'entreprises capitalistes. Il s'agit bien de la majorité. Mais près d'une autre moitié ne l'est pas, ce qui n'est pas rien (10 % d'indépendants, 20 % de fonctionnaires, 10 % d'emplois publics hors fonction publique – sécurité sociale, entreprises publiques, etc. – et près de 10 % d'emplois dans l'économie sociale).

Prendre la question sous cet angle suppose de s'éloigner de la pensée marxiste selon laquelle l'État est, en dernier ressort, un dispositif fonctionnel de régulation du capitalisme. Il l'est sans doute, pour une part, mais il n'est pas réductible à cela. Il a simultanément une dimension non seulement anti-libérale, mais proprement anti-capitaliste. Par lui, des sphères entières d'activité (services publics, protection sociale, etc.) n'échappent-elles pas au capital ? Ce qui vaut pour l'État social ne vaut-il pas pour l'économie sociale ? Le capital qui s'emploie à récupérer les activités de l'un et l'autre ne l'a-t-il pas compris ?

Le second avantage de l'acception large de l'État social est qu'elle permet d'insister sur le fait qu'on ne dispose pas d'une théorie de celui-ci. Des linéaments existent, certes, mais pas à proprement parler de théorie, ce qui explique que les assauts libéraux à son encontre aient donné lieu à des réponses essentiellement défensives (« en défense de la sécu », etc.).

L'actualité de l'État social

Lorsqu'on parle d'État social ou d'État providence, c'est souvent pour évoquer sa crise. C'est quasiment devenu un réflexe. En 1981, l'OCDE et P. Rosanvallon ont publié simultanément un rapport et un ouvrage intitulés *La crise de l'État providence*. Mais, dès la fin du XIX^{ème} siècle, on évoquait déjà cette crise. L'État social serait donc en perma-

nence voué à être en crise. Pour une part, cela se comprend. G. Stedman Jones¹ critique la lecture traditionnelle qui voit d'abord, dans l'émergence de l'État social, une réponse à la question sociale. Son principal fondement, souligne-t-il, n'est pas d'abord à chercher dans le registre économique des dégâts portés par la révolution industrielle, mais dans le registre proprement politique. L'État social est l'instrument par lequel est susceptible de se construire une société d'égaux sans laquelle la démocratie n'est pas concevable. Son ambition première, pour les premiers réformateurs (Condorcet et Paine notamment), est de réaliser les conditions de la démocratie. L'État social ayant à voir avec la démocratie, on conçoit, qu'à l'instar de celle-ci (le thème de la « crise de la démocratie » est lui aussi récurrent), il soit, en un sens, en permanence en crise. La démocratie exige, en effet, que les contours et le fonctionnement de l'État social soient en permanence interrogés.

Cela étant posé, on peut soutenir que l'État social reste d'actualité pour au moins deux raisons.

Il est « toujours là » tout d'abord. Le néolibéralisme l'a désstabilisé et a même parfois significativement rogné certains de ses piliers. Mais il n'est pas parvenu à le « mettre à bas ». Dans les pays de l'OCDE, la part des dépenses sociales publiques dans le PIB a augmenté, en moyenne de 5 points, soit une hausse de près d'un tiers (de 16 % à 21 %) entre 1980 et 2005. Ce qui vaut pour la protection sociale, vaut pour les autres piliers. En France, pour ne citer que cet exemple, l'emploi public, entendu au sens large (pas seulement les fonctionnaires mais aussi les salariés de la Sécurité sociale, des entreprises publiques, etc.), regroupe près de sept millions d'emplois soit plus de 30 % de l'emploi salarié total. Une proportion similaire à celle atteinte en... 1982, la fonction publique territoriale ayant compensé les pertes massives enregistrées, suite aux privatisations, dans les entreprises publiques.

La seconde raison, qui fonde l'actualité de l'État social, est le bilan même des réformes néolibérales. La finance libéralisée était la clef de voûte à la fois intellectuelle (« elle permet d'allouer les capitaux vers les projets les plus performants » était-il répété) et pratique (les entreprises soumises à la « création de valeur pour l'actionnaire ») du néolibéralisme. Sa faillite entraîne donc naturellement avec lui ce dernier, du moins en termes de légitimité. Mais, au-delà de ce que nous révèle la crise en cours, on peut multiplier les

faits qui attestent que le néolibéralisme n'a pas l'efficacité qu'il prétend avoir. Difficile de prétendre aujourd'hui que la capitalisation est l'outil le plus efficace pour pérenniser les retraites. La privatisation de la santé ? Les États-Unis ont été le plus loin en ce sens. Or, les dépenses de santé y représentent plus de 16 % du PIB, soit 50 % de plus qu'en France et cela pour des performances médicales (espérance de vie, mortalité infantile, etc.) moindres.

La crise systémique du néolibéralisme renforce la légitimité et donc l'actualité de l'État social. Cela n'interdit pas de s'interroger sur la nécessaire refondation de celui-ci, ni sur le développement de formes d'activités, celles de l'économie sociale, qui ne sont ni capitalistes, ni publiques. Reste l'essentiel : l'État social s'est développé dès la fin du XIX^e siècle autour d'un constat simple : le marché a du bon, mais il est des choses qu'il ne sait pas faire (assurer le plein emploi, satisfaire une série de besoins sociaux en matière d'éducation, de santé, de retraite, etc., et l'on doit ajouter aujourd'hui de défis écologiques). Ce qui se comprend aisément, au fond, si du moins on accepte de considérer que le tout n'est pas réductible au jeu des parties, l'intérêt général à celui des intérêts particuliers. ■

¹ Dans *La fin de la pauvreté ? Un débat historique*, éd. Ère, 2004 (tr. Fr., 2007).