

LA PROTECTION SOCIALE, QUELLES TRANSFORMATIONS ?

Le modèle social d'un pays est un élément cardinal dans l'établissement de sa carte d'identité. La « question sociale » s'est avérée en effet très prégnante dans l'histoire contemporaine et l'équilibre d'une société dépend beaucoup du système des règles et des relations en vigueur dans le monde du travail, des mobilités existantes entre les catégories sociales – le fameux « ascenseur social » –, de même que de la nature de la protection dont bénéficient ses membres contre les grands aléas de l'existence.

C'est plus spécifiquement à l'examen de la protection sociale en France que s'attache ce numéro des *Cahiers français*, après qu'une livraison précédente eut été consacrée au marché du travail⁽¹⁾, à la suite de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dite loi « El Khomri ».

L'État-providence, qui a commencé d'être très timidement élaboré en France dans la seconde moitié du XIX^e siècle mais qui a pris un essor tout particulier au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, a ajouté à la propriété privée un autre type de propriété, la propriété sociale, permettant aux personnes sans aucun patrimoine d'accéder à une certaine sécurité. On mesure donc la portée des interrogations concernant la soutenabilité financière de ce système, lequel a aussi un effet stabilisateur sur la consommation en cas de crise économique. Si l'État-providence français s'apparentait, selon la typologie de Gøsta Esping-Andersen, au modèle bismarckien fondé sur une logique assurantielle, la montée du chômage tout autant que plusieurs évolutions sociétales ont contribué à accroître la part assistancielle propre au système beveridgien. Cependant une partie de la population, ceux que les sociologues appellent les « exclus », se retrouve en marge des dispositifs de protection en vigueur et oblige à la mise en œuvre de politiques spécifiques. Depuis quelques années, avec la notion d'« investissement social », l'accent est mis sur la nécessité de favoriser le plus possible chez les individus le développement de leurs capacités – cela dans leur intérêt comme dans celui de la société tout entière soucieuse d'une bonne rentabilité des dépenses sociales –, l'éducation et la formation permanente constituant alors des domaines tout à fait prioritaires. Du fait de l'allongement de l'espérance de vie, la dépendance constitue un défi pour notre système de santé, lequel, par ailleurs, devrait fortement améliorer son efficacité grâce à l'utilisation des *Big Data*.

L'examen de notre système de protection sociale conduit également à s'interroger sur le type de redistribution opérée par les services publics, et, compte tenu de certaines évolutions de fond, sur la place – traditionnellement très importante – que pourront continuer d'y tenir les associations.

Dans une perspective comparatiste, ce dossier propose aussi une approche de la conception de l'égalité en France et en Allemagne et il fait le point sur ce que signifie encore aujourd'hui le « modèle scandinave ».

Philippe Tronquoy

(1) « Quelles réformes pour le marché du travail ? », *Cahiers français* n° 394, septembre-octobre 2016.

L'ÉTAT-PROVIDENCE : QUELLES INTERROGATIONS ?

Gérard Cornilleau

Conseiller scientifique à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)

L'État-providence désigne le système de protection sociale des pays occidentaux développés. Il a largement atténué les conséquences de la crise financière et ses succès sont très nets en matière de santé et de retraite. Si les perspectives financières à long terme impliquent un effort supplémentaire, la soutenabilité du système, observe Gérard Cornilleau, n'est pas menacée. Les principales questions en suspens concernent la couverture des risques liés au marché du travail et au chômage ainsi que la structure du financement de l'État-providence et son impact sur le coût de l'emploi. Des questions nouvelles apparaissent avec la crise et la perspective d'une nouvelle stagnation séculaire. Deux interrogations sont à cet égard très importantes pour la survie du système social européen : elles concernent les éventuelles fins du salariat et du travail liées à l'« ubérisation » et à la robotisation.

C. F.

Le rôle de la protection sociale et de l'État-providence dans la stabilisation de l'économie

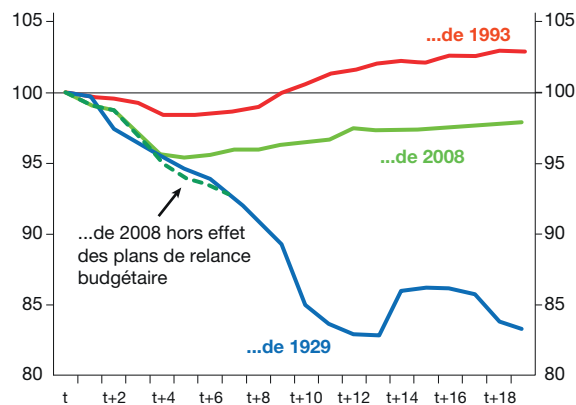
Après la crise de 1929, John Maynard Keynes avait justifié par des considérations macroéconomiques l'intervention de l'État dans la vie économique et sociale, au-delà de son rôle protecteur traditionnel. Le succès de son analyse résulte de son aptitude à expliquer l'incapacité des économies américaine puis européennes à sortir spontanément de la crise initiée par l'éclatement de la bulle spéculative, ce qui avait tari le financement de l'économie. La nécessité d'une intervention budgétaire pour relancer l'activité économique a rapidement été reconnue et la doctrine keynésienne a dominé la réflexion sur la politique économique de la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'au milieu des années 1970. La croissance structurelle des dépenses publiques liées au développement de la protection sociale a d'autre part alimenté la capacité de stabilisation automatique de l'économie. En cas de ralentissement de l'activité, à la chute des recettes fiscales et sociales répondait l'augmentation conjoncturelle des dépenses, en particulier de

l'assurance chômage, qui permettait de limiter l'ampleur des crises en soutenant automatiquement l'activité au prix d'un déficit public temporaire. À partir des années 1980, ceci a été remis en cause par les économistes néo-classiques au motif de l'équivalence *ricardienne* entre emprunts publics et impôts : dans les deux cas les ménages anticipant rationnellement l'avenir réduiraient leur consommation pour payer l'impôt ou anticiper les augmentations futures liées aux remboursements de la dette. Cette analyse purement théorique a été largement contredite par les observations qui confirment le rôle contra-cyclique des dépenses publiques et particulièrement des dépenses sociales⁽¹⁾. Même en tenant compte de l'augmentation de l'ouverture extérieure des économies, la stabilisation automatique liée aux dépenses publiques est importante, de l'ordre

(1) Pour une analyse des débats à propos de la politique budgétaire et de la stabilisation automatique de l'économie, voir Solow R. M. (2002), « Peut-on recourir à la politique budgétaire ? Est-ce souhaitable ? », *Revue de l'OFCE*, n° 83, octobre, (traduction par Le Cacheux J. de la conférence présidentielle prononcée au XIII^e Congrès mondial de l'Association internationale des sciences économiques, Lisbonne, Portugal, septembre 2002).

de 20 % en France (après un an) pour un choc isolé⁽²⁾. Lors de la dernière crise majeure déclenchée en 2008 par l'explosion d'une nouvelle bulle spéculative, la stabilisation de l'économie a été facilitée par le haut niveau de protection sociale et de dépenses publique qui a conduit à une évolution très différente de celle qui avait été observée lors de la crise de 1929, alors que le choc initial était d'une ampleur similaire (graphique 1). Ce résultat a été obtenu en combinant la stabilisation automatique liée aux prélèvements et à l'inertie des dépenses avec une action délibérée de relance par la dépense publique générale ou la subvention des investissements.

Graphique 1. L'évolution du PIB lors de la crise de 1929 et celles de 1993 et 2008



Source : Eric Heyer.

À partir de 2011, la politique budgétaire européenne a contrarié le jeu des stabilisateurs en imposant un retour accéléré à l'équilibre budgétaire⁽³⁾. En conséquence les stigmates de la crise sont toujours visibles, mais la situation n'a rien à voir avec celle des années 1930 : l'État-providence aura, tant bien que mal, atténué très nettement les conséquences macroéconomiques et sociales du dysfonctionnement des marchés financiers. L'existence d'un haut niveau de dépenses publiques et de protection sociale, non contraintes à court terme par l'équilibre financier, est une garantie de stabilité qui *a contrario* disparaît quand, comme dans le cas grec,

(2) Cf. Espinoza R. (2007/1), « Les stabilisateurs automatiques en France », *Économie et prévision*.

(3) Selon les évaluations de l'Independant annual growth survey (IAGS) de 2017, la politique budgétaire aurait freiné la croissance de la zone euro de 1,2 % en 2011, 2,2 % en 2012 et 1,2 % en 2013. Voir Blot C., Creel J., Ducoudré B., Sampognaro R., Timbeau X., Villemot S. (2016), « Cinq propositions pour une croissance soutenable en Europe », *OFCE, Policy brief 9*, 13 décembre (<http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/pbrieff/2016/pbrieff09.pdf>)

on s'oppose au maintien, pendant le temps nécessaire, d'un déficit conjoncturel.

Le modèle social européen et la place de l'État-providence

Mais l'État-providence⁽⁴⁾ ne se définit pas par sa contribution à la gestion macroéconomique des crises par l'État. Il s'est construit d'abord, bien avant que le keynésianisme ne soit apparu, pour protéger la population des risques liés principalement à la maladie et au vieillissement. Ces deux risques sont *a priori* assurables par le marché. Toutefois une gestion assurantielle pure écarterait de l'assurance une grande partie de la population du fait de la myopie des agents qui évaluent très mal le niveau de risque et du fait des coûts élevés associés à une tarification au risque pour la maladie. Dès le XIX^e siècle, Bismarck imposera en conséquence en Allemagne, la mise en place d'une couverture sociale des risques qui permettait aussi de contrer l'essor de l'idéologie socialiste qui menaçait les bases mêmes du capitalisme industriel. L'assurance sociale bismarckienne est fondée sur un principe de solidarité reposant sur un financement en proportion du salaire qui conduit, pour l'assurance maladie, à redistribuer le revenu du haut vers le bas de la hiérarchie des salaires. La population est affiliée aux différents régimes par l'intermédiaire des entreprises, ce qui confère un caractère très corporatiste au système. En France le rôle important du mouvement mutualiste dans la première moitié du XX^e siècle a conduit, dans un premier temps, à une organisation de la protection sociale assez similaire à celle de l'Allemagne. En Grande-Bretagne la réorganisation du système préconisée par lord Beveridge a entraîné, après la Seconde Guerre mondiale, la gestion directe du système par l'État. Ces trajectoires historiques expliquent les différences dans le financement qui reposent plutôt sur la cotisation sociale, partagée entre l'entreprise et les salariés, dans les systèmes bismarckiens et sur l'impôt dans les systèmes beveridgiens⁽⁵⁾. Mais les évolutions ultérieures des systèmes de protection sociale ont conduit à une hybridation entre le principe corporatiste d'affiliation

(4) À l'origine, l'appellation État-providence est une manière péjorative de désigner l'intervention sociale de l'État qui a été introduite par les libéraux. Voir Rosanvallon P., *La crise de l'État-providence*, Paris, Éditions du Seuil, 1981, 1984, 1992.

(5) Pour une présentation générale de la protection sociale voir Elbaum M. (2011), *Économie politique de la protection sociale*, Paris, PUF, coll. « Quadrige, Économie ».



par le travail et celui de l'affiliation par la citoyenneté. Aujourd'hui les systèmes européens, s'ils continuent à relever d'inspirations politiques dissemblables, se sont rapprochés quant à leurs modalités de fonctionnement. Les différences de principe sont désormais plus importantes entre les branches (maladie/retraites/handicap/chômage/revenu minimum/...) qu'entre les pays pour un même risque. Les prestations qui dépendent des revenus des assurés (retraites, chômage) sont assez naturellement financées par des cotisations, ce qui est conforme au caractère contributif des régimes correspondants. En revanche les régimes qui versent des prestations sans lien avec les revenus des assurés (prise en charge des soins de santé, du handicap, etc.) sont logiquement de plus en plus financés par l'impôt. Cette évolution est en particulier très caractéristique de la France depuis le milieu des années 1980. Dès lors les différences entre les systèmes bismarckiens, scandinaves ou beveridgiens s'estompent au profit d'une certaine homogénéisation des principes qui guident le développement de la protection sociale.

La seconde grande caractéristique des systèmes européens de protection sociale concerne leur ampleur. Les dépenses de protection sociale représentent une part très importante des revenus. Elles représentent environ 30 % du PIB des pays du cœur historique de l'Union européenne et 20 % de celui des pays nouvel-

lement intégrés (tableau 1). En outre, la dépense réelle a continué à augmenter au cours de la crise. L'annonce répétée de la fin de l'État-providence ne s'est pas traduite dans les faits. Sans doute parce que la crise a rendu plus nécessaire que jamais la protection sociale qui a par ailleurs à son actif d'importants succès en matière de santé et de retraite.

Tableau 1. Dépenses de protection sociale
(en % du PIB)

	2005	2010	2014
Union européenne (28 pays)	nd	28,6	28,7
Zone euro (19 pays)	26,5	29,2	29,7
Belgique	26,8	29,4	30,3
Bulgarie	14,7	17,0	18,5
République tchèque	18,0	20,1	19,7
Danemark	29,5	32,4	32,9
Allemagne	28,9	29,8	29,1
Estonie	12,5	17,6	15,1
Irlande	16,5	24,0	20,6
Grèce	20,4	26,2	26,0
Espagne	20,1	24,6	25,4
France	30,6	32,9	34,3
Croatie	nd	20,8	21,6
Italie	25,3	28,9	29,9
Chypre	16,6	19,9	23,0
Lettonie	12,2	18,3	14,5
Lituanie	13,2	18,9	14,7
Luxembourg	22,1	22,7	22,7
Hongrie	21,5	22,6	19,9
Malte	17,7	19,3	18,2
Pays-Bas	25,8	29,7	30,9
Autriche	28,1	29,8	30,0
Pologne	20,0	19,7	19,1
Portugal	23,8	25,8	26,9
Roumanie	13,4	17,3	14,8
Slovénie	22,6	24,4	24,1
Slovaquie	16,1	18,2	18,5
Finlande	25,6	29,3	31,9
Suède	29,5	28,6	29,6
Royaume-Uni	25,3	29,1	27,4
Islande	21,1	23,3	23,9
Norvège	23,4	25,1	26,0
Suisse	25,7	25,5	27,1

Source : Eurostat.