

# L'ÉTAT SOCIAL

François Hollande, Robert Castel, Daniel Cohen †

18/01/2011

**Le 18 janvier 2011, les membres du Conseil d'orientation scientifique se sont réunis autour de son président Daniel Cohen pour débattre du thème de l'Etat social avec François Hollande, député et président du Conseil général de Corrèze, ancien premier secrétaire du Parti socialiste, et Robert Castel, sociologue, directeur d'études à l'EHESS.**

L'Etat social est soumis, depuis le milieu des années 1970, à de fortes pressions dues, en particulier, à la sortie du capitalisme industriel, à l'individualisation des mœurs et des parcours professionnels, à l'allongement de la durée de la vie, etc. Cet Etat, de plus en plus onéreux, doit faire l'objet de nouveaux arbitrages. Ne pas le faire, c'est prendre le risque de laisser la voie libre à ses détracteurs et hypothéquer l'avenir des dispositifs de protection sociale. Plusieurs questions ont été soulevées pendant les débats : quelles formes l'Etat social est-il susceptible de prendre face à une conjoncture, née des transformations de la crise, qui lui est défavorable ? Comment redéployer les droits sociaux des travailleurs et quels types de nouveaux droits peuvent être mis en place (DTS, capital temps, sécurité sociale professionnelle, formation professionnelle,...) dans un monde de flexibilité croissante ? Quelles réponses les sociaux-démocrates peuvent-ils proposer ?

## Synthèse

### Robert Castel

Pour aborder les questions que pose l'Etat social aujourd'hui, un bref rappel historique est nécessaire sur ce qu'il représentait à son âge d'or, à savoir la clé de voûte de ce que l'on a appelé le compromis social du capitalisme industriel, une forme d'équilibre un peu instable entre, d'une part, les intérêts du marché et du capital et, de l'autre, les intérêts du monde du travail qui, en contrepartie de sa subordination, bénéficiait de droits et de protections étendus. C'est ce que François Ewald a dénommé la « société assurancielle », une société qui s'acquitte d'une sécurité sociale vis-à-vis de la majorité de la population. L'Etat social a ainsi été la concrétisation ou le point d'aboutissement de toutes les réformes d'inspiration social-démocrate destinées à domestiquer le marché, à lui imposer des limites sous forme de régulation, de protection et de droits. Pour le dire autrement, le maître d'œuvre d'un encadrement du capitalisme industriel par des formes de

solidarité qui ont force de loi. La contestation actuelle de l'Etat social est l'effet direct de la sortie du capitalisme industriel et l'entrée, à partir des années 1970, dans un nouveau régime, plus agressif, qui n'a pas encore trouvé de mode de régulation et joue la concurrence exacerbée au niveau de la planète. Un nouveau régime qui se nomme la mondialisation. A regarder la réalité en face, l'Etat social ne joue plus là où il détenait sa plus grande force, dans les années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale – il faut le souligner pour poser les nouveaux défis, comme les nouvelles difficultés, que cet Etat doit affronter aujourd'hui si l'on pense qu'il demeure essentiel. Le premier point, qui est une évidence lourde de conséquences, est qu'il s'est construit et imposé dans un cadre national, d'où l'expression d'Etat national social – une expression qu'emploie Etienne Balibar – et qui n'a rien à voir avec le national-socialisme. Elle traduit plutôt le caractère essentiel de l'Etat social d'être une émanation de la nation, de certaines nations d'Europe occidentale comme la France, la Grande-Bretagne ou l'Allemagne, démocraties de la vieille Europe qui occupaient une position dominante dans l'économie-monde et pouvaient, de ce fait, déployer des politiques sociales ambitieuses. C'est ce qui est remis en question avec la nouvelle donne européenne d'abord – qui explique le tournant de 1983 – puis mondiale qui ne fait que s'accélérer avec de nouveaux entrants comme la Chine. Ce n'est donc pas un hasard si, depuis les années 1980, se multiplient les critiques de l'Etat social : celles qui plaident pour un moins d'Etat, voire la suppression de l'Etat social et celles qui proposent des pistes pour un redéploiement des fonctions essentielles de l'Etat social compatibles avec la nouvelle conjoncture mondiale. Dans le premier cas, politiquement dominantes et que l'on peut qualifier de néolibérales, elles soutiennent que les régulations de l'Etat social sont non seulement trop coûteuses, mais que leur rigidité est un obstacle au libre déploiement de la concurrence nécessaire dans une économie mondialisée. Ces critiques dénoncent un Etat qui déresponsabilise les citoyens en faisant d'eux des ayants droit qui bénéficient de prestations automatiques sans rien devoir en contrepartie. Un Etat qui entretient donc une culture de l'assistance. D'autres critiques proposent l'avènement d'un Etat social actif, une notion défendue par l'OCDE depuis la fin des années 1980. Autrement dit, un Etat qui active ses dépenses passives, dispense ses prestations en les ciblant sur les individus afin de renforcer leur capacité à se replacer dans le jeu de la concurrence. Cette perspective, qui a inspiré très largement la « Troisième voie » de Tony Blair ou les réformes de la protection sociale introduites par Gerhard Schröder, est devenue un grand principe de recomposition de l'action publique. Bien que sujette à critiques, elle pose néanmoins une vraie question. Dans une société qui devient de plus en plus mobile et individualisée, les interventions publiques ne peuvent plus procéder par de grandes régulations collectives générales, mais par une certaine individualisation des protections. Or le risque est là d'abonder dans une logique de marchandisation, du donnant-donnant, ce qui contredit ce que devrait être une position de la gauche, à savoir que des droits sociaux comme le droit au secours, à la santé, au logement, ont un caractère inconditionnel, s'adressant à des citoyens et non à des consommateurs. Dans un même temps, il faut redéployer ces droits en fonction de la

fragmentation de la société, les attacher par exemple à des parcours professionnels discontinus, à des situations de précarité croissantes... Les redéployer aussi en fonction du nouvel âge du capitalisme dans lequel nous vivons. C'est un chantier difficile, mais il existe des pistes susceptibles de donner un contenu moins ambigu à cette notion d'Etat social actif. Jacques Delors a évoqué l'idée d'un Etat investisseur, les dépenses sociales les plus utiles étant celles investies dans le capital humain. Gøsta Esping Andersen va plus loin en préconisant en particulier un effort massif en direction de la petite enfance, moment où se joue le destin social des individus, et sur l'éducation tout au long de la vie, seul moyen d'adapter les compétences professionnelles aux changements. Ces stratégies ont le mérite d'intervenir en amont, de prévenir plutôt que de réparer les dysfonctionnements sociaux ou de les indemniser après coup. Elles ont aussi la vertu de s'attaquer aux inégalités à la source. Ces politiques d'investissement sont complémentaires des politiques de protection classiques de l'Etat social. Elles ne les remplacent pas, mais les ajustent à la complexité de la situation actuelle. Enfin, si elles posent des problèmes de mise en œuvre, de financement et d'accessibilité politique, elles permettent en revanche de reconfigurer la présence de l'Etat social dans notre société.

### **François Hollande**

La question de l'Etat social est doublement politique. En premier lieu, parce qu'elle s'élabore dans le cadre national, elle pose cette autre question qui est celle du vivre ensemble, de la pertinence à défendre encore la cohésion nationale. Ensuite, pour les sociaux-démocrates, elle constitue leur légitimité, leur définition. Si l'affaiblissement de l'Etat social signe en définitive le déclin de la social-démocratie, la capacité à en définir un nouveau revient à donner un avenir au socialisme. Un constat : l'Etat social subit la pression de quatre facteurs de risque fondamentaux. Le premier, c'est une demande de protection illimitée dans un environnement pourtant néolibéral. Ce paradoxe revient à dire que, malgré leur recherche d'autonomie et d'individualisation, les citoyens demandent à être protégés contre de nouveaux risques qui vont des aléas de la vie, y compris personnelle, aux problèmes environnementaux. Le second facteur, c'est la demande assurantielle et l'arbitrage à venir entre deux types de couverture, l'une assumée par un système collectif, l'autre par un système assurantiel. Troisième facteur bien connu : l'allongement de la durée de vie, ce qui signifie que l'Etat social doit couvrir une période de plus en plus longue. La dernière pression, c'est le coût même de l'Etat social dans un environnement qui est celui de la mondialisation et dans un contexte d'appauvrissement des ressources des acteurs publics. A ces tensions font écho de nouveaux enjeux. L'extension de la protection à tous les âges de la vie, des politiques de la petite enfance à la dépendance, constitue un premier défi majeur lancé à l'Etat social. Le deuxième enjeu porte sur l'avenir du travail. Est-il encore possible de séquencer les temps de formation, de travail, de repos, ou ne faut-il pas concevoir une vie plus longue et autre, où les temps seraient moins

tranchés ? Troisième enjeu : les acteurs publics sont sollicités non seulement pour assurer des droits, mais aussi pour permettre aux individus de réussir leur vie. Et ce au moment même où le doute s'est installé sur la capacité de promotion de notre société, notamment pour les plus jeunes. Quatrième défi et non des moindres : la montée d'une pauvreté, d'une précarité que les systèmes sociaux les plus raffinés n'arrivent pas à endiguer. Une pauvreté sociale qui est aussi une pauvreté morale qu'engendrent le sentiment de solitude et celui d'être désaffilié, discriminé. Aux politiques publiques de restituer de la dignité, de la sociabilité, de la visibilité, ce qui ne passe pas toujours par des prestations, mais par des droits. L'objectif est bien de redéfinir un Etat social, un nouveau compromis, non seulement avec les partenaires sociaux, mais de concert avec des associations, des institutions, les collectivités locales. Un compromis plus large, qui répond à l'ampleur des questions qu'il faut embrasser. Il devrait tout d'abord porter sur l'arbitrage essentiel à faire entre ce qui relève de l'Etat, au sens large du terme, et ce qui relève de la responsabilité individuelle.

Deuxième point : déterminer ce qui revient aux solidarités liées au travail et ce qui revient à la citoyenneté. Dans un Etat social actif, la priorité est donnée au travail, d'où la nécessité d'élaborer des politiques qui permettent à chacun d'avoir une activité. Le troisième arbitrage est d'ordre générationnel ou comment régler la question des transferts entre générations et redresser la torsion existante entre les gagnants (les plus de 60 ans) et les perdants (les moins de 25 ans). Le quatrième doit déterminer ce qui relève de l'Etat et ce qui relève des pouvoirs locaux. Il existe déjà une spécificité, et donc une disparité, des politiques en fonction des territoires en matière de droits, des politiques du logement jusqu'à la taxation. Une réflexion sur ce sujet s'impose dans le cadre de l'Etat national. Enfin, dernier arbitrage, lui aussi essentiel, en rapport avec la rareté des ressources publiques : que devons-nous allouer à la prévention et à la compensation, à l'investissement et au fonctionnement, à la lutte contre les causes et à celle contre les conséquences ? Deux dernières considérations : si la référence au droit reste prioritaire, elle doit être associée de plus en plus à une relation contractuelle. Pour exercer son droit, il est nécessaire que chacun l'intègre dans une relation avec l'Etat social au regard de ce qui lui est offert, proposé, et ce de la petite enfance à la dépendance, de la recherche d'emploi à la question du logement. Enfin, la notion de protection, qui correspond à une réelle aspiration, va se trouver au cœur de la prochaine confrontation politique. La question est donc bien de savoir ce que les sociaux-démocrates entendent par protection. Est-ce protéger les individus, la cohésion sociale, des valeurs, des destins ? Pour faire la différence, la notion de protection doit avoir un contenu positif, voire offensif, et l'Etat social être un Etat dynamique, conquérant et capable – au-delà des systèmes, des services, des mécanismes – d'offrir des armes, des leviers, un avenir, en somme, dans la mondialisation.

## **Débat**

Le premier intervenant souligne qu'il est important de donner un caractère dynamique aux propositions à faire. La protection, cheval de bataille de la prochaine présidentielle et notion sur laquelle règne la plus grande confusion, doit être pensée comme une protection en mouvement qui, dans cet Etat social ainsi reconfiguré, peut redonner de l'espoir, sortir les gens des ghettos, redonner de la mobilité à la société française, en particulier à la jeunesse. Par ailleurs, l'âge d'or de l'Etat social-démocrate a bénéficié de la croissance, mais quelles sont les ressources et les mesures prioritaires à prendre dans une période d'argent rare ? Sans doute faudra-t-il, pour se distinguer, substituer à une approche compartimentée de la protection sociale une vision d'ensemble susceptible de convaincre, par une pédagogie politique, une population française dont on connaît le cynisme assez profond. Le second intervenant pointe l'articulation entre la question sociale et la question nationale qui va être au centre des débats de la prochaine élection présidentielle. Or, parce que la social-démocratie, en France comme en Europe, n'a jamais vraiment réfléchi sur la question nationale, il existe une sorte d'impensé sur ce sujet. Un deuxième point, plus inquiétant, au-delà de ce premier constat qui vient de l'intérieur de la social-démocratie, relève de l'extérieur : l'exemple le plus frappant en est le succès du livre de l'allemand Thilo Sarrazin qui fait explicitement le lien entre le national et le social et entre le nous et le « eux », c'est-à-dire les étrangers. La question ainsi soulevée est celle du périmètre dans lequel on définit les liens de solidarité, de ceux pour qui l'on est prêt à contribuer sans qu'il s'agisse de pure individualisation car le risque est là de défaire le collectif protecteur. Ce qui s'articule avec l'Europe : pendant des années, les socialistes ont parlé d'Europe sociale, mais celle-ci ne peut exister sans un sentiment de solidarité à l'échelle européenne. Si l'on additionne le premier impensé et cette pression très forte que représentent les mouvements populistes un peu partout en Europe, qui jouent de la question sociale, il est urgent d'apporter des réponses. Pour un autre intervenant, les citoyens ne sont plus à même d'entendre un discours moral sur la protection. Par conséquent, il faut redonner du sens à ce mot, dire quel est le dessein social collectif poursuivi pour échapper au scénario individualiste pur, penser en termes de dynamique, ce que ne fait pas une vision morale, redonner un espoir tout en abordant les questions d'efficacité économique ou de formation et de recherche, atouts pour la productivité. Et retrouver aussi des liens avec la question nationale. Néanmoins, il est nécessaire de mettre en avant des thèmes qui permettent de montrer que les frontières nationales ne sont pas pertinentes pour répondre à un certain nombre de problèmes. La question environnementale peut là servir de moteur car elle ne peut se régler qu'à l'échelle européenne, voire internationale, à rebours de l'attitude générale consistant, face à la crise financière, à se replier derrière les frontières nationales. L'intervenant suivant soulève plusieurs points. D'abord, il est très difficile de parler d'Etat social quand il y a autant de chômeurs, en particulier de moins de 25 ans. Ensuite, l'idée contractuelle a toujours existé, que ce soit pour le RMI ou le RSA, mais elle s'est heurtée à l'ampleur des problèmes posés. Enfin, l'Etat social ne peut se résumer à la loi, aux règlements et quelques administrations. Nous sommes face à une inversion des comportements, à

un mouvement qui se dessine, non seulement d'accompagnement mais aussi d'animation économique, à une dynamique aussi bien sociale qu'économique qui entre en conflit avec l'Etat jacobin. Or, les instruments existent, non au niveau central mais local où le contact permanent avec la population est possible et où la spécificité régionale peut être prise en compte. Ce terrain d'expérimentation dont il faut s'emparer appelle un nouveau logiciel politique qui soit à la fois économique et social. Pour aborder la question contractuelle associée à la question des droits, un nouvel intervenant prend un cas limite et rappelle que la défense de Robert Badinter pour la suppression de la peine de mort était inconditionnelle. Dès lors, le problème est de savoir si nous voulons faire dépendre nos droits ou non. Ce qui ne veut pas dire que l'accompagnement n'est pas essentiel, mais doit-on le considérer de façon contractuelle ? Ce qui peut, en poussant au plus loin la rhétorique comme le fait le président de la République, aboutir à l'éclatement de nos dispositifs de protection. Il est aussi important de revenir sur une autre rhétorique, celle de l'investissement, comme pour la recherche ou l'éducation, qui ne doit pas l'emporter sur les autres dimensions que sont le besoin de savoir, d'émancipation individuelle – des sujets au cœur du socialisme. Pour un autre intervenant, le mot de protection est connoté, souvent associé à l'expression « les plus fragiles ». Cette terminologie qui pointe une tare sociale, la fragilité, appartient au discours de la droite sur la protection sociale et non à celui de la gauche qui doit penser en termes de cohésion à tous les niveaux. Si l'on revient sur l'assurance-chômage et l'idée de responsabilisation, la droite défend l'idée que les prestations donnent lieu à une surconsommation. Or, si l'on veut une assurance sociale publique, c'est contre les inégalités et pour la solidarité. Il y a là un droit qui n'a rien à voir avec la fragilité, la solidarité étant l'expression d'une communauté exposée au même sort. Enfin, sur la question de l'argent rare et de savoir comment on va allouer les différentes sommes, il semble qu'il y ait une confusion entre les dépenses publiques et les dépenses de protection sociale. Le dernier intervenant revient sur un point qu'il juge très clair, à savoir le coût croissant de l'Etat-providence. Alors que ses fonctions classiques coûtent de plus en plus cher, le champ de ses interventions s'est aussi élargi. Il est donc essentiel de catégoriser à nouveau ce qui relève du travail, de la solidarité nationale, donc de l'impôt, et des territoires. Un retour sur le passé nous apprend que, dans l'âge d'or de l'Etat-providence des années 1950 et 1960, un partage des tâches donnait à la microrégulation des droits aux travailleurs à travers le syndicalisme. Pour reprendre les arguments d'Alain Supiot, le syndicalisme représentait une solution à la contradiction du contrat de travail, contrat au départ entre deux égaux, mais qui se soldait par un rapport de subordination. Le syndicalisme a résolu cette contradiction en donnant une existence collective au travailleur. De l'autre côté, l'Etat providence représentait durant ces mêmes années une régulation englobante du champ du travail, avec la retraite et le chômage, considérés comme ce qui encadre l'existence du travailleur. Or, ce qui a changé depuis le milieu des années 1970, c'est justement le champ de la protection sociale. La question posée est celle des protections auxquelles les individus ont droit pour notamment échapper au risque de désaffiliation. Dans ce nouveau champ

de régulation, on ne sait plus ce qui relève des circonstances et ce qui relève de la responsabilité individuelle. C'est le thème classique d'Amartya Sen qui est de dire que les gens se vivent souvent à tort comme responsables d'une situation. Quand on parle ainsi d'Etat social actif, de relations contractuelles, on dit des choses justes dans le sens philosophique où les personnes sont bien les acteurs de leur destin, mais on pointe la grande difficulté qu'il y a à déterminer ce qui revient aux institutions collectives et ce qui revient à la responsabilité individuelle. Alain Supiot propose, pour sortir de cette nouvelle contradiction, des droits de tirage sociaux garantissant un *quantum* de protections sociales inconditionnelles que l'individu a la liberté d'activer lui-même. Ce qui constitue une alternative à la manière classique de penser droits et obligations.