

Mai 2008

Le modèle d' « Etat social prévoyant »

Wolfgang Schroeder

Dans son nouveau « Programme de Hambourg » le SPD a mis le concept d' « Etat social prévoyant » au centre de ses réflexions sur la modernisation de l'Etat social allemand. L'Etat social prévoyant doit combler les déficits du modèle « bismarckien » actuel, et contribuer à plus de justice sociale et à l'épanouissement individuel et collectif des citoyens.

L'idée de redonner à l'État social allemand sa vocation émancipatrice se trouve au cœur des idées politiques du Programme de Hambourg du SPD adopté en 2007. Le projet central du programme est la « libération » de l'État social de sa logique conservatrice bismarckienne. En fait, l'objectif des conservateurs était d'utiliser l'État social pour brider la société. En revanche, pour la social-démocratie, l'État social constitue un projet de société, avec des dimensions de solidarité autant que de promotion de l'émancipation de l'individu ou de la justice sociale. Un de ses objectifs principaux, hérité notamment de la tradition du mouvement ouvrier, est de fonder l'intégration dans la société et l'ascension sociale sur la formation, le travail et le mérite, indépendamment de toute origine sociale.

Les efforts actuels pour conceptualiser cet objectif ont abouti à la formule de l'« État social prévoyant ». Le concept n'est certes pas nouveau : ce terme avait déjà été avancé dans les années 60 et 70. En outre, cette idée occu-

-pait déjà une place importante dans le Programme de Berlin du SPD de 1989. Mais jusqu' à aujourd'hui, peu d'idées ont vu le jour pour concrétiser le concept et permettre à la social-démocratie de donner à l'État social allemand une teinte spécifiquement sociale-démocrate et moderne.

Chaque époque se doit de redéfinir les objectifs de l'État social ; c'est à dire, de réagir aux déficits en matière d'intégration et de dynamique sociale et de justice de son époque. Le concept d'État social prévoyant n'a pas vocation à rompre avec les apports de l'État social palliatif « traditionnel » allemand.

Le rôle palliatif constitue, au contraire, le socle existentiel de toute conception de l'État social. C'est pourquoi il convient de renforcer l'intégration des différents éléments de prévoyance et de remède afin de développer une conception d'État social qui se légitime d'elle-même et qui mérite vraiment le qualificatif de « sociale-démocrate ».

Wolfgang Schroeder est Professeur à l'Université de Kassel et membre de la commission du programme du SPD

Il n'est donc pas possible d'opposer État social prévoyant et État social palliatif ; ils sont indissociables. L'importance d'un État social palliatif dans une société bouleversée par des changements économiques et sociaux profonds ne doit pas être sous-estimée. Pour autant, la re-conceptualisation de l'État social ne doit pas être considérée comme un processus additif, mais comme une re-composition structurelle. L'objectif visé consiste à créer un nouveau dosage entre « remède » et « prévoyance », qui mette l'accent sur la seconde dimension.

Symptômes de crise de l'État social allemand

L'État social allemand est dans un meilleur état que sa réputation ne le laisse entendre. Toutefois, il n'est pas à la hauteur des exigences de son époque. Il repose, en accord avec le modèle de l'État social conservateur, sur le principe d'assurance. Il doit garantir le maintien du niveau de vie et est financé par les cotisations. Le financement est organisé de façon paritaire entre employeurs et travailleurs. Le « quota social », c'est-à-dire la part du produit intérieur brut affectée aux prestations sociales, s'élève actuellement à environ 32%. Ces 32% proviennent eux-mêmes des paiements des cotisations pour les 2/3, et des impôts pour 1/3. Le montant des cotisations d'assurance sociale est le point central des politiques menées en matière de réforme de l'État social. La tension monte entre le but de garantir le niveau de vie et le but de l'abaissement des charges sociales pesant sur le « facteur travail », pour générer de l'emploi. De plus en plus, ce sont donc des subventions budgétaires qui sont utilisées pour remplir les caisses d'assurances sociales.

Quoi qu'il en soit, la base même du financement de l'État social allemand est en crise. Le nombre des emplois soumis au régime des assurances sociales obligatoires diminue, pour deux raisons essentiellement : en raison de la chômage de masse persistant et à cause d'une multiplication des emplois « atypiques », non soumis au régime de l'assurance obligatoire. Un système ancré sur l'emploi « régulier » est fortement dépendant des variations de la conjoncture économique. Parallèlement, le nombre d'ayants-droit a augmenté au cours de ces dernières années. En outre, l'unité allemande - essentiellement financée par les caisses d'assurance sociale - continue de représenter un défi financier extraordinaire.

Toutefois, cette dimension quantitative s'accompagne aussi d'une dimension qualitative des prestations de l'État social allemand. L'État social allemand est trop cher par rapport aux prestations offertes et n'offre guère de solutions aux problèmes actuels et à ceux que l'on peut entrevoir pour l'avenir. Le niveau élevé des dépenses financières contraste avec des résultats plutôt mitigés. Face à ce constat, l'objectif principal ne peut donc pas consister à augmenter les recettes ou les dépenses, mais à réfléchir à comment on peut obtenir de meilleurs résultats. Le concept d'un État social prévoyant vise à promouvoir la justice sociale en améliorant l'effectivité des actions de l'État social. Le concept de l'État social prévoyant s'entend alors comme une réponse politique à la crise d'efficacité et de légitimation de l'État social palliatif.

Bien que le niveau « matériel » des prestations de l'État-providence soit élevé en Allemagne par rapport aux autres pays, ses effets ne sont que mitigés. Il convient pour s'en convaincre d'observer les différents processus de désintégration sociale en Allemagne. Ses principaux éléments sont les déficits d'éducation et de formation, l'ampleur croissante des maladies du monde contemporain (comme l'obésité et les maladies cardiovasculaires), une dynamique sociale faible, le manque de désir d'ascension de certains milieux sociaux, le renfermement communautaire de certains groupes de migrants. Ces phénomènes s'accompagnent d'une augmentation rampante de la pauvreté et d'une faible participation à la vie civique en Allemagne. Les familles monoparentales, les enfants et les jeunes adultes sont particulièrement touchés. S'ajoute à cela un chômage de masse persistant, caractérisé en Allemagne par un nombre très élevé de chômeurs de longue durée et la sur-représentation de personnes peu qualifiées. Toutefois, les classes moyennes déplorent aussi des déficits dans les prestations de l'État social. Leurs doléances portent principalement sur les échecs flagrants en matière d'éducation et de formation, mais n'en épargnent pas moins le problème de « l'impossible » conciliation entre travail et vie de famille.

L'objectif principal est l'intégration dans la société du travail !

La réflexion sur le futur de l'État social devrait s'intéresser particulièrement aux processus de transformation de la société du travail. A notre société, il ne manque pas du travail - en dépit

d'énormes progrès de productivité, d'une rationalisation à grande échelle et d'une réduction massive du travail industriel. On ne peut néanmoins pas fermer les yeux sur le fait que non seulement l'activité professionnelle, mais aussi les conditions d'emploi ont changé. L'intégration durable et sûre dans le marché du travail s'est fortement affaiblie.

La réponse à ces phénomènes ne devrait toutefois pas consister à pourvenir passivement aux besoins de personnes sans emploi. Tout au contraire, le but doit être l'inverse : leur intégration dans la société du travail.¹ L'intégration au monde de l'emploi devrait être au cœur du programme de l'Etat social prévoyant. C'est-à-dire que - outre les autres activités de long terme de la politique de prévoyance sociale - il faut prêter une attention toute particulière aux secteurs de la formation, de la formation continue et de l'encouragement au retour à l'emploi. Il faut bien comprendre qu'aucune autre institution n'est actuellement en mesure de créer un lien social comparable à celui créé par l'activité professionnelle, source de repères sociaux et de reconnaissance. L'activité professionnelle représente bien plus qu'une source de revenus, elle est un point d'ancrage social essentiel. Les zones d'ombre de la société du travail - chômage de masse, emplois mal payés, des conditions de travail extrêmement problématiques - ne changent rien à ce constat. Une politique active ne devrait pas capituler face à ces phénomènes, mais tenter d'améliorer les conditions de travail.

Il faut modifier la définition de la politique sociale

Le cœur de la politique sociale allemande est le système d'assurance sociale. En revanche, les politiques de formation, de la famille et de l'intégration sont délaissées. Toutefois, en raison de l'importance cruciale que revêtent l'éducation et la formation pour une meilleure intégration au marché du travail, un effort particulier de réorganisation de ces politiques est nécessaire. Elles doivent s'adresser particulièrement aux groupes disposant d'un niveau d'éducation faible. Une politique de formation dès la petite enfance s'impose. La devise de l'Etat social prévoyant doit être : « Le plus tôt, c'est le mieux ! ». Il s'agit concrètement de consolider l'éducation dès la

petite enfance dans les crèches et jardins d'enfants, de disposer de meilleures écoles, dotées de moyens d'encadrement et d'assistance efficaces. Mais il convient également de soumettre le système de formation professionnelle et de formation continue en entreprise à un examen général. La structure des dépenses de la politique d'éducation doit tenir compte équitablement de toutes les branches et secteurs de formation et garantir leur qualité et leur interconnectivité.

Cependant, il convient aussi de consentir des efforts « prévoyants » pour le groupe des travailleurs seniors. Une stratégie de formation et de qualification tout au long de la vie du travailleur est de mise, comme une politique favorisant l'adaptation du travail à l'âge et au vieillissement.

Une nouvelle politique de la famille, renforcée par une liaison étroite avec les autres champs de la politique est également nécessaire. Un élément central est le renforcement des structures d'accueil et de prise en charge des enfants, avant et après l'école, permettant aux salariés de concilier plus facilement vie de famille et activité professionnelle.

Le troisième pilier réside dans la politique de la santé. Celle-ci a fortement négligé l'aspect de prévoyance au cours de ces dernières décennies et doit être conçue de manière beaucoup plus préventive. Il faut dès lors prêter une attention toute particulière à des mesures de santé aux postes de travail et aux situations spécifiques des différents groupes sociaux. La prévention ne peut prouver son efficacité que si elle s'adapte directement aux conditions de vie et de travail propres à chaque individu. Une bonne santé constitue en tout cas aussi une condition *sine qua non* à une intégration sur le long terme dans le marché du travail.

Le quatrième volet de cette politique concerne les personnes ayant immigré pour vivre et travailler en Allemagne. Les lacunes des politiques d'intégration menées jusqu'à présent expliquent en partie les problèmes sociaux actuellement débattus sous l'étiquette de « nouvelles questions sociales ».

Le champ de la politique urbaine et du logement - étroitement lié à la politique de la famille et de l'éducation - doit constituer une sphère importante pour développer une infrastructure prévoyante et inter-générationnelle. Des projets tels que la « ville sociale » peuvent donner un cadre à une nouvelle politique d'Etat social prévoyant. Une

¹ Il va sans dire que cette intégration peut sembler difficile, voire illusoire, pour de nombreux chômeurs de longue durée ; c'est pourquoi il convient dans ces cas de trouver d'autres formes de soutien qui sont en accord avec leur situation de vie.

meilleure infrastructure sociale ne devrait pas seulement aider à répartir les chances de départ de manière plus juste, mais doit également offrir des « deuxièmes » et « troisièmes » chances d'insertion dans le système éducatif et sur le marché du travail. Ce n'est d'ailleurs pas toujours nécessairement l'État qui doit assumer la prise en charge de cette infrastructure élargie et améliorée. Dans le contexte d'une répartition efficace des responsabilités, il peut également être utile que les associations, les syndicats et, dans certains cas, les entreprises et les particuliers, gèrent cette nouvelle infrastructure sociale. Enfin, il faut surtout une gestion politique intelligente pour utiliser des ressources limitées de façon plus innovante et efficace.

L'Etat social prévoyant nécessite des dépenses importantes

Le principal problème de l'État social allemand ne réside pas dans ses coûts. Dans la plupart des secteurs il y a assez d'argent disponible ; ce constat s'impose en tout cas lorsque l'on compare ses prestations au niveau international. Il est néanmoins nécessaire – et possible – d'utiliser dans l'avenir d'autres formes de financement, plus justes, économes et durables que celles du système actuel. Ceci dit, il est clair que même à l'avenir, l'État social allemand devrait être financé en premier lieu par les cotisations sociales. Un État social prévoyant serait cependant difficilement possible sans l'utilisation de nouvelles sources de recettes supplémentaires, surtout des recettes fiscales. Le concept d'État social prévoyant implique que les mesures de prévoyance – les investissements dans l'éducation, la formation, la famille et la santé – engendrent des retours sur l'investissement à long terme qui permettront de réduire les activités de l'État social palliatif. Comme ces investissements à long terme ne peuvent ni se traduire par des résultats positifs immédiats, et ne permettent pas non plus de réduire directement les charges sociales classiques, il convient d'en conclure que la stratégie de changement de cap entre État palliatif et État prévoyance est un projet à long terme. L'État social prévoyant n'est pas une solution bon marché, mais une solution qui doit s'accompagner d'investissements initiaux onéreux. A court et à moyen terme, des dépenses plus élevées vont même être nécessaires, lesquelles doivent être financées solidairement par toute la société. Les investissements s'amortiront seulement à moyen et long termes. En cas de succès de

l'État prévoyance, il serait finalement possible d'améliorer la qualité des services de l'État social palliatif, comme ce dernier serait libéré de certains frais et pourrait se concentrer davantage sur les cas véritablement problématiques.

Une politique du « *trial and error* »

Les réformes faites d'un seul bloc impliquent de telles exigences que ces réformes n'aboutissent que très rarement et sont donc fortement improbables. Ceci ne s'explique pas seulement par la présence de nombreux acteurs avec leurs intérêts spécifiques, mais également par la difficulté de trouver immédiatement les réponses correctes aux changements sociaux. Face à cette situation, il est préférable de mettre en œuvre une politique d'amélioration progressive par « *stop and go* ». L'analyse des échecs permet de déterminer les conditions de meilleures réformes. Agir sur la base du « *trial and error* » n'est donc pas nécessairement une faiblesse politique. Les réformes graduelles et progressives devraient au contraire être reconnues comme une forme sérieuse de conduite politique. Toutefois, il faut une orientation conceptuelle claire qui peut servir de boussole politique dans le labyrinthe des réformes successives. Le concept d'État social prévoyant tient précisément compte de cet impératif.

Autres articles de la Fondation Friedrich-Ebert Paris

Vous pouvez télécharger ces articles sur le site de la FES www.fesparis.org/analyses

« **Le programme de Hambourg** »,
Programme politique du SPD, Mai 2008

« **Die Linke. Un nouveau parti dans le paysage politique allemand** », par Gero Neugebauer, Mars 2008

« **La dimension sociale de l'Union Européenne** » par Angelica Schwall-Düren, Mars 2008

« **Apprendre de nos voisins : Comment la Gauche à mené des reforms en Europe** »,
par Sebastian Jobelius, Février 2008

« **Entre concepts d'hier et défis d'aujourd'hui: l'incontournable réorientation de la gauche européenne** »,
par Ernst Hillebrand, Octobre 2007

« **L'avenir du SPD comme parti politique de masse** », par Martin Gorholt, Octobre 2007