

Protection sociale : le temps des dilemmes

Michaël Zemmour*

LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉTAT SOCIAL EN GÉNÉRAL, ET DE LA protection sociale en particulier, peut être considéré à la fois comme une des mutations majeures du capitalisme au cours du XX^e siècle et comme un élément central de la doctrine et de la stratégie des partis sociaux-démocrates. Si la social-démocratie n'a pas rendu possible seule le développement de la protection sociale, elle a historiquement porté son expansion comme projet politique, dont elle a assuré la réalisation lorsqu'elle était au pouvoir. De plus, d'un point de vue stratégique, la mise en place de la sécurité sociale a été un moyen de rassembler électoralement les groupes sociaux composant le salariat, liés par une convergence d'intérêts.

Aussi le courant social-démocrate, pour qui le développement de la protection sociale constituait non seulement un terrain favorable mais aussi un horizon politique structurant, se retrouve en difficulté lorsque ce développement est ralenti, voire recule. Une analyse des grandes variables économiques concernant l'évolution des prestations sociales en Europe occidentale depuis la Seconde Guerre mondiale fait apparaître trois phases. Une première phase d'expansion,

* **Michaël Zemmour**
est maître de conférences
en économie à l'université
de Lille 1.



qui s'étend jusqu'au début des années 1980 (ou plus tard pour certains pays au décollage économique plus tardif). Une deuxième phase, au cours des années 1980-1990 : certains indicateurs indiquent que le champ de la protection sociale n'est pas épargné par les réformes d'inspiration néolibérale (réformes des retraites, de l'assurance chômage, etc.). Pour autant, durant cette période, la dynamique de l'extension de la protection sociale dans l'économie perdure. Mais depuis 2008, plus de la moitié des pays de l'OCDE ont connu un événement sans précédent : un très fort ralentissement, voire une baisse des dépenses sociales. Ce recul, alors même que les besoins sociaux continuent d'augmenter, crée une situation politiquement inédite et particulièrement délicate pour les partis sociaux-démocrates. Le défi est alors pour eux, soit de renouveler leur doctrine pour la rendre compatible avec une régression de la protection sociale – au risque de perdre leur base politique –, soit de faire émerger un rapport de force suffisant pour réamorcer l'expansion de l'Etat social, notamment pour faire face aux nouveaux besoins (dépendance, petite enfance, prise d'autonomie des jeunes...).

La protection sociale, œuvre historique de la social-démocratie ?

La protection sociale constitue un des piliers centraux de l'Etat social tel qu'il s'est développé dans les démocraties capitalistes modernes après la Seconde Guerre mondiale ^[1]. D'un simple point de vue budgétaire, c'est son développement (dans lequel on inclut à la fois les prestations en espèces et celles en nature, notamment les services publics de santé) qui a été le principal facteur d'augmentation des dépenses publiques (et donc également des prélèvements obligatoires). Ce développement constitue une socialisation croissante à la fois du revenu des ménages et de l'activité économique, dans la mesure où les prestations en nature sont produites soit par des institutions publiques, ou à but non lucratif, soit par des acteurs privés dont l'activité est pour l'essentiel solvabilisée par des mécanismes sociaux (par exemple, en France, les médecins libéraux ou l'industrie pharmaceutique). Pour ne donner qu'une illustration de cette évolution spectaculaire et mondiale, les dépenses sociales (santé, retraites et aide sociale) de l'Etat fédéral, aux Etats-Unis, sont passées de 3,3 % du PIB en 1950 à 17 % en 2016. En France, les dépenses des seules « administrations de sécurité sociale » sont pas-

[1] Christophe Ramaux [2012] définit l'Etat social moderne comme reposant sur quatre piliers institutionnels : protection sociale, services publics, droit du travail et politiques macroéconomiques keynésiennes.

sées de 8 % du PIB en 1947 à 26 % en 2015 (l'ensemble des dépenses sociales s'élevant à environ 33 % du PIB).

Bien sûr, il serait absurde de réduire le développement de l'État social à la seule social-démocratie. Pour autant, ce sont bien les partis sociaux-démocrates qui, historiquement, ont intégré au cœur de leur doctrine la poursuite continue de la couverture sociale des salariés comme horizon du progrès. Le fait que ces politiques aient pu également être appliquées par des partis conservateurs ou libéraux, dont ce n'était pas l'orientation première, peut même être interprété comme le symptôme de l'hégémonie politique du programme social-démocrate dans la seconde moitié du XX^e siècle. Cette hégémonie était notamment rendue possible par la menace politique que constituait le modèle soviétique.

**CE SONT LES PARTIS SOCIAUX-DÉMOCRATES
QUI, HISTORIQUEMENT, ONT INTÉGRÉ
AU CŒUR DE LEUR DOCTRINE LA POURSUITE
CONTINUE DE LA COUVERTURE SOCIALE DES
SALARIÉS COMME HORIZON DU PROGRÈS**

Mais les mouvements sociaux-démocrates n'ont pas seulement été les inspirateurs du développement de la protection sociale, ils en ont aussi été les principaux artisans. C'est leur poids politique, et dans de nombreux pays leur expérience du pouvoir, qui a permis ou accompagné ce mouvement. On peut par exemple relever au Royaume-Uni le rôle déterminant du gouvernement travailliste d'après-guerre dans la mise en place du système de santé universel gratuit, suite au rapport Beveridge. De même, la présence quasi continue des partis sociaux-démocrates suédois et danois au pouvoir entre les années 1930 et 1970 est associée au développement de l'État social dans ces pays [Morel, 2013]. En Allemagne, l'histoire est un peu différente, puisque le fondement des assurances sociales remonte à la fin du XIX^e siècle et au chancelier Bismarck, qui y voyait un moyen de neutraliser les tensions révolutionnaires émanant du mouvement ouvrier organisé. Ce système, en partie ruiné par la Seconde Guerre mondiale, est progressivement restauré au cours des années 1950 par des gouvernements conservateurs. Toutefois, l'importante réforme des retraites de 1957 est soutenue par les sociaux-démocrates (alors dans l'opposition) ainsi que par les syndicats. Et l'accession des sociaux-démocrates au pouvoir en 1969 (gouvernement Willy Brandt) a été l'occasion d'étendre le niveau et le périmètre de la protection sociale (chômage, maladie et retraite) [Lasserre,



LA PROTECTION SOCIALE, EN PARTICULIER

**LES ASSURANCES SOCIALES, A LA PROPRIÉTÉ
DE RÉPONDRE CONJOINTEMENT, SANS
LES OPPOSER, AUX INTÉRÊTS DE DIFFÉRENTES
FRACTIONS DU SALARIAT**

2011]. En France, enfin, le récent film de Gilles Perret *La sociale* nous rappelle que l'instauration de la Sécurité sociale a été à la fois permise par le pouvoir gaulliste et mise en œuvre conjointement par Pierre Laroque, haut fonctionnaire lui-même gaulliste, Ambroise Croizat, ministre communiste, et la CGT ; à l'époque, aucun de ces acteurs n'aurait revendiqué l'étiquette de social-démocrate. Il reste que durant tout le XX^e siècle, la protection sociale a été un élément clé à la fois du programme et des réalisations des différents gouvernements socialistes. Les recherches en économie politique

ont d'ailleurs pu mettre en évidence un « effet partisan » : de manière générale, ce sont bien dans les pays plus fréquemment gouvernés à gauche que les dépenses sociales se sont davantage développées [Iversen et Soskice, 2006].

Un outil stratégique pour cimenter l'électorat de gauche

Pour toute formation politique, le défi consiste, pour prendre le pouvoir, à rendre conciliables les intérêts de groupes socioéconomiques disparates afin de cimenter un bloc sociopolitique susceptible de la soutenir [2]. Pour la social-démocratie, les groupes cibles sont plutôt les ouvriers, les employés, les fonctionnaires, voire les professions intermédiaires, c'est-à-dire des catégories sociales aux revenus et aux statuts hétérogènes, mais qui ont en commun de tirer leurs revenus de leur activité professionnelle salariée (par opposition aux indépendants, aux rentiers, aux commerçants, aux agriculteurs non salariés, etc.). Or la protection sociale, et en particulier les assurances sociales (chômage, retraite, assurance maladie), a la propriété de répondre conjointement, sans les opposer, aux intérêts de différentes fractions du salariat. En effet, contrairement à de simples politiques de redistribution verticale, par exemple les politiques fiscales, qui fragmentent l'électorat entre « gagnants » et « perdants » [3], les systèmes de sécurité sociale ont la double fonction d'égaliser les conditions et de protéger les individus de l'incertitude, ce qui crée une solidarité politique au sein d'un salariat par ailleurs très divers : les salariés les plus modestes ont directement intérêt au développement de la protection sociale (par exemple à des soins gratuits, à une retraite, à un revenu minimum), car elle

[2] Voir, à ce sujet, Bruno Amable et Stefano Palombarini [2005].

[3] Voire créent parfois entre « contribuables » moyens et très aisés une solidarité politique qui peut être favorable aux partis libéraux ou conservateurs.

améliore directement leur niveau de vie ; quant aux salariés aux revenus plus confortables, ils sont susceptibles de soutenir la protection sociale non parce qu'ils y « gagnent » financièrement (ils sont plus souvent contributeurs nets), mais parce qu'un tel système leur fournit un haut niveau de sécurité face aux aléas de l'existence (maladie, vieillesse, etc.)^[4].

Les contours de cette solidarité à la fois sociale et politique ne sont pas les mêmes dans tous les pays : par exemple, les pays d'Europe du Nord sont, dès la première moitié du XX^e siècle, parvenus à construire une convergence politique entre population agricole et population ouvrière, ce qui a conduit à la mise en place d'un système de protection sociale d'Etat, universaliste, cohérent avec un syndicalisme interprofessionnel fort. En Allemagne, à l'inverse, le système d'assurances sociales bismarckien, organisé par branche, essentiellement dans l'industrie, s'est développé de manière cohérente avec des syndicats de branche (peu unifiés au niveau interprofessionnel) qui ont constitué l'armature du parti social-démocrate allemand. La France occupe une situation médiane : la Sécurité sociale a construit une solidarité interprofessionnelle plus forte qu'en Allemagne, en intégrant au régime général l'essentiel des salariés du privé, mais elle a maintenu la segmentation entre secteur public et secteur privé, tout en couvrant séparément une large partie de la population, relevant de régimes particuliers (par exemple les agriculteurs), ou tout simplement en maintenant des segments non couverts (une partie des indépendants et libéraux).

LORSQUE LES PRESTATIONS SOCIALES SONT PARTICULIÈREMENT CIBLÉES SUR LES PLUS MODESTES, LE SOUTIEN POLITIQUE DONT ELLES BÉNÉFICIENT EST TENDANCIELLEMENT MOINDRE QUE POUR DES PRESTATIONS À LA COUVERTURE PLUS LARGE

Plus généralement, de nombreux travaux montrent que les institutions mêmes de la protection sociale produisent en retour des effets sur la demande politique : ainsi, lorsque les prestations sociales sont particulièrement ciblées sur les plus modestes, le soutien politique dont elles bénéficient est tendanciellement moindre (et donc moins à même de cimenter des électorats hétérogènes) que pour des prestations à la couverture plus large ou au profilage plus universel.

Un point reste discuté, aussi bien au sein des formations politiques que parmi les chercheurs en sciences sociales : le

[4] Cet alignement d'intérêts s'étend parfois jusqu'aux cadres (comme dans le cas de l'assurance chômage française), mais ce n'est pas la règle : les cadres allemands ont par exemple obtenu la possibilité de ne pas cotiser au régime d'assurance maladie obligatoire, les cadres français ont développé une retraite complémentaire séparée, etc.



**LES RÉFORMES ENTRAÎNANT LA BAISSÉ DES
PRESTATIONS INTERVIENNENT PLUS TÔT ET SONT
PLUS IMPORTANTES DANS LES PAYS NORDIQUES
ET AU ROYAUME-UNI QUE DANS LES PAYS
D'EUROPE CONTINENTALE**

développement de la protection sociale a-t-il été simplement une condition du développement du capitalisme (dans *La grande transformation*, Karl Polanyi émet l'idée que la sécurité sociale est une régulation nécessaire du capitalisme, qui permet en retour de stabiliser la marchandisation du travail) ou peut-il constituer – au moins dans certains cas – un facteur

de subversion du capitalisme ^[5] ? L'ambiguïté parfois volontairement maintenue sur ce point n'a pas empêché que l'adhésion – qu'elle soit idéologique ou stratégique – au développement de la protection sociale l'emporte,

sans doute devant l'évidence que celle-ci contribue à l'amélioration des conditions matérielles d'existence des salariés et à l'égalisation des conditions.

**L'évolution des dépenses sociales
et la crise de la social-démocratie**

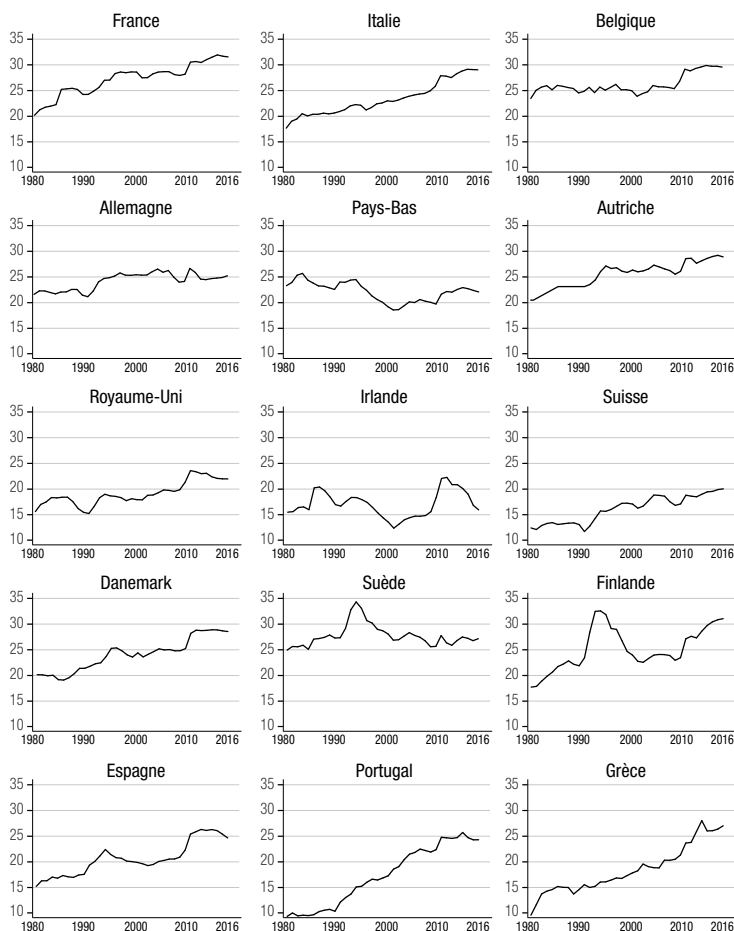
Les séries statistiques, fournies notamment par l'OCDE, permettent de suivre les évolutions des dépenses sociales. Cependant, ces indicateurs agrégés ne disent rien des protections individuelles : par exemple, les dépenses de retraite peuvent augmenter alors que le montant des pensions diminue si, dans le même temps, la part des retraités dans la population augmente. Il convient donc de croiser les indicateurs agrégés de dépenses avec des indicateurs individuels de prestations.

En apparence, une expansion continue jusqu'en 2009

Si l'on suit la part des dépenses sociales dans le PIB (voir graphique ci-contre), l'image est celle d'une socialisation croissante et continue jusqu'à 2007 au moins. Les séries de l'OCDE ne permettent de remonter que jusqu'en 1980, mais il est clair que cette tendance est continue depuis 1945 et s'est accélérée au début des années 1970 (c'est par exemple le cas aux États-Unis, en France et en Allemagne), avant de ralentir au cours des années 1990. En moyenne, sur les 16 pays européens pour lesquels nous disposons de données depuis 1980, la part des dépenses sociales dans le PIB a augmenté de plus de 4 points entre 1980 et 2007 (+ 2 points au cours des années 1980, + 1 point au cours des années 1990 et + 1 point de 2000 à 2007). Cette dynamique générale est essentiellement tirée par l'augmentation des dépenses de

[5] C'est par exemple la thèse de Bernard Friot [1999] en ce qui concerne la Sécurité sociale française. Il insiste notamment sur le rôle de la cotisation sociale qui répartit, à chaque période, la valeur créée par le travail, sans passer par le mécanisme capitaliste de réserve et d'accumulation de la valeur (à l'inverse d'un système de caisse d'épargne ou de prévoyance). Il insiste également sur le caractère révolutionnaire du contrôle ouvrier des caisses de sécurité sociale, à la fois indépendantes de l'État et du patronat.

Part des dépenses sociales dans le PIB de 1980 à 2016, en %



Source : OCDE

retraite et de santé, qui représentent de loin la part la plus importante et la plus dynamique des dépenses sociales dans cette période, du fait à la fois du vieillissement de la population et du développement des technologies médicales. Les baisses ponctuelles observées dans certains pays témoignent de quelques épisodes nationaux de rigueur, mais surtout de fluctuations du PIB : quand l'économie entre en récession, la part des dépenses sociales dans le PIB explose (du fait



**S'IL EST POSSIBLE DE CONCILIER LA
PROGRESSION DES SALAIRES, DES PROFITS
ET LE DÉVELOPPEMENT DE LA PROTECTION
SOCIALE LORSQUE LA CROISSANCE EST
FORTE, LE CONFLIT DE RÉPARTITION
SE DURCIT QUAND LA CROISSANCE RALENTIT**

de l'augmentation du chômage et de la baisse du PIB), puis diminue lorsque la croissance revient, alors que les montants dépensés sont stables ou continuent d'augmenter. La part des dépenses sociales dans le PIB a atteint un maximum avant 2009 dans seulement trois pays : les Pays-Bas (en 1983), la Suède (en 1993), la Finlande (en 1993).

Un premier âge de l'austérité

Mais cette image d'une protection sociale en croissance continue jusqu'en 2009 peut être modérée par l'observation du niveau individuel des prestations. Une équipe de chercheurs a bâti un indicateur de « générosité » des retraites et de l'assurance chômage ^[6], indice composite qui tient compte du taux de remplacement du salaire et des conditions d'éligibilité et d'ouverture de droits à prestation. La plupart des pays atteignent un niveau maximal au cours des années 1980 ou 1990, et entament ensuite des réformes qui diminuent le montant ou la couverture. Le point haut des assurances sociales est atteint au Royaume-Uni en 1979, au cours des années 1980 au Danemark, aux Pays-Bas, en Suède et en France, et au cours des années 1990 en Allemagne, Finlande et Autriche. La Belgique atteint un point haut en 2005. De même, la Grèce, l'Italie et l'Irlande, dont le développement des assurances sociales est plus tardif, atteignent leur point haut au milieu des années 2000.

Les baisses des prestations ne concernent pas les mêmes secteurs dans tous les pays. Du côté de l'assurance chômage, la dégradation commence en Autriche, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas au tout début des années 1980. Elle a lieu entre 1985 et 1992 en France, en Allemagne, en Belgique et en Suède, et dans la seconde moitié des années 1990 au Danemark, en Norvège et au Portugal. Elle peut se manifester, selon les pays, par une baisse du taux de remplacement ou par un durcissement des conditions d'éligibilité. Du côté des pensions, la dégradation commence au début des années 1980 au Danemark, en Suède, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas. Elle a lieu au cours des années 1990 en Italie, en France, en Espagne, en Suisse, en Allemagne. Des baisses similaires de prestations s'observent

[6] Nous utilisons ici la série de données comparative CWE2 construite par Lyle Scruggs, Detlef Jahn et Kati Kuitto [2014].

également du côté de l'assurance maladie. De manière générale, ces réformes interviennent plus tôt et sont plus importantes dans les pays nordiques et au Royaume-Uni que dans les pays d'Europe continentale. Là où domine le modèle bismarckien, l'attachement de la population à l'assurance sociale et l'implication des partenaires sociaux dans la gestion du système laissent moins de marge de manœuvre aux gouvernements pour mettre en place des réformes rapides. Dans ces pays, il s'agit d'abord de réformes de la gouvernance, du financement, ou de dispositifs périphériques, moins visibles, qui laissent apparemment le système intact ^[7] [Palier, 2010]. Dans les pays méditerranéens (Italie, Espagne, Portugal, Grèce), un phénomène de rattrapage (hausse du niveau des prestations, généralisation de la couverture sociale) domine cette période (voir graphique page 55), malgré certaines réductions des prestations pour les personnes déjà couvertes.

Ainsi, après la période de renforcement de la protection sociale dans les années 1960-1970, la croissance des dépenses se maintient au cours des années 1980 et 1990, mais les prestations ont tendance à se réduire, parfois fortement (la diminution des prestations chômage en Suède, au Danemark ou au Royaume-Uni est spectaculaire). Mais dans la plupart des cas, ces baisses ne sont pas suffisantes pour annuler la tendance générale à l'augmentation des dépenses. En effet, la protection s'étend à toute la population, et les facteurs institutionnels (les réglementations existantes) et démographiques (le vieillissement) conduisent « mécaniquement » à une augmentation des dépenses plus rapide que celle du PIB.

Il est difficile de dire ce qui a déterminé ce premier retournement : il n'y a pas a priori de limite économique au niveau des dépenses sociales, et il serait absurde de considérer qu'un maximum « naturel » a été atteint. Le reflux peut s'expliquer par différents facteurs politiques et économiques. Dans une période d'incertitude sur la croissance, de libéralisation ^[8] des économies européennes (développement de la concurrence commerciale et fiscale, libre circulation des capitaux) et avec, enfin, la disparition de l'Union soviétique comme contre-modèle, le rapport de force s'est trouvé modifié. Par ailleurs, s'il est possible de concilier la progression des salaires, des profits et le développement de la protection sociale lorsque la croissance est forte, le conflit de répartition se durcit quand la

[7] On peut penser aux réformes des retraites du gouvernement Balladur, dont les principaux effets sur le montant des pensions se sont manifestés plus d'une décennie plus tard.

[8] Cette libéralisation n'a rien de naturel : elle a elle-même été le résultat d'un processus politique européen auquel les sociaux-démocrates ont pris toute leur part.



croissance ralentit, dans la mesure où une augmentation de la protection sociale peut se traduire par un gel des salaires nets ou une diminution des profits. Progressivement, la vision sociale-démocrate a fait place à la grille de lecture « néolibérale » (un modèle dans lequel l'organisation économique et les institutions sont mis au service de l'organisation et de la stimulation de la concurrence) qui tend à opposer dépenses sociales et attractivité économique. Ainsi, dans les pays d'Europe où les assurances sociales sont financées par cotisations, les organisations d'employeurs obtiennent un gel généralisé des cotisations au milieu des années 1990 [Zemmour, 2012]. En France, ce changement de position s'articule dès les années 1980 à une campagne patronale contre les « charges sociales » [Palier, 2005], dont l'influence se fera sentir sur les programmes de l'ensemble des partis politiques ^[9].

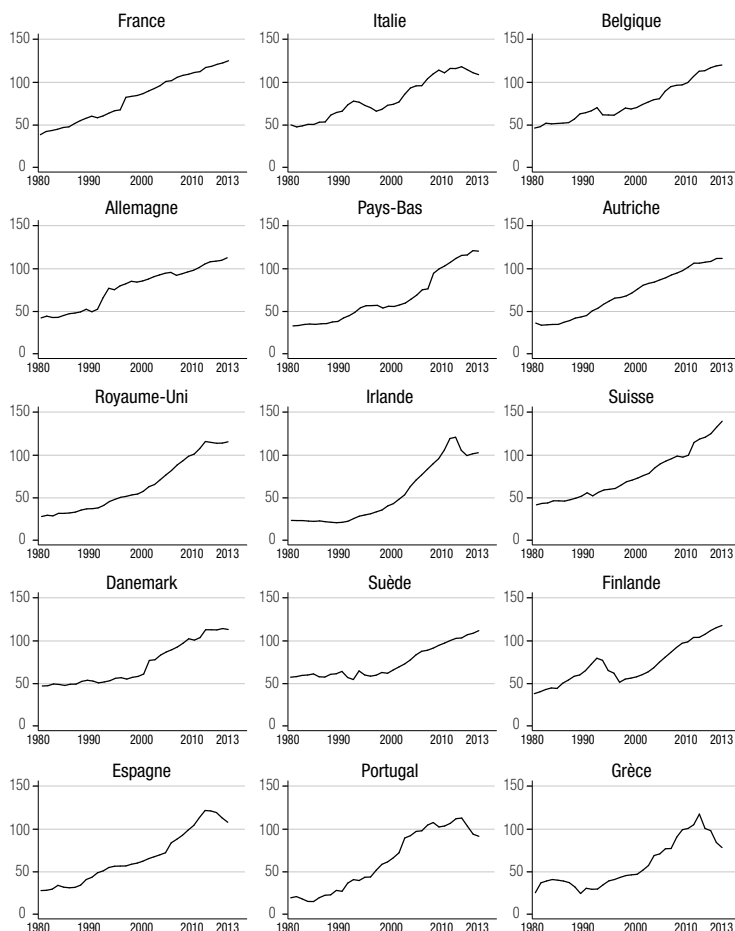
Au cours de cette période, les différences entre gouvernements de droite et de gauche demeurent sensibles : Bruno Amable, Donatella Gatti et Jan Schumacher [2006] montrent par exemple que sur la période de 1981 à 1999, les gouvernements de gauche tendent à accentuer l'augmentation des dépenses sociales en période de crise, tandis que ceux de droite contribuent davantage à leur ralentissement.

En France, par exemple, le Parti socialiste adhère aux objectifs de maîtrise des dépenses des assurances sociales traditionnelles ou de gel des cotisations sociales. Pour faire face à des besoins non couverts, tout en maîtrisant les coûts, il met en place des politiques sociales spécifiques, ciblées sur les populations non couvertes, telles que le revenu minimum d'insertion (RMI), créé en 1988 sous le gouvernement de Michel Rocard, ou la couverture maladie universelle (CMU), adoptée en 1999 sous le gouvernement Jospin. En revanche, il ne fait pas le choix d'étendre les protections des assurances sociales traditionnelles (chômage, retraite, santé), ce qui avait été son option au début des années 1980, par exemple avec la retraite à 60 ans. Dans le même temps, il se signale politiquement par son opposition à plusieurs réformes de réduction des prestations portées par la droite (plan Juppé de 1995, réforme des retraites de 2003).

A contrepied de ce positionnement, les réformes Schröder du milieu des années 2000 en Allemagne constituent sans

[9] Voir, à ce sujet, *Les décennies aveugles*, par Philippe Askenazy [2011].

Evolution des dépenses de santé en euros constants base 100 = 2007



doute la rupture la plus emblématique pour la gauche européenne en matière de protection sociale : le démantèlement partiel de l'assurance chômage au bénéfice d'un système de minima sociaux bien moins généreux. Paradoxalement, même cette réforme – qui a considérablement diminué les droits de certains chômeurs, mais également amélioré la situation de certains bénéficiaires de minima – n'a pas été l'occasion à court terme d'une baisse des dépenses sociales.



Depuis 2010, le nouvel âge de l'austérité

La situation que connaît l'Europe, comme l'ensemble des pays de l'OCDE, depuis la crise est sans précédent. Après une accélération du niveau des dépenses en 2009 – essentiellement due à l'augmentation du chômage, mais aussi parfois du fait de politiques discrétionnaires –, on assiste dans de nombreux pays à un recul de la part des dépenses sociales dans le PIB. Et même parfois à la baisse absolue des dépenses réelles (en euros constants). Suite à la crise, les pays s'appauvrissent, et, par le biais des plans d'austérité, les systèmes de protection sociale également. Ce qui s'est produit

dans de nombreux pays n'est pas un simple effet de stabilisation, c'est une baisse absolue des dépenses sociales, phénomène inobservé avec une telle ampleur et une telle simultanéité à l'ère de la protection sociale moderne (voir graphique page précédente). Le phénomène est particulièrement spectaculaire pour les dépenses de santé, qui traduisent un démantèlement des

CE QUI S'EST PRODUIT DANS DE NOMBREUX PAYS N'EST PAS UN SIMPLE EFFET DE STABILISATION, C'EST UNE BAISSÉ ABSOLUE DES DÉPENSES SOCIALES, PHÉNOMÈNE INOBSERVÉ AVEC UNE TELLE AMPLÉUR ET UNE TELLE SIMULTANÉITÉ À L'ÈRE DE LA PROTECTION SOCIALE MODERNE

structures publiques de soins et/ou un recul de l'accès aux soins – moindre prise en charge, renoncement aux nouvelles technologies –, alors que tendanciellement les besoins augmentent. En 2013, la baisse réelle des dépenses de santé par rapport à 2009 était de plus de 30 % en Grèce, 17 % au Portugal, 14 % en Irlande, 10 % en Espagne et 7 % en Italie. On enregistre également des épisodes de baisse plus modérée des dépenses au Royaume-Uni, au Danemark ou au Luxembourg.

Les dépenses de retraite, elles aussi, reculent dans plusieurs pays (Allemagne, Grèce, Irlande) malgré l'augmentation du nombre de retraités. La France n'a pas connu une telle baisse en valeur absolue, mais elle a suivi, de manière atténuée, le même mouvement : elle a quasiment stoppé l'augmentation de ses dépenses de santé et baissé significativement en 2015 et 2016 celles de la branche famille (notamment du fait de la mise sous condition de ressources des allocations familiales), amorçant ainsi une contraction inédite des dépenses dans ce secteur.

Ajoutons qu'à la différence des années 1990, où les réformes des revenus de remplacement s'appuyaient sur un

discours de privatisation (il s'agissait alors de faire reculer la part du public pour faire de la place aux opérateurs privés au nom de l'efficacité ou de la liberté de choix), les réformes entreprises dans l'Union européenne depuis 2010 traduisent un appauvrissement absolu : la baisse de la protection sociale est le pendant des baisses de salaires et d'emplois publics programmées dans le cadre européen pour restaurer les finances publiques et la compétitivité. Seuls les pays à forte productivité (et à fort excédent commercial) sont autorisés à maintenir ces dépenses à un niveau élevé, les autres doivent « s'ajuster ».

Dans un tel contexte, la marge de manœuvre de la social-démocratie est très restreinte. Le choix se résume à changer de doctrine en acceptant des plans de rigueur plus ou moins sévères, ou à s'y opposer pour tenter de relancer le développement de l'État social. La stratégie du changement de doctrine est extrêmement coûteuse politiquement, car elle sape la base traditionnelle de la social-démocratie. En Allemagne, le gouvernement Schröder, qui avait remis en cause le fonctionnement de l'assurance chômage, a provoqué une scission à la fois du SPD et de son électorat [Françon, 2013] et ouvert une période de plus de dix ans de participation minoritaire à un gouvernement conservateur. Les partis sociaux-démocrates connaissent une crise historique dans les pays d'Europe du Sud. Quant à la stratégie alternative (reprendre le chemin de l'expansion de l'État social), elle implique un rapport de force frontal avec la majorité des gouvernements européens – dont l'exemple grec a montré que les moyens de rétorsion ne sont pas que rhétoriques.

La fin de l'alignement des intérêts

La social-démocratie, dont la stratégie s'appuyait sur l'alignement des intérêts d'une large partie des classes moyennes et populaires, se trouve désormais confrontée à différentes options qui fragmentent son électorat au lieu de le rassembler. En témoignent, en France, les discussions sur le déplacement de prélèvements sociaux d'un groupe social à l'autre (par exemple, baisse de cotisations contre hausse de CSG), les différentes propositions pour équilibrer l'assurance chômage sans

A LA DIFFÉRENCE DES ANNÉES 1990, OÙ LES RÉFORMES DES REVENUS DE REMPLACEMENT S'APPUYAIENT SUR UN DISCOURS DE PRIVATISATION, LES RÉFORMES ENTREPRISES DANS L'UNION EUROPÉENNE DEPUIS 2010 TRADUISENT UN APPAUVRISSMENT ABSOLU



MINIMISER LE NOMBRE DE MÉCONTENTS N'EST PAS UNE STRATÉGIE POLITIQUE TRÈS PORTEUSE

en augmenter les ressources (selon qu'on diminue le taux de remplacement ou qu'on le maintient en rendant les prestations dégressives, les perdants ne seront pas les mêmes), ou les différentes réformes paramétriques des retraites. Or minimiser le nombre de mécontents n'est pas une stratégie politique très porteuse : ceux dont la situation demeure inchangée ou peu améliorée n'en éprouvent pas une forte gratitude, alors que ceux dont la situation se dégrade peuvent se détourner bruyamment.

On entend parfois que la social-démocratie est en crise parce que son programme historique, le développement de l'État social, est réalisé dans tous les pays développés : ayant atteint son objectif, la gauche de gouvernement serait désœuvrée et désormais inutile à ses électeurs. En réalité, les mutations économiques et sociales en cours sont au contraire propices au développement de nouvelles protections (petite enfance, dépendance, emploi, formation, etc.). En revanche, les conditions économiques et politiques de construction d'un compromis politique pour soutenir un tel programme se sont nettement dégradées et placent les partis de gauche devant une série d'impasses ou de choix radicaux ^[10]. ■

[10] Cette analyse appuyée sur la fragmentation des opinions politiques est développée notamment dans Bruno Amable, Elvire Guillaud et Stefano Palombarini [2012].

Bibliographie

Amable B. et Palombarini S., 2005, *L'économie politique n'est pas une science morale*, Paris, Liber.

Amable B., Gatti D. et Schumacher J., 2006, « Welfare-state retrenchment: The partisan effect revisited », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, n° 3, pp. 426-444.

Amable B., Guillaud E. et Palombarini S., 2012, *L'économie politique du néolibéralisme. Le cas de la France et de l'Italie*, Opuscules du Cepremap, Paris, ENS Rue d'Ulm.

Askenazy Ph., 2011, *Les décennies aveugles. Emploi et croissance (1970-2010)*, Paris, Le Seuil.

Françon B., 2013, *Économie politique des réformes de l'indemnisation du chômage : le cas des lois Hartz (2003-2005)*, thèse de doctorat, université Paris 1.

Friot B., 1999, *Et la cotisation sociale créera l'emploi*, Paris, La Dispute.

Iversen T. et Soskice D., 2006, « Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More Than Others », *American Political Science Review*, vol. 100, n° 2, pp. 165-181.

Lasserre R., 2011, « La réforme de l'État social en Allemagne »,

Bibliographie

Regards sur l'économie allemande. Bulletin économique du Cirac n° 100, pp. 39-50.

Morel N., 2013, « L'Etat-providence suédois comme modèle social productif », *Politiques sociales et familiales*, vol. 112, n° 1, pp. 39-49.

Palier B., 2005, *Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Paris, PUF.

Palier B., 2010, *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam, Amsterdam University Press, p. 456.

Polanyi K., [1944] 1983, *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard.

Ramaux Ch., 2012, *L'Etat social. Pour sortir du chaos néolibéral*, Paris, Mille et une nuits.

Scruggs L., Jahn D. et Kuitto K., 2014, « Comparative Welfare Entitlements Data Set 2, Version 2014-03 ». Voir sur <http://cwed2.org>

Zemmour M., 2012, *Economie politique des réformes de la protection sociale, une approche par le financement. Le cas de l'Europe bismarckienne (1980-2007)*, thèse de doctorat, université Paris 1.