

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 11 avril 2012 à 9h30
« Parcours de vie, activité professionnelle et retraite »

Document N°2

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

A propos de
« Trois leçons sur l'Etat-providence » de Gosta Esping Andersen

Présentation par Bruno Palier

La république des idées 2008

A propos de

« Trois leçons sur l'État-providence » de Gøsta Esping-Andersen

Pour beaucoup aujourd'hui, les dépenses de l'État-providence (retraites, assurance-maladie...) sont un coût qu'il s'agit sinon de réduire, en tous cas de contenir. Et si elles devenaient un investissement ? Un investissement dans l'avenir, non seulement pour protéger les individus contre les aléas de la vie, mais pour les aider à rester maîtres de leur destin tout en répondant aux défis économiques de demain ? C'est à cette révolution sociale et politique que nous invite le grand sociologue Gøsta Esping-Andersen.

Présentation par Bruno Palier

Quel État-providence pour les sociétés post-industrielles vieillissantes ?

Alors que l'avènement de l'économie post-industrielle a remis en cause les compromis qui ont porté la croissance des États-providence européens [1], les grandes évolutions sociales récentes (entrée des femmes sur le marché du travail, vieillissement de la population, inégalités croissantes...) appellent de nouvelles interventions. Est-il aujourd'hui possible de trouver les nouveaux compromis qui permettraient de redéfinir les missions de l'État-providence au XXI^e siècle ? Les trois leçons que l'on va lire proposent une véritable révolution dans l'approche de cette question. Elles proposent de substituer à une conception traditionnelle et statique des politiques sociales, visant à réparer les situations les plus difficiles ou bien à remplacer les revenus perdus, une perspective dynamique prenant en compte les trajectoires des individus, leurs aléas dans l'économie de la connaissance, et l'émergence de nouvelles inégalités entre les genres, les générations et les groupes sociaux propres aux sociétés post-industrielles. Cette approche montre que les politiques sociales ne peuvent plus se contenter d'être des dispositifs d'indemnisation, mais qu'elles doivent porter une stratégie collective d'investissement social. Bref, il s'agit de passer d'un État-providence essentiellement « infirmier », à un État-providence « investisseur ».

État-providence et société industrielle

Les systèmes d'assurance sociale, figure principale de l'État-providence en Europe continentale, sont l'émanation et le support de la société industrielle. Ils naissent au XIX^e siècle avec la révolution industrielle et son corrélat social : l'émergence du salariat [2]. Destinées à garantir la continuité du revenu des ouvriers qui ont perdu les solidarités familiales et locales de la société agricole, elles permettent en même temps aux patrons de s'assurer la fidélité, la stabilité et la qualité de leur main-d'oeuvre.

Au cours des trente années qui suivent la Seconde Guerre mondiale, le fordisme et les approches keynésiennes des politiques économiques vont permettre une véritable explosion des dépenses sociales (de 5 à 25 % du PIB en moyenne en Europe). Pendant cette période, les politiques économique et sociale semblent se renforcer l'une l'autre. Les dispositifs de protection sociale permettent alors de soutenir et de relancer la croissance économique : ils sont créateurs d'emploi (professions sanitaires, sociales et d'administration de la protection sociale) ; ils permettent de soutenir la capacité à consommer de ceux qui ne peuvent plus travailler (pour cause de maladie, chômage, vieillesse, invalidité) ; dans la mesure où ils garantissent une sécurité du revenu, ils libèrent l'épargne de protection et permettent de consacrer une part croissante des revenus à la consommation ; ils sont aussi des instruments

de relance de la consommation (par le biais d'une augmentation des prestations sociales ou de créations d'emplois dans les services sociaux publics). La croissance économique des « Trente glorieuses » (1945-1975) repose en grande partie sur les interactions vertueuses entre développement de l'industrie de biens standardisés de grande consommation, consommation de masse et généralisation de la protection sociale.

Utile à l'économie, la protection sociale permet en même temps de répondre aux besoins sociaux de l'époque : améliorer la santé de la population dont l'espérance de vie dépasse rarement 65 ans, lutter contre la pauvreté, qui est alors - et depuis longtemps - concentrée sur les personnes âgées, et soutenir la nouvelle répartition des rôles sociaux. Alors que dans les sociétés agricoles, tout le monde travaillait à la ferme (les hommes, les femmes et les enfants), la société industrielle définit une nouvelle répartition des tâches, où les hommes garantissent le revenu et la protection sociale de l'ensemble du ménage, les enfants sont de plus en plus scolarisés, et les femmes supposées rester à la maison et prendre en charge les travaux domestiques.

Si tous les États-providence développés partagent les fonctions de soutien à la demande et d'indemnisation des risques sociaux, les différents pays occidentaux n'ont pas tous mis en place les mêmes dispositifs de protection sociale. On peut regrouper les systèmes de protection sociale en trois grandes familles ou régimes (le régime social-démocrate des pays scandinaves, le régime libéral des pays anglo-saxons, le régime conservateur-corporatiste des pays d'Europe continentale) [3], en différenciant à la fois les objectifs politiques et sociaux qu'ils cherchent à atteindre (respectivement : l'égalité des citoyens, la seule couverture sociale des plus pauvres, le maintien du revenu des travailleurs) et les instruments qu'ils utilisent à cet effet (respectivement : politiques universelles et services sociaux gratuits, politiques sociales ciblées, assurances sociales financées par des cotisations sociales). À l'heure où les conditions économiques et sociales changent, ce sont les systèmes de protection sociale d'Europe continentale, les plus ancrés dans l'industrialisme, qui rencontrent les difficultés les plus grandes.

Les divorces

L'ouverture progressive des économies et l'arrivée de nouveaux pays dans le jeu économique mondial ont déstabilisé les économies industrielles traditionnelles et remis en cause les relations entre politiques économiques et politiques sociales. La compétition croissante que se font les entreprises européennes entre elles pèse sur les coûts, et notamment les coûts non salariaux comme ceux issus du financement de la protection sociale par cotisation sociale. La mondialisation des échanges, la circulation des capitaux ont déplacé les activités économiques, délocalisant vers l'Est (en Europe, mais surtout en Asie) les activités industrielles de masse, reposant sur une main-d'oeuvre ouvrière peu chère et peu qualifiée. Cette évolution conduit les pays anciennement industrialisés à se reconvertir dans de nouvelles activités post-industrielles, fondées à la fois sur l'innovation technologique, les hautes qualifications, le savoir, et sur les services (qualifiés ou non), notamment les services à la personne [4]. Les protections fondées sur les assurances sociales, conçues à l'origine pour protéger les ouvriers industriels peu qualifiés ayant un contrat à durée indéterminée, le plus souvent dans les secteurs industriels ou de services classiques, s'avèrent mal adaptées pour protéger des parcours professionnels plus mobiles, plus chaotiques, souvent plus précaires, typiques de la nouvelle économie. De plus en plus de personnes, mais surtout de nouveaux groupes se retrouvent en difficulté (les jeunes, les femmes, les personnes non qualifiées...). Ces personnes ne sont pas forcément les mieux protégées par les systèmes existants. Les

travailleurs salariés protégés se retrouvent eux-mêmes dans une situation plus précaire, du fait des évolutions démographiques comme des mutations économiques qui risquent d'affaiblir leurs protections autrefois bien établies.

Dans ce nouveau contexte, les politiques sociales semblent être devenues contre-productives : en raison de leur mode de financement et de la compétition fiscale entre les États, elles sont dénoncées comme un coût, et non plus présentées comme un moyen de soutenir l'économie. Elles semblent parfois soutenir l'inactivité plutôt que l'activité : multiplication des systèmes de préretraite (Allemagne, France, Belgique), nombre croissant de bénéficiaires d'allocation invalidités (aux Pays-Bas notamment), aide au maintien voire au retour des femmes au foyer (Allemagne). Il s'agit là d'une évolution paradoxale des politiques sociales : partant d'une situation où elles devaient soutenir le plein-emploi, elles ont peu à peu été utilisées pour retirer des individus du marché du travail. De telles politiques ont conduit à une hausse des dépenses de protection sociale non compensée par de nouvelles ressources.

Les politiques sociales construites dans l'après-Seconde Guerre mondiale sont de plus en plus « désajustées » économiquement, mais aussi socialement. Pas plus que l'économie postindustrielle ne ressemble à l'économie industrielle, la société post-industrielle ne ressemble à la société industrielle. Dans cette nouvelle société, les femmes travaillent, les couples divorcent, la fécondité baisse, l'espérance de vie s'allonge considérablement, la pauvreté se déplace.

Ainsi en France, alors que les femmes représentaient un tiers de la population active, elles en représentent près de la moitié aujourd'hui, les taux d'emploi des femmes de 25 à 49 ans étant passés de 40 % au début des années 1960 à 80 % aujourd'hui [5]. Alors que la famille typique des années 1950 et 1960 était constituée d'un couple marié avec trois enfants, aujourd'hui un couple sur trois divorce en France (un sur deux en région parisienne), et la fécondité est passée de 3 enfants par femme à partir de 1946 et dans les années 1950, à 1,7 au milieu des années 1990 pour remonter à 2 en 2007 [6]. Ce taux de fécondité qui est aujourd'hui le plus élevé d'Europe ne suffit cependant toujours pas à renouveler la population. En outre, le ralentissement des années 1980 et 1990 réduit considérablement la taille de la population active à venir, qui devra pourtant financer un nombre de plus en plus grand de retraités [7], qui vivent de plus en plus longtemps [8] et dont les besoins sociaux s'accroissent (en matière de santé, mais surtout de prise en charge de la dépendance [9]). Si les débats se focalisent en France sur les nouveaux besoins engendrés par le vieillissement de la population, on oublie cependant que la pauvreté s'est déplacée. Il y avait 7,1 millions de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté [10] en France en 2005. Parmi eux, 6 millions ont moins de 60 ans, dont 2 millions sont des enfants (moins de 18 ans) pauvres, et 1,1 million ont entre 18 et 29 ans¹. La pauvreté n'est plus concentrée chez les personnes âgées, c'est aujourd'hui le problème de femmes seules avec enfants, de personnes sans diplômes, sans qualification, de chômeurs de longue durée. Toutes ces personnes bénéficient de très peu de protection de la part des systèmes traditionnels qui se sont concentrés sur les retraites et la santé, autant de prestations qui bénéficient d'abord aux plus âgés.

Les systèmes de protection sociale sont directement affectés par les changements démographiques et familiaux : le vieillissement de la population pose des problèmes de financement aux systèmes de retraite, mais il a également un impact sur les questions de la répartition du travail tout au long de la vie et de l'adaptation des qualifications aux évolutions technologiques ; les changements dans les relations familiales, l'augmentation du nombre de familles monoparentales, de familles recomposées, l'entrée massive des femmes sur le marché

du travail perturbent le fonctionnement de systèmes conçus sur un modèle familialiste, où les droits sont accordés à celui (et rarement celle) qui a une activité rémunérée et par extension aux membres de sa famille. Les nouvelles formes de pauvreté sont mal prises en charge, et encore moins évitées. Ces nouveaux défis poussent à repenser les objectifs et les stratégies d'intervention des politiques sociales.

Tourner les politiques sociales vers le futur

Comment répondre aux nouveaux besoins sociaux ? En a-t-on les moyens financiers ? Les politiques sociales pourraient-elles contribuer à la nouvelle croissance économique ? L'heure n'est plus au rafistolage des systèmes issus du passé mais à l'élaboration de nouveaux principes et de nouvelles pistes. Les systèmes européens de protection sociale sont bien trop différents pour imaginer qu'un modèle social européen parfaitement unifié voie le jour à brève échéance. En revanche, à partir d'une réflexion approfondie sur les politiques sociales, mais aussi à partir des expériences positives menées ici ou là en Europe (plus souvent dans les pays nordiques qu'ailleurs), il est possible de souligner les réorientations nécessaires pour permettre aux citoyens européens de vivre dans les meilleures conditions possibles la transition d'une économie essentiellement industrielle vers une économie de service, qui mobilise des emplois de plus en plus qualifiés, mais fait aussi appel aux services à la personne, souvent peu qualifiés.

De nouveaux risques de polarisation sociale apparaissent avec la transformation des économies, et notamment avec le développement d'emplois peu qualifiés et mal rémunérés. Pour faire face à ces nouveaux risques, Gøsta Esping-Andersen propose d'abandonner la perspective statique qui se contente de soulager les difficultés présentes des individus ou bien de maintenir les revenus perdus, pour adopter une perspective dynamique qui pense les problèmes sociaux en termes de trajectoire de vie : quels sont les investissements nécessaires aujourd'hui pour éviter d'avoir à indemniser demain ? Comment éviter les effets cumulatifs des handicaps sociaux tout au long de la vie [11] ? Il s'agit de passer de politiques sociales réparatrices et compensatrices à une stratégie préventive fondée sur une logique d'investissement social. Dans cette perspective, ce sont les femmes et les enfants d'abord qui devraient attirer notre attention, ne serait-ce que parce qu'ils sont les seuls (les femmes encore inactives, les enfants futurs actifs) susceptibles d'accroître les ressources à consacrer aux retraites à venir. Ouvrir aux femmes le « deuxième âge de l'émancipation » [12], permettre à tous d'acquérir les compétences nécessaires à l'économie de la connaissance, tels sont les nouveaux défis pour l'État-providence, si l'on veut qu'il soit en outre capable de financer les retraites ou les dépenses de santé à l'avenir. Il s'agit en somme de *préparer* plutôt que de *réparer*, de prévenir, de soutenir, d'armer les individus et non pas de laisser fonctionner le marché, puis d'indemniser les perdants.

Pour ce faire, il faut inverser l'ordre des problèmes, redéfinir le sens de la solidarité sociale, et compter autrement. Alors même que nous avons du mal à financer des dépenses de santé qui explosent, que les prévisions sont pessimistes pour les dépenses de retraite, comment trouver de nouvelles ressources ? C'est ici que Gøsta Esping-Andersen propose de penser autrement certaines dépenses sociales : non pas comme un coût qui entraverait la croissance économique, mais comme un investissement qui accompagne et soutient la transition vers l'économie de la connaissance. Aider les enfants à acquérir les compétences adaptées aux activités de pointe, permettre aux femmes de travailler : autant de garanties d'une croissance plus forte et de meilleurs revenus pour l'État-providence. Les politiques sociales peuvent

retrouver une utilité économique, si elles sont conçues non plus comme une dépense (un coût) qui intervient après la croissance économique, mais comme un facteur de richesses futures.

Pourquoi encore compter sur l'État ? Confier la protection sociale au secteur et aux financements privés ne serait-il pas moins coûteux et plus efficace ? Privatiser ne fera ni disparaître les besoins, ni même baisser la facture. Il faudra de toute façon couvrir les besoins des personnes âgées, besoins de revenus, de santé, de prise en charge de la dépendance. L'investissement social public paraît cependant plus efficace et plus juste que le recours au marché ou aux familles. Notamment parce qu'il doit permettre d'augmenter les chances de tous les enfants, de produire en conséquence plus d'actifs bien occupés et protégés, et de multiplier les emplois pour les femmes (le privé ne génère pas tout seul des places en crèches accessibles à tous, les femmes les plus démunies étant alors incitées à rester à la maison). L'investissement social collectif peut en outre permettre de garantir une plus grande égalité. Si l'on opte pour les dépenses privées, alors les inégalités engendrées par le marché se reproduiront. C'est ici que Gøsta Esping-Andersen rappelle les principes de justice sociale qui doivent guider les nouveaux investissements sociaux : celui de la garantie de l'égalité des chances pour tous les enfants, celui de l'égalité pour les femmes (avec les hommes, mais aussi entre les différents milieux sociaux), celui de l'égalité entre les catégories de retraités, dont les revenus risquent de se polariser, reflétant chez les retraités à venir les polarisations sociales présentes. C'est au nom de l'égalité que cet ouvrage propose une stratégie d'investissement public dans les politiques sociales pour les enfants, les femmes et les personnes âgées. L'enjeu est de taille pour la France, car les écarts de revenus comme les inégalités générationnelles [13] y sont plus marqués que dans le Nord de l'Europe ou aux Pays-Bas.

Les trois grands défis de l'État-providence au XXI^e siècle

Le bouleversement social le plus important de ces dernières décennies est sans doute celui qui a vu les femmes entrer massivement sur le marché du travail. C'est pourquoi la première leçon proposée ici est consacrée aux défis que représente pour l'État-providence du XXI^e siècle cette « révolution du rôle des femmes ». Il est crucial de favoriser l'emploi des femmes et l'égalité entre les femmes et les hommes par le développement des services sociaux de prise en charge des enfants et d'autres personnes dépendantes. Développer des crèches et d'autres services sociaux est une source de créations d'emplois et permet aux mères de travailler. Cela apparaît essentiel aussi bien pour les enfants que pour rendre compatibles vie familiale et vie professionnelle. En outre, favoriser le travail des femmes correspond à une volonté de ces dernières (acquérir une autonomie financière par rapport aux hommes), mais aussi à un triple besoin social : développer les services de prise en charge des personnes dépendantes (jeunes et vieux), réduire les risques de pauvreté des enfants (la pauvreté des enfants est toujours plus faible dans les ménages où les deux parents travaillent) et augmenter les taux généraux d'emploi (afin de dégager des ressources pour les retraites). Mais des politiques favorables aux femmes ne peuvent se satisfaire du seul objectif de compatibilité entre vie professionnelle et vie familiale : elles doivent aussi insister sur l'égalité entre les hommes et les femmes. Il s'agit bien sûr d'égalité de traitement dans la vie professionnelle. Mais il convient également de rééquilibrer la répartition des tâches domestiques. La vie professionnelle des femmes, et notamment leurs carrières, adopte des traits de plus en plus « masculins ». Une véritable politique d'égalité devrait donc aussi viser à « féminiser » les traits de la vie des hommes, en les incitant à s'investir davantage auprès des enfants et dans le foyer. Garantir véritablement l'égalité des chances des enfants, tel est l'objet de la deuxième leçon. Alors que les systèmes actuels de protection sociale dépensent de plus en plus pour les personnes âgées, il semble nécessaire d'investir dans les enfants. Plutôt que de lutter contre

l'exclusion sociale une fois qu'elle est réalisée, plutôt que de devoir former de nouveau une main d'œuvre sur le tard, il vaut mieux concentrer les efforts sur une démarche préventive centrée sur l'enfance. Lutter contre la pauvreté des enfants et leur garantir les meilleures conditions de garde et d'éveil doit à la fois permettre de prévenir l'exclusion (la pauvreté sévit le plus chez les adultes issus de milieux pauvres) et de préparer une main-d'œuvre mieux formée, qualifiée et mobile (une socialisation précoce en crèche permet de réduire considérablement les risques de difficultés scolaires). Pour ce faire, il est nécessaire à la fois de garantir un revenu minimal à toutes les familles (donc de ne pas abandonner les anciennes politiques distributives, voire de les développer : la lutte contre les effets de la pauvreté et de la précarité des familles reste essentielle) et de favoriser le développement des modes collectifs de prise en charge des enfants qui garantissent une bonne socialisation primaire et des conditions d'apprentissage de nature à préparer convenablement l'avenir.

Si l'on parvient ainsi à augmenter les taux d'emploi féminin et à garantir les meilleurs emplois aux futurs actifs, alors des ressources plus importantes pourront être consacrées aux retraites. La troisième leçon souligne que, dans le domaine des retraites comme ailleurs, le souci d'égalité doit encore une fois prévaloir, en maintenant l'équité entre générations mais aussi à l'intérieur des générations. Pour maintenir l'équité intergénérationnelle, les politiques de retraites proprement dites peuvent appliquer le « principe de Musgrave », qui veut que, si l'on modifie les niveaux de cotisations (payées par les actifs) ou bien les niveaux des pensions des retraités, on le fasse en proportion équivalente afin de ne pas modifier le rapport entre salaire net des actifs et revenu net des retraités. Mais il convient aussi de préparer les dispositifs publics à prendre en charge les disparités de revenus à venir entre les retraités qui furent des actifs ayant réussi à prendre le train de l'économie de la connaissance, et ceux qui n'ont pu le faire.

On ne trouvera pas dans cet ouvrage des recettes passe-partout qui seraient applicables du jour au lendemain. Cependant, le mérite de ces orientations inspirées par certaines expériences et réflexions européennes est de proposer un horizon nouveau et commun pour les réformes de la protection sociale, qui ne se limite plus à de simples restrictions budgétaires mais qui allie adaptation aux nouveaux contextes économiques et progrès social.

Gøsta Esping-Andersen, *Trois leçons sur l'État-providence*, La République des idées / Seuil, 2008, ISBN 978.2.02.097098.3, 11,5 €
Traduit de l'anglais par Marianne Groulez.


LA REPUBLIQUE DES IDEES

Seuil 

NOTES

[1] Voir Pierre Rosanvallon, *La Crise de l'État-providence*, Seuil, 1981, et les *Trois Leçons sur la société post-industrielle* de Daniel Cohen, Seuil / La République des idées, 2006.

[2] Voir Robert Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard, 1995 (édition de poche, Gallimard, « Folio / Essais », 1999).

[3] Gøsta Esping-Andersen, *Les Trois Mondes de l'État-providence*, Paris, PUF, 2007 (2e édition).

[4] Cf. Daniel Cohen, *op. cit.*

[5] Voir Margaret Maruani (dir.), *Femmes, Genre et Société*, Paris, La Découverte, 2005.

[6] Données INSEE.

[7] En France, les personnes de 65 ans et plus représentaient 16 % de la population en 2000, ils représenteront 21 % en 2020, et 28 % en 2040.

[8] L'espérance de vie à la naissance était en 1950 de 63 ans pour les hommes et de 69 ans pour les femmes, elle est aujourd'hui respectivement de 77 et 84 ans.

[9] Le risque de devenir dépendant est très élevé au-delà de 80 ans, le nombre de personnes de plus de 80 ans dans la population française devrait passer de 2,2 millions en 2000 à 4 millions en 2020 et à près de 7 millions en 2040.

[10] Nombre de personnes vivant avec moins de 60% du salaire médian.

[11] Une enfance pauvre peut empêcher d'acquérir les compétences nécessaires pour entrer plus tard dans une carrière professionnelle bien rémunérée et protégée, processus qui peut entraîner des problèmes de précarité, lesquels déboucheront sur de basses retraites.

[12] Pour reprendre le titre de l'ouvrage de Dominique Méda et Hélène Péruvier, *Le Deuxième Âge de l'émancipation*, Seuil / La République des idées, 2007.

[13] Voir notamment Louis Chauvel, *Les Classes moyennes à la dérive*, Seuil / La République des idées, 2006.