

CRISE ET ÉTAT SOCIAL

Providence ou pompier ?

Raymond Klein

La crise rend caduques les critiques libérales de l'Etat-providence, mais fait apparaître de nouveaux défis. Le Luxembourg est bien moins à l'abri qu'il ne semble.

Quelle sera la nature de l'Etat-providence au 21^e siècle ? Alors qu'il y a quelques années encore, son démantèlement, pardon, sa « modernisation » à la sauce libérale apparaissait comme inéluctable, le vent semble avoir tourné. Cela se manifeste dans des détails, tels que la suppression du passage sur les « contrats de solidarité » dans le projet de réforme de l'aide sociale luxembourgeoise. Déposé en janvier 2008, ce texte de loi devait à l'origine lier les offices sociaux et les bénéficiaires d'aide par un contrat, au nom de la logique des droits et des devoirs remplaçant celle de l'aumône. « [Ce contrat] orchestre le devoir de solidarité envers la personne mais également les devoirs de la personne envers la société », indiquait le commentaire. Le projet de loi - qui peine toujours à être finalisé - a fait l'objet de multiples critiques, entre autres sur ce point, de la part notamment du Conseil d'Etat et de la Chambre des employés privés (CEP). Cette dernière critique le principe d'un contrat « inégalitaire » et remarque qu'« une sanction pour non-respect des obligations contenues dans le contrat de solidarité, consistant en une suspension ou suppression de

l'aide, irait à l'encontre du caractère inconditionnel de l'aide sociale. » D'où la mise en garde : « La politique d'aide sociale doit se concevoir comme un instrument de chasse à la pauvreté et non au pauvre. »

Pourtant, ce ne sont pas des libéraux mais des sociaux-démocrates qui ont développé l'idée de réformer l'Etat-providence ou l'Etat social, terme qui évite la connotation de passivité des bénéficiaires. Justement, Gosta Esping-Andersen, célèbre théoricien des systèmes de sécurité sociale, plaide pour une évolution d'une logique de réparation vers une logique de prévention, d'une aide passive vers une aide active. En effet, les instruments classiques de l'Etat social - fortement liés au fait d'avoir un emploi ou d'en retrouver un rapidement - étaient adaptés aux situations proches du plein emploi de l'ère industrielle. Mais dans une économie de services et une société de la connaissance, ils se révèlent insuffisants - et les personnes de plus en plus nombreuses à atterrir dans le filet ultime de l'aide sociale s'avèrent très difficiles à réinsérer dans le marché de l'emploi.

Or, de l'idée généreuse d'un Etat social actif - Esping-Andersen songe surtout à une éducation égalitaire et de qualité qui produirait des adultes compétitifs et autonomes - on a surtout retenu l'idée d'activer les chômeurs et les personnes en situation de détresse. Il n'est évidemment pas

faux d'essayer de minimiser les périodes de chômage, qui présentent un coût élevé, monétaire du côté de l'Etat social et humain du côté des bénéficiaires. Mais l'approche « active » dont la priorité absolue est de « réinsérer » les bénéficiaires d'aides dans l'emploi comporte deux risques. D'une part, elle a tendance à rendre responsables de leur sort les victimes d'aléas de la vie professionnelle et privée, aux yeux de la société, voire à leurs propres yeux. Au Luxembourg, cela s'est manifesté notamment lors de l'adoption du fameux projet de loi 5611 contre le chômage : il prévoit des « conventions d'activation » pour les demandeurs d'emploi, ceci malgré l'opposition de la CEP qui doutait que les devoirs du demandeur soient compensés par un droit à une aide efficace de la part de l'Etat.

Prévention, activation, sélectivité

D'autre part, en déversant sur le marché du travail une main d'oeuvre contrainte d'accepter des emplois de mauvaise qualité, l'« activation » tire vers le bas l'ensemble des conditions de travail et de salaire : multiplication des contrats à durée déterminée ou à temps partiel. Dans un pays comme la France où, malgré un chômage conséquent, ce « brassage » des chômeurs fonctionne relativement bien, cela a conduit à une augmen-

tation conséquente des « working poor » - la preuve par l'absurde que l'approche « priorité à l'emploi » est insuffisante.

Enfin, un second mot d'ordre a marqué la réflexion sur l'Etat social ces dernières années : celui de « sélectivité ». A première vue, là encore, l'idée semble juste : plutôt que d'arroser l'ensemble de la population de prestations, d'aides et d'allocations, concentrer les moyens dont dispose l'Etat sur les personnes réellement dans le besoin. Pourtant, un premier problème provient de la stigmatisation dont sont victimes les bénéficiaires d'aides particulières. Ensuite, il y a le risque de la désolidarisation, si, par exemple, la partie aisée de la population était obligée de prendre une assurance-maladie privée : la pression en faveur d'une limitation des coûts des caisses publiques augmenterait de la part de ces personnes aisées, obligées à financer des prestations sans pour autant en profiter.

Mais c'est en temps de crise que l'on prend conscience de la principale faiblesse de l'approche sélective de l'Etat social. En effet, l'incertitude généralisée ébranle le mythe qui fonde : que la majeure partie de la population serait capable de gérer sa vie sans support de la collectivité, et que seuls des « misérables » auraient besoin de l'Etat social. L'almanach social 2009 de la Caritas, présenté il y a deux semaines, offre une bonne il-

HALOCCYN / STOCKXCHING



La sélectivité empêche-t-elle la solidarité ?

lustration de cette approche. Dans un article introductif, Robert Urbé de Caritas-Luxembourg et son collègue suisse Carlo Knöpfel insistent longuement sur la subsidiarité des trois sources de sécurité sociale qu'ils identifient : marché de l'emploi, famille et Etat social. Ce faisant, ils suggèrent que la fonction de ce dernier se réduit à pallier les insuffisances des deux premiers - les gens qui ont une famille, et surtout, un emploi, n'en auraient pas besoin. D'ailleurs ce modèle est plus idéologique qu'opérant : Caritas s'engage explicitement en faveur du maintien de l'assurance-maladie unique et demande même la gratuité de la garde d'enfants, mesure non sélective s'il en est.

Au sein de la même publication, on trouve une toute autre approche sous la plume de Raymond Wagner, de l'Inspection générale de la sécurité sociale luxembourgeoise. L'auteur décrit l'Etat social comme une maison, dont les trois étages seraient liés au statut de salarié, la cave représentant les politiques d'assistance aux sans-emploi, et le toit, les politiques économiques et sociales favorisant le plein emploi. Ce modèle fait ressortir le caractère « normal » des prestations de l'Etat, même s'il les lie fortement à l'emploi. Il peut être complété par un étage supplémentaire, représentant le principe de subventionner les services collectifs, depuis l'éducation jusqu'aux transports en commun, en

passant par l'eau et l'électricité. Bien entendu, le subventionnement de ces deux derniers services a déjà été la proie de la fureur de libéralisation.

Un pays en subprime

Au Luxembourg, le sentiment de ne pas avoir besoin de l'Etat social a pu être bien plus fort qu'ailleurs. De même, nos concitoyens se sont montrés particulièrement indignés du fait que la crise économique ait été « causée » par les prêts « subprime ». Ces Américains des couches sociales inférieures qui ont saisi l'opportunité d'accéder à leur propre maison, quitte à ne pas très bien savoir comment rembourser leur prêt, doivent paraître bien irresponsables à des Luxos aux revenus élevés, souvent fonctionnaires, et dont la villa a été financée par un prêt subventionné solide comme un roc.

Or, la solidité, tout comme la catégorie du subprime, est relative. Certes, il y avait de bonnes raisons de douter de la capacité de remboursement des débiteurs américains - eux et leurs banquiers misaient sur la pérennité du boom immobilier. Mais la prospérité du Luxembourg, et donc de toutes ces gens qui n'ont que mépris pour les ménages subprime d'outre-Atlantique, est également construite sur un pari fragile : la poursuite indéfinie d'une croissance économique au-dessus de la moyenne.

Le risque induit par la crise est moins celui d'un arrêt momentané de la croissance du Luxembourg que celui d'une inversion du cercle vertueux qui fonde son succès économique. Si les revenus fiscaux baissaient durablement, avec des dépenses sociales tendant à la hausse, l'Etat ne pourrait plus maintenir sa participation élevée dans les dépenses sociales. Or, une augmentation des cotisations nuirait à l'attractivité économique du pays. Les entreprises comme les salariés hautement spécialisés hésiteraient à venir au Luxembourg, réduisant d'autant plus les recettes de l'Etat. Vu ainsi, le grand-duché est un pays à haut risque, qui devrait être classé « en subprime ».

Que faire alors ? Le CSV, qui continuera probablement à dominer le prochain gouvernement, envisage une des réponses : en cas de crise prolongée, plutôt que d'augmenter les cotisations, il faudrait réduire les dépenses. Le CSV étant attaché au maintien de la cohésion sociale, cela devrait en principe se faire en les grignotant par le haut - ce qui nous ramène au paradigme de l'Etat social sélectif. Les classes moyennes seraient alors surprises par la quantité de bienfaits dont ils bénéficiaient de la part d'un Etat dont ils croyaient ne pas avoir besoin.

On peut imaginer que le LSAP et les syndicats favoriseront une politique de maintien de l'emploi. Et com-

me le marché du travail souffrira de la dépression économique, cela devrait conduire à créer des jobs à coups de subventions publiques, une variante « au rabais » des mesures de chômage partiel actuellement en cours. Car faute de marge de manoeuvre budgétaire, il faudra se contenter de la création de jobs mal payés - et sans doute à faible productivité. Ce scénario n'éviterait donc nullement la montée des inégalités et, en érodant les qualifications des bénéficiaires, mettra en danger la survie du Luxembourg comme pôle économique.

Il est vrai que les alternatives au rôle de pompier pour l'Etat social ne sont concevables que dans un contexte transnational. Plutôt que de s'en remettre aux différents « étages », les Etats sociaux européens pourraient agir conjointement sur le « toit » : créer des emplois en reprenant en main les économies nationales, en limitant la recherche du profit, et en visant à la satisfaction des besoins réels de la population et au tournant écologique indispensable. En temps de crise, la logique de prévention conduit l'Etat social à agir sur le plan macroéconomique et rend nécessaire une transformation profonde du système capitaliste.