

Chapitre 1

Les modèles sociaux

Toutes les sociétés occidentales ont développé un « État social », qu'il soit appelé État-providence (France), *Welfare State* (Grande-Bretagne) ou *Wohlfahrtsstaat* (Allemagne). Il a donné lieu à des interprétations diverses, parfois contradictoires, qu'il s'agisse de défendre la théorie néoclassique du capital humain ou la théorie marxiste de la reproduction de la force de travail, le principe d'équilibre entre les objectifs économiques et sociaux ou la quête du progrès démocratique. L'intervention publique est toujours apparue régulatrice de la société, qu'elle ait pour but de protéger des excès du marché économique et financier ou de favoriser l'essor de l'économie capitaliste, d'assurer l'intégration et la solidarité sociales ou l'essor des droits fondamentaux des individus.

La notion allemande de *Wohlfahrtsstaat* – proche de celle de *Sozialstaat* – s'applique dès la fin du XIX^e siècle à un État bureaucratique, social et paternaliste. Elle s'appuie sur les obligations qui incombent aux pouvoirs publics et la nécessité de mettre fin au conflit entre le capital et le travail par un système d'assurances sociales obligatoires. La notion britannique de *Welfare State* désigne une série de propositions des années 1940 visant à assurer à toute personne la garantie d'une protection sociale minimale. La notion française d'État-providence – ébauchée à l'approche du XX^e siècle, puis développée après 1945 – repose sur une solidarité nouvelle orchestrée par les pouvoirs publics afin de remédier à la fracture sociale créée par la société industrielle. Dans ces trois hypothèses, l'État social cherche à prévenir la misère, protéger des aléas de la vie, garantir des droits, assurer un niveau de revenu, améliorer

l'environnement et les compétences de chacun. Il fournit des services afin d'atténuer les conséquences de la maladie, de l'invalidité, des accidents du travail, de la vieillesse, du chômage ou de l'exclusion sociale.

Dans les États européens, la protection sociale a longtemps reposé sur les individus, la solidarité familiale ou corporative, voire la charité des ordres religieux. L'intervention publique ne s'est développée que sous l'influence d'idéaux types sociaux élaborés et mis en œuvre successivement en Allemagne et en Grande-Bretagne, qu'il s'agisse de défendre une conception de l'assurance sociale, ou de poursuivre un objectif d'universalisation de la protection sociale. On distingue classiquement le modèle d'Otto von Bismarck des années 1880 et le modèle de William Henry Beveridge des années 1940 (I). Confrontés progressivement à leurs limites, les États ont pourtant essayé par la suite de les combiner afin d'en multiplier les effets favorables. À l'aube du XXI^e siècle, il est devenu courant de distinguer entre les choix libéraux, sociaux-démocrates ou corporatistes (II).

I. Les conceptions classiques de l'État social

L'idée d'État social est absente de la pensée libérale du XIX^e siècle. Bien que le paupérisme lié à la révolution industrielle ne cesse de multiplier les indigents et les assistés, d'entretenir un taux élevé de chômage (près de 10 % en Europe), la demande de solidarité des révolutionnaires de 1789, puis des socialistes et marxistes de la seconde moitié du XIX^e siècle a peu d'effets sur les législateurs. Il faut attendre l'approche du XX^e siècle pour que soient élaborés des projets d'envergure. Ils reposent sur la formalisation d'un idéal-type au sens de Max Weber (1864-1920) : une construction théorique qui amplifie les traits fondamentaux d'un phénomène en écartant tout ce qui peut apparaître secondaire (*Économie et société*, posthume, 1922). Cet idéal-type permet d'élaborer les bases d'une politique gouvernementale, d'en faciliter la lisibilité et l'adaptation aux

réalités par des mécanismes de réduction et de systématisation. Les moments propices à des réformes sociales d'envergure susceptibles d'apparaître comme la mise en œuvre d'un « modèle » ne sont pas fréquents, mais Otto von Bismarck (1815-1898) en Allemagne, puis William Henry Beveridge (1879-1963) en Grande-Bretagne ont pu en bénéficier.

A. Le modèle de Bismarck

Après la victoire de la Prusse sur la France en 1871, le chancelier Bismarck veut profiter de l'unité allemande pour installer un *Sozialstaat* capable d'enrayer la progression du mouvement syndical ouvrier et du Parti social-démocrate issu du congrès de Gotha (1875). Entre 1883 et 1889, il définit, et parvient à imposer, un modèle de protection sociale ambitieux pour l'époque, qui sera largement repris par les grandes nations européennes.

1. Les principes fondamentaux

Bismarck, nationaliste convaincu, s'inspire d'une partie du programme des socialistes relative à un État « assureur naturel ». En concédant à la classe ouvrière des réformes sociales justifiées par l'urbanisation et l'extension du prolétariat industriel, il cherche à protéger son pays du risque – de plus en plus redouté – d'une révolution. Il s'agit de mettre en œuvre un mécanisme d'assurance sociale des travailleurs devant garantir un revenu de compensation en cas d'aléa social (maladie, accident, invalidité, vieillesse ou décès). Le système repose sur quatre grands principes : l'obligation légale d'affiliation des salariés à des régimes de protection sociale, la gestion par des organismes autonomes où sont représentés les partenaires sociaux (assurés et employeurs), le droit aux prestations lié au versement préalable de cotisations proportionnées aux salaires, la répartition du financement entre les assurés, les employeurs et l'État. L'autogestion des caisses d'assurance doit permettre à l'État d'en faire des corps intermédiaires, dont il sera le garant. En encourageant des

communautés de métier, on espère aussi créer un lieu d'expression et de résolution des conflits sociaux, voire d'apprentissage de la démocratie.

Le système bismarckien, qui relie l'assurance au travail, présente néanmoins des risques pour la cohésion sociale. Il laisse inévitablement des individus sans protection ou les renvoie à des mécanismes extérieurs au système mis en place. Il crée des inégalités de prestations selon les groupes professionnels. Toute crise de l'emploi ou de la démographie est aussi susceptible d'altérer l'équilibre entre cotisations et prestations. Cette *Sozialpolitik* rompt néanmoins avec le libéralisme du XIX^e siècle : les pouvoirs publics sont chargés d'une mission d'harmonisation et de surveillance qui les met au centre d'une régulation externe du système de protection qu'ils doivent préserver des tentations corporatistes propres aux acteurs sociaux.

2. La mise en œuvre

Le chancelier Bismarck fait adopter par le Reichstag – en moins de sept ans – l'essentiel des mesures impliquées par son modèle social. L'assurance-maladie pour les ouvriers percevant de bas salaires devient obligatoire en 1883, puis le régime est étendu aux autres catégories de salariés dès 1885-1886. Les cotisations sont à la charge des employés (pour deux tiers) et des employeurs (pour un tiers) qui gèrent ensemble les caisses professionnelles. L'assurance contre les accidents du travail – dont la cotisation relève du seul employeur – apparaît en 1884 ; elle garantit les deux tiers du revenu en cas d'incapacité de travail. Les assurances vieillesse et invalidité sont adoptées en 1889, leurs cotisations sont réparties à égalité entre les assurés et les employeurs. Le dispositif sera complété ultérieurement par l'assurance-décès en 1911 et l'assurance-chômage en 1929. Un code des assurances sociales est même adopté (1911) quelques mois avant que la Constitution de Weimar du 11 août 1919 n'affirme le droit à la protection sociale.

Le modèle bismarckien inspira la Grande-Bretagne confrontée à l'échec de son dispositif d'assistance élaboré au XVII^e siècle en faveur des invalides, des enfants, des personnes âgées et des handicapés (*Poor Laws*). Dans les *Workhouses* pour indigents valides, les conditions de vie ne devaient pas être plus favorables qu'à l'extérieur (*less eligibility*), voire moins comme l'avait stigmatisé Charles Dickens dans *Oliver Twist* (1845). Afin de répondre à la demande de la classe ouvrière et aux nouvelles théories sur les droits sociaux, mais aussi de rivaliser avec l'Allemagne, les gouvernements adoptent en quelques années de nombreuses dispositions – défendues notamment par les libéraux Herbert Henry Asquith et David Lloyd George – sur l'assurance-chômage et le salaire minimum (1906), l'assurance-vieillesse et le régime national de pension (*Old Age Pension Act*, 1908), l'assurance-maladie (*National Insurance Act*, 1911), l'assurance-chômage obligatoire (*Sickness Benefit Act*, 1912). Les Britanniques rejettent la contribution proportionnelle aux revenus, préférant une cotisation uniforme des travailleurs. Dans l'optique libérale, loin de chercher à assurer le maintien d'un niveau de vie, il convient surtout d'assurer les besoins vitaux.

Le modèle bismarckien a également influencé l'Autriche, la Belgique, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la Roumanie, la Suède et la Suisse ; il reste aussi aujourd'hui la règle sur la planète pour presque tous les régimes de retraite complémentaire. La France, qui s'est préoccupée tardivement des questions de protection sociale, bien après l'Allemagne et la Grande-Bretagne, lui a beaucoup emprunté. Après une politique d'assistance publique nationale lancée dans les années 1880, il fallut toutefois attendre les années 1928-1930 dans l'Hexagone pour qu'apparaisse le premier dispositif obligatoire concernant les risques maladie, invalidité et vieillesse, avant que l'on se dirige vers une certaine généralisation des assurances sociales à partir de 1945.

B. Le modèle de Beveridge

Sous l'influence des théories keynésiennes et des réalisations néo-zélandaises et suédoises, William Henry Beveridge propose un nouveau modèle de protection sociale en 1942, rapidement adopté en Grande-Bretagne. Il l'emporte aussi progressivement sur les conceptions bismarckiennes dans plusieurs pays européens.

1. Les principes fondamentaux

Le rapport de W. H. Beveridge – *Social Insurance and Allied Services* –, rédigé en décembre 1942 à la demande du Premier ministre Winston Churchill, et prolongé par un second rapport – *Full Employment in a Free Society* (1944) –, se démarque de l'assurance sociale pour s'intégrer dans une logique de *Welfare State*. Sans refuser l'assistance, on met l'État au centre d'une protection sociale minimale destinée à couvrir les besoins de subsistance de tous les individus. Dans l'esprit de Beveridge, la réussite du système est liée à la capacité des pouvoirs publics à conduire une politique de plein-emploi et à assurer un service national gratuit de santé. Le modèle repose sur trois grands principes : l'universalité, l'unité et l'uniformité. L'universalité assure la couverture de chaque individu pour tous les risques indépendamment de la profession. L'unité implique qu'un organisme étatique centralisé assure la gestion des diverses branches de prestations. L'uniformité impose un degré d'aide identique pour tous ; chaque bénéficiaire a vocation à percevoir des aides indépendamment de son revenu, en fonction de ses besoins, qu'il s'agisse d'indemnités maladie, d'allocations chômage ou retraite. La responsabilité individuelle ne doit cependant pas disparaître de la protection sociale, la coopération des citoyens est indispensable : les propositions de Beveridge n'écartent pas l'épargne personnelle, ni l'assurance volontaire pour des risques particuliers ; l'aide chômage ne doit pas être plus attrayante que les revenus qui peuvent être tirés d'un emploi. Loin de proposer une véritable politique d'intégration, Beveridge imagine surtout une gestion du paupérisme créé par la société industrielle. Il est préoccupé d'assurer

un mode de vie décent et la sécurité des citoyens. Ce libéralisme relativise les préoccupations de redistribution sociale ou de revenu de l'individu et de sa famille.

2. *La mise en œuvre*

Les propositions de W. H. Beveridge sont rapidement appliquées par le gouvernement travailliste de Clement Atlee (1945-1951). Dès 1945, une loi sur la famille (*Family Allowance Act*) est adoptée. En 1946, le *National Insurance Act* unifie tous les régimes d'assurance – qui sont désormais gérés par l'État –, le *National Health Service* est créé sous une forme gratuite et ouverte à tous, les allocations familiales sont instituées. Dès 1948, les *Poor Laws* sont remplacées par un dispositif unifié d'assistance (*National Assistance Act*). Le *Welfare State* est officialisé la même année par le vote des premiers impôts permettant de le financer. L'État dispense désormais les soins médicaux à tous les individus, les hôpitaux sont nationalisés et les médecins fonctionnarisés. Les retraites sont financées par des contributions sociales.

La mise en œuvre des principes de Beveridge par les Britanniques mérite d'être comparée aux politiques conduites en Union soviétique et dans les pays scandinaves. Alors que la Russie tsariste s'inspirait du modèle bismarckien, la Révolution de 1917 impose un nouveau système social. La gratuité des soins apparaît dès 1925, puis il est reconnu aux citoyens « le droit d'être assurés [...] par une Sécurité sociale désormais aux frais de l'État » (Constitution du 5 décembre 1936). Ces choix peuvent sembler annoncer quelques conceptions de Beveridge, mais un système bureaucratisé, guère efficace et fortement politisé, s'installa rapidement en URSS et dans les démocraties populaires, bien peu préoccupé des objectifs sociaux fixés. Les personnels, sensiblement démotivés, devinrent des « officiers de santé ». La législation britannique a cependant influencé favorablement les pays scandinaves (Danemark, Finlande, Norvège, Suède), notamment en matière de gratuité, de financement par l'impôt, de gestion des caisses par l'État ou de contrôle parlementaire.

Si les modèles bismarckien ou beveridgien restent aujourd'hui des références pour de nombreux États, on essaie surtout de combiner certains de leurs principes jugés favorables afin d'améliorer la protection sociale nationale.

II. Les conceptions contemporaines de l'État social

Inspiré par les travaux de Richard Morris Titmuss (*Essays on the Welfare State*, 1958) – chef de file de l'école anglaise d'administration sociale –, le sociologue suédois Gösta Esping-Andersen a proposé une présentation des modèles contemporains de protection sociale qui fait autorité (*Les Trois Mondes de l'État-providence*, 1990). Il s'appuie, d'une part, sur le concept de dé-marchandisation (*decommodification*) – emprunté à Karl Polanyi (*La Grande Transformation*, 1944) – qui désigne le degré de libération ou d'indépendance des individus vis-à-vis des forces du marché du travail. Dès lors que la fonction principale de l'État social est de garantir des droits, les pays peuvent être distingués selon la manière dont ils les détachent des lois du marché et qu'ils facilitent l'accès des individus à des revenus de remplacement en cas de difficultés. G. Esping-Andersen prend en compte, d'autre part, les formes de stratification sociale et les relations entre l'État, le marché et les individus, particulièrement l'influence des stéréotypes familiaux ou des rapports entre les sexes. À partir de ces critères, il est possible de distinguer aujourd'hui trois types idéaux de protection sociale : libéral anglo-saxon, social-démocrate scandinave ou corporatiste de l'Europe continentale.

A. Le choix libéral

Lorsque la protection sociale repose sur un faible degré de dé-marchandisation, les mécanismes de marché commandent l'essentiel des règles d'allocation des ressources.