



ANALYSE

2017/02

La gestion politique du démantèlement
progressif de l'Etat providence

La gestion politique du démantèlement progressif de l'Etat Providence

Sur base de deux exemples, la gestion du chômage et le démantèlement des monopoles, la présente analyse entend tracer à grands traits les marges idéologiques, qui se révèlent du reste plutôt étroites, entre lesquelles se meuvent les politiques contemporaines qui, qu'on le veuille ou non, régissent (ou aliènent ?) une bonne partie de nos vies...

1944 : une société keynésienne...

Il est généralement impossible de comprendre où l'on est si l'on ne sait pas d'où l'on vient. Ce quasi lieu commun prend un relief tout particulier dans la période contemporaine, essentiellement occupée à défendre ou à défaire les options économiques déterminées après la seconde guerre mondiale...

Les choix politico-économiques posés en Europe de l'Ouest au sortir de cette période s'articulent selon trois grands axes :

- **le choix du capitalisme.** Il n'a jamais été question de remettre en cause l'organisation capitaliste de la société occidentale. La reconstruction de l'Europe après-guerre a même largement été financée par les États-Unis - c'est le plan « Marshall » - dans le but de contenir toute velléité de changement de régime. On rappellera que de nombreux partis communistes sont sortis renforcés de la guerre. En novembre 1946, le Parti Communiste Français était le premier parti en France en termes de voix, par exemple. Les Gouvernements belges dits « Van Acker », I, II et III comptaient respectivement 2, 2 et 6 ministres communistes¹.
- **le choix d'un État régulateur.** Inspirée des théories de J. M. Keynes, la constitution de ce que l'on a appelé l'« État Providence » est, elle, marquée par des interventions économiques visant notamment à équilibrer la croissance et à réguler l'économie pour éviter que ne se reproduise une crise semblable à celle 1929. De nombreuses nationalisations ont marqué ce choix ; en 1945, en France toujours, Renault, Air France, des compagnies minières, 1450 compagnies de gaz et d'électricité (pour former EDF -GDF), etc. sont devenues des entreprises d'État.
- **un « pacte social »** concrétisait les deux grandes options précédentes. En Belgique, « *le pacte social de 1944, appelé plus exactement projet d'accord de solidarité sociale, traduisait une conception du progrès selon laquelle la bonne marche des entreprises conjuguée à une importante redistribution des revenus constituait la meilleure garantie de la prospérité. La forme du compromis, [...] passa, [...] par la reconnaissance mutuelle, dans une logique de partenariat conflictuel, des organisations syndicales et patronales, les syndicats ayant accepté l'autorité légitime des chefs d'entreprise et par là même, les règles de fonctionnement de l'économie de marché et les employeurs, le fait syndical, c'est à dire le principe de la négociation collective comme mode de décision dans les matières qui concernent les salaires, les conditions de travail et la redistribution des revenus.* »² Le développement de la sécurité sociale dès 1944³ est un des effets singuliers de ce pacte.

Les choix politiques : le rejet du compromis d'après-guerre

Pour toujours demeurer aussi simple que possible, on peut avancer qu'en raison des intérêts antagonistes des travailleurs et du patronat, le « pacte social » belge a toujours éprouvé de grandes difficultés à se mettre concrètement en place. Les grandes grèves de l'hiver 1960 le démontrent d'ailleurs.

D'autre part, un basculement économique majeur a eu lieu dans les années 70 avec le renchérissement massif du pétrole, à quoi s'ajoutaient les mutations économiques mondiales : l'internationalisation des échanges, le développement de nouveaux secteurs industriels, les restructurations socio-économiques et politiques liées à la décolonisation⁴...

On retiendra quelques événements qui symbolisent le tournant de ces années : l'élection de Mme Thatcher en Grande -Bretagne (1979) et de M. Reagan aux USA (1981), l'abandon par les socialistes français de leur politique régulatrice (1983⁵)...

Un démantèlement progressif

En réponse à l'apparente incapacité de l'ancien modèle keynésien de répondre à ces mutations (et notamment de réduire le chômage de masse), on assiste depuis le milieu des années 70 à une lente désagrégation des différentes déclinaisons nationales de l'État Providence.

Deux exemples permettent d'éclairer le sens et la nature de cette évolution toujours en cours...

Le chômage

La conception des causes du chômage est exemplaire de l'opposition des conceptions keynésiennes et classiques⁶.

Pour Keynes, le chômage est causé par une production insuffisante, en lien avec une consommation défaillante : « *la détermination du niveau de l'emploi s'explique par un enchaînement partant du marché des biens parce que les entreprises décident du niveau de l'emploi d'abord et avant tout à partir de la demande de produits qu'elles peuvent anticiper* ». Pour remédier à l'existence d'un chômage de masse (tel que celui que J. M. Keynes a vu en 1929), il s'agit typiquement de lancer de grands chantiers publics qui en enrichissant des travailleurs nouvellement embauchés, relance la demande de biens et donc la production, laquelle nécessite à son tour l'engagement de travailleurs et donc contribue à nouveau à réduire le chômage. C'est un cercle vertueux, basé sur la relance de la demande (sur l'augmentation de la richesse des consommateurs). A son époque, J. M. Keynes considérait que, pour une unité injectée dans la relance (un milliard d'euros investis dans une usine de fabrication de produits isolants bio, par exemple), on créait 5 milliards d'augmentation de richesse : l'argent injecté par l'État, en circulant dans l'économie, a un « effet multiplicateur ». Sur ces 5 milliards de « richesses nouvelles » (au sens d'augmentation du PIB), l'État pouvait ensuite récupérer fiscalement sa mise de départ.

Pour l'analyse classique par contre, le chômage est essentiellement volontaire puisque le marché du travail est identique au marché d'un produit. Une offre globale de travail et une demande globale de travail traduisent les décisions individuelles des offreurs (ceux qui proposent leur travail contre le versement d'un salaire) et des demandeurs (ceux qui veulent acheter du travail en payant un salaire). Le prix du travail c'est le salaire qui s'établit à un niveau plus ou moins élevé en fonction des comportements des offreurs et des demandeurs de travail. Plus l'offre de travail est grande, moins les salaires sont élevés et inversement. Si le marché du travail fonctionne bien, il ne peut pas y avoir durablement d'écart entre les quantités de travail offertes et demandées, en raison de quoi il ne peut pas y avoir de chômage autre qu'un *chômage volontaire* traduisant simplement le fait que certains salariés refusent de réduire leur prétention salariale pour s'adapter au salaire du marché : c'est le refus de laisser jouer (d'accepter) la baisse du salaire réel qui explique le déséquilibre du marché de l'emploi.

Les économistes n'ignorent pas que la condition « *si le marché fonctionne bien* » n'est jamais remplie, ils ont donc fourni une série d'explications relatives aux entraves que connaît ce bon fonctionnement : instauration d'un salaire minimal par l'État, existence de syndicats, droit du travail trop « rigide », etc.

Des deux conceptions du chômage, deux politiques

La première conception, en accord avec la conception keynésienne de l'État et avec le contexte politique de l'après-guerre, est encline à une certaine justice sociale et à garantir une protection financée par l'impôt : les travailleurs sans-emplois peuvent bénéficier d'allocations sociales, relativement inconditionnelles (non limitées dans le temps, par exemple).

La seconde, classique au sens économique, considère que le chômeur est responsable de sa situation, qu'il s'agit d'un choix qu'il pose entre des allocations et un travail rémunéré.

S'appuyant sur un mélange de considérations morales (qui dénoncent par exemple l'« assistanat » ou la dépendance - qui serait à terme anti-démocratique - des individus par rapport à l'État etc.) et économiques (le coût du chômage contribuerait à un insupportable endettement des États ou encore créerait une pression fiscale exorbitante, etc.), cette approche tend à la suppression pure et simple de toute forme d'allocation sociale.

L'État belge (entre autres) se rend de plus en plus aux raisons des classiques et rogne sans cesse les droits aux allocations sociales. On peut lire sur les sites de l'État fédéral⁷ que si les allocations sont réduites dans la durée et leurs montants, rabotés, c'est dans le but d'encourager davantage la reprise du travail ».

Depuis 2004, l'« activation du comportement de recherche emploi » est d'application. Pour garder leur droit aux allocations de chômage, les chômeurs doivent prouver qu'ils recherchent activement du travail au risque de perdre temporairement ou définitivement leur droit aux allocations de chômage. Concrètement cela revient à les forcer (ou les « encourager ») à se plier au marché et à accepter les conditions de travail et les modalités salariales qu'offre ce dernier. Dans le même temps, diverses mesures étatiques « encouragent » les entreprises à embaucher à l'aide de différents mécanismes, par exemple en les exonérant de ce que l'on appelle les « charges » (Le Soir du 04/01/2016⁸ : « *tous les employeurs qui engagent un premier travailleur bénéficieront d'une exonération des cotisations sociales patronales⁹ à vie sur ce premier emploi* »). C'est une politique de relance par l'offre.

Les monopoles

L'État joue un rôle d'agent économique : il est actionnaire de diverses entreprises. Cette situation est la conséquence de conceptions antérieures où l'on parlait de « monopoles naturels ». On considérait en effet que certains domaines économiques, en raison notamment des infrastructures nécessaires à leur déploiement, n'atteignaient leur efficacité maximale que s'ils s'étendaient à l'ensemble d'un territoire (national) sous l'égide d'un seul opérateur, l'État. La SNCB, l'ancienne Régie des Télégraphes et Téléphones (RTT) et la Poste sont des exemples canoniques de ces monopoles... Des considérations de service public (coûts minimaux, services obligatoires, etc.) et parfois de sécurité nationale venaient compléter cette conception.

En Europe, depuis le début des années 90, on privatise ces monopoles (la RTT est devenue Belgacom en 1991). C'est-à-dire que, d'une part, l'on vend tout ou partie de leurs activités et que, d'autre part, on ouvre les secteurs concernés à la concurrence¹⁰. La théorie en vigueur à présent estime en effet qu'« *une entreprise en situation de concurrence sera forcée d'optimiser en permanence ses coûts et d'innover pour dépasser ses concurrents* ».

En 2015, le Gouvernement a pris une série de décisions, relatives à Proximus et à bpost, qu'il est intéressant d'au moins citer¹¹.

Tout d'abord, il a été très fortement question de désengager l'État : le Gouvernement a approuvé un avant-projet de loi « *qui permettra¹² à l'Etat de passer, le cas échéant, sous la barre des "50 % plus une action", dans les entreprises publiques cotées en bourse.* » Ce qui concrètement ne permettrait plus aux instances fédérales d'être majoritaires et de prendre les décisions. Justification : « *Le texte doit permettre de renforcer Proximus et bpost dans un contexte fortement concurrentiel* ».

Dans la même logique, « *en matière de recrutement, le cadre réglementaire sera "harmonisé" au cadre privé de façon à passer d'une "occupation statutaire" à une "occupation contractuelle". Il est également question de permettre le recours à des sous-traitants et à des indépendants selon les conditions en vigueur dans le privé [...]* ». Les changements de statuts signent la fin de l'existence de fonctionnaires (les « statutaires ») au sein de ces entreprises et le modèle du privé (le recours aux sous-traitants et aux indépendants) est clairement instauré.

Enfin, « *les modes de désignation et de fonctionnement du conseil d'administration seront calqués sur ceux des entreprises privées cotées en bourse. Tous les administrateurs seront nommés par l'assemblée générale conformément au droit commun et le président et le CEO¹³ seront à l'avenir désignés par le Conseil d'administration et non plus par le Conseil des ministres. Nous avons fait "le choix de la dépolitisation", s'est réjoui Charles Michel* »

Dépolitisation ? Peut-être (il est vrai que les désignations des responsables faisaient l'objet d'intenses tractations politiciennes). Amélioration ? Ça, ça reste largement à voir, mais ce qu'il est intéressant de relever ici c'est le non-dit : ce sous-entendu qui assimile mécaniquement l'imitation du privé à une amélioration.

En matière de recettes, il s'agirait d'une mesure que l'on dit « one-shot », puisque la vente des actions rapporterait une forte somme, certes, mais une seule fois. Et entraînerait par ailleurs non seulement une baisse de recettes récurrentes et largement prévisibles¹⁴ mais l'abandon quasi complet du rôle de l'État dans des secteurs socialement cruciaux.

L'impasse ?

Les programmes politiques contemporains cherchent essentiellement à maintenir ou à défaire les régulations établies dans les années d'après-guerre. Nous pouvons dès lors placer tous les partis politiques de pouvoir¹⁵ dans le champ idéologique de la régulation du capitalisme, champ au sein duquel ils ne se distinguent que par le *degré* de contrôle qu'ils souhaitent exercer à *un moment donné*. Il convient, lorsqu'on les envisage sur le plan des politiques économiques, de différencier ces partis plus selon des *tendances* que selon des lignes nettes de fracture. Allons plus loin : nous pouvons affirmer que, si l'on analyse l'ensemble des décisions prises depuis 40 ans en matière socio-économique, on constate qu'aucun des partis belges de pouvoir n'a vraiment dérogé à la règle de la conception classique de l'économie.

Les partis libéraux sont en cela cohérents. Les partis socio-démocrates sont plus ambigus. C'est ainsi que la loi de 1996 *relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité* - qui, en renforçant encore les dispositions de la loi de 1989, limitait d'autant plus la possibilité de hausse des salaires¹⁶ - a été votée sous un gouvernement dans lequel aucune tendance libérale n'était représentée. Il est particulièrement frappant de constater que c'est l'État (tellement vilipendé par ailleurs) qui se charge en l'espèce de museler les salaires...

Rappelons aussi que tous les pays de l'Europe de l'Ouest (à l'exception récente de la Grande-Bretagne) sont membres de l'Union européenne, grande défenderesse du capitalisme, habituellement célébré sous l'appellation officielle et gravé dans le marbre des Traités de « concurrence libre et non faussée ».

Si l'on considère que les programmes politiques reflètent un certain état de l'avenir qu'on nous propose, force est de constater que les perspectives sont plutôt moroses.

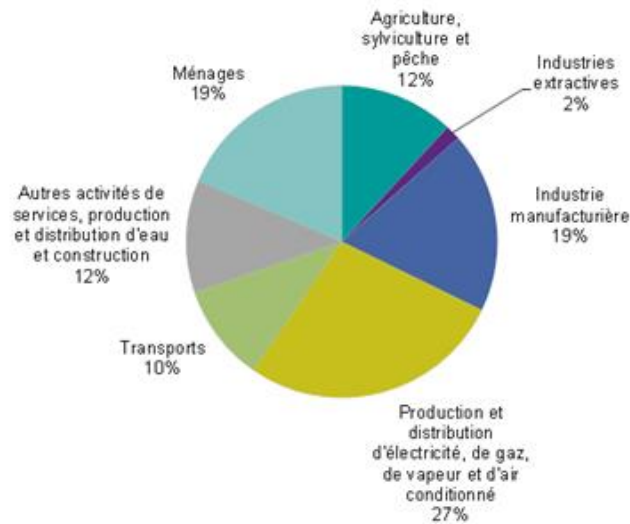
D'une part, le point d'appui des différents partis est une situation globalement keynésienne qu'aucun des membres actuels du personnel politique n'a instituée. D'autre part, notamment en raison du système électoral belge, proportionnel¹⁷, aucun parti ne peut gouverner seul, les coalitions et donc les compromis programmatique sont indispensables. Ce qui tend encore à resserrer les marges de manœuvres et le déploiement de politiques « franches », lesquelles sont de plus encadrées par l'arsenal législatif européen libéral. Dont il faut souligner qu'il ne sort pas de nulle part mais bien de l'ensemble des inventeurs et gestionnaires de l'Union européenne, à savoir, historiquement, les hommes et femmes politiques des pays de l'Europe de l'Ouest...

Un cercle plutôt déprimant pour qui se penche sur les défis du XXIème siècle.

Les évolutions sociales ne sont jamais mono-causales. Il serait abusif d'expliquer l'actuel désenchantement citoyen par la seule constatation que la question politique est réduite à une attitude plus ou moins défensive quant à des compromis sociaux négociés dès 1943-1944. Néanmoins, force est de constater qu'aucun modèle nouveau n'est proposé et que certains partis peuvent actuellement, et tout au plus semble-t-il, mettre quelques éphémères grains de sable dans une machine économique qui semble complètement les dépasser.

Pour ne prendre qu'un exemple, comment, dans ces conditions, combattre le réchauffement climatique dont il est absolument évident que l'offre (la production), que l'on s'efforce sans cesse de relancer, est la cause la plus importante ?

2012



Emissions de gaz à effet de serre (CO₂, CH₄ et N₂O) dans l'Europe des 27 en 2012

Le schéma ci-dessus¹⁸, dont le découpage peut prêter à discussion, montre néanmoins que les « activités économiques » (industrie extractive et manufacturière, production d'énergie, transports et services) représentent 70 % des émissions de gaz à effet de serre. On ne voit pas très bien, tant que la croissance de la production demeurera le seul credo européen, comment on pourra ouvrir des chemins de traverse qui rompent avec notre course vers les 4 ou 5 degrés de réchauffement, dont on sait qu'ils mettront l'Humanité gravement en péril.

On guette (et parfois l'on suscite) les perspectives nouvelles, par exemple basées sur une réduction massive des productions inutiles et du temps de travail qu'elles dévorent (tant pour leur fabrication et que pour leur achat et leur consommation), un retour à des valeurs humaines de communication et de partage (et pas seulement des richesses monétaires), à une convivialité et à un plaisir de vivre nouveaux. Ou retrouvés.

Rien n'est perdu, on voit fleurir partout, à des échelles certes modestes, des initiatives concrètes qui montrent qu'un nouveau monde est possible ou qui retrouvent des pistes presque oubliées. Reste, sans doute, à affirmer haut et clair que, non, l'Homme n'est pas cet être rationnel et calculateur qu'on prétend et, dès lors, à renverser le vieil ordre économique qui se construit sur ce postulat...

Jean François Pontégnie



Avec le soutien de



Cette analyse est disponible au format PDF sur notre site Internet www.acrf.be

L'ACRF-Femmes en milieu rural souhaite que les informations qu'elle publie soient diffusées et reproduites. Toutefois, n'oubliez pas, dans ce cas, de mentionner la source et de nous transmettre copie de la publication.

Merci !

¹ https://fr.wikipedia.org/wiki/Liste_des_gouvernements_de_la_Belgique

² http://www.wallonie-en-ligne.net/Wallonie-Futur-3_1995/WF3-a35_Reman-Pierre.htm

³ Cf. la parution d'un « Arrêté loi du 28 décembre 1944 instituant un système général de sécurité sociale »

⁴ Il est bien clair que ces points sont simplement effleurés. On ne vise qu'à donner un aperçu du tout début des bouleversements mondiaux qui ont marqué la fin des années 60 et le début des 70.

⁵ Revirement aujourd'hui connu sous le nom de « tournant de la rigueur » - http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/04/30/1983-2013-la-gauche-la-rigueur-et-l-europe_3168408_823448.html

⁶ On désigne ici par ce mot l'ensemble des théories économiques qui se fondent sur la nécessité de l'existence d'un marché aussi libre et parfait que possible.

⁷ <http://www.emploi.belgique.be/defaultNews.aspx?id=37770>

⁸ <http://www.lesoir.be/1084133/article/economie/entrepreneuriat/2016-01-04/cotisations-sociales-exonerees-pour-1er-emploi>

⁹ Terme éminemment contestable que nous n'employons ici que par commodité conventionnelle.

¹⁰ On notera qu'il faut un tour de force théorique des conceptions économiques dominantes pour justifier que, lors des privatisations, soient séparées les infrastructures (dont on voit bien qu'elles génèrent essentiellement des coûts et que l'État conserve) et les activités potentiellement rentables... que l'on vend.

¹¹ http://www.rtbf.be/info/belgique/detail_nouveau-mode-de-designation-des-dirigeants-chez-proximus-et-bpost?id=8975838

¹² « *Ce n'est pas parce qu'on crée les conditions de cette option, qu'on prendra pour autant cette option. Ce n'est pas à l'ordre du jour aujourd'hui mais cela viendra peut-être un jour* » a précisé Alexander De Croo. RTBF, ibidem.

¹³ Chief Executive Officer (le directeur général).

¹⁴ Le raisonnement est que l'argent perçu par une vente (toujours hypothétique à l'heure qu'il est) servirait à diminuer le montant de la dette et donc des intérêts à rembourser, ceci compensant cela, sans aucune considération pour la décision politique majeure que constituerait la mise en minorité de l'État belge dans bpost ou Proximus.

¹⁵ Nous parlons des différents partis belges dont un ou plusieurs membres ont, depuis la fin des années 60, occupé au moins un poste ministériel (fédéral ou régional).

¹⁶ Mme Miet Smet, à l'époque ministre de l'Emploi et du Travail, déclarait à propos de cette loi : « *Les restrictions salariales ne sont acceptées que si l'on considère qu'elles sont nécessaires pour sauvegarder et assurer l'emploi pour les générations futures* ». Propos confortés et complétés par ceux de M. Di Rupo (Ministre de l'économie) : « *la compétitivité constitue un élément indispensable à toute politique de l'emploi. En effet, l'absence de compétitivité aurait pour conséquence inéluctable des pertes de marché et donc une diminution de l'activité de nos entreprises, avec les conséquences négatives auxquelles on peut s'attendre sur l'emploi. Parler de compétitivité c'est donc parler d'emploi.* ».

¹⁷ http://www.toupie.org/Dictionnaire/Scrutin_majoritaire_proportionnel.htm

« *Le scrutin proportionnel permet de faire en sorte que les élus (députés, conseillers municipaux...) reflètent le plus équitablement possible la diversité des opinions des électeurs. Chaque parti politique présente une liste de candidats au suffrage. Les sièges sont attribués à chacune des listes en divisant le nombre de voix obtenues par le quotient électoral (nombre de voix nécessaires pour obtenir un siège). Les sièges restant à pourvoir sont déterminés selon une méthode préalablement fixée (ex : méthode du plus fort reste, méthode de la plus forte moyenne)* ».

¹⁸ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Greenhouse_gas_emissions_by_industries_and_households/fr