

De l'état protecteur à la société de bien-être

Autor(en): **Lennep, Emile van**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **72 (1980)**

Heft 12

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-386036>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

De l'Etat protecteur à la société de bien-être

Par Emile van Lennep, secrétaire général de l'OCDE

La revue «L'Observateur» de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a consacré son numéro 107 du mois de novembre 1980 essentiellement aux problèmes posés par l'évolution de nos sociétés modernes industrialisées. Nous reproduisons ici un des articles publiés à ce sujet, celui du secrétaire général de l'organisation, M. Emile van Lennep. Il nous paraît en effet devoir retenir spécialement l'attention des milieux syndicaux. *Réd.*

La réalisation du plein emploi et de l'Etat protecteur au cours des années cinquante et soixante apparaîtra sans aucun doute, lorsque l'histoire de la seconde moitié du XX^e siècle sera écrite, comme la marque d'une alliance féconde entre politique économique et politique sociale. Dans les années soixante-dix, avec le ralentissement de la croissance, ces deux objectifs ont paru entrer en conflit. Dans les années quatre-vingts, le succès de nos systèmes politiques et économiques ne sera assuré que si nous retrouvons la conviction que, dans les sociétés libérales, progrès économique et progrès social sont indissolublement liés.

La plupart des activités des pouvoirs publics ont à la fois un aspect social et un aspect économique. Le prélèvement d'impôts peut ainsi avoir des répercussions non seulement sur l'incitation au travail, à l'épargne et à l'investissement, mais également sur la distribution des revenus. La création de crèches et de garderies, permettant aux parents de travailler hors de leur domicile, n'influe pas seulement sur l'offre de main-d'œuvre, mais a aussi des effets évidents sur la vie familiale. Le social et l'économique sont ainsi inextricablement mêlés. Le problème est de coordonner les différentes actions des pouvoirs publics de façon à réaliser avec le maximum de précision ce que la société souhaite, sans pour autant manquer les objectifs sociaux ultimes par une action à trop court terme ou dépourvue d'efficacité.

Contraintes économiques et sociales actuelles

Les progrès réels sociaux que nous pouvons accomplir sont limités par les moyens économiques dont nous disposons. Les méthodes adoptées pour atteindre les objectifs sociaux ne doivent pas nuire au système économique qui engendre ces moyens. Nous vivons dans des sociétés régies par le principe que, pour l'essentiel, le citoyen et le consommateur sont en dernier ressort les arbitres de l'affectation des moyens aux différentes fins. Nous ne pouvons guère nous permettre d'ignorer ces contraintes.

La *première* contrainte suppose un choix entre le court et le long terme, entre la génération présente et la prochaine. En termes économiques, il s'agit de trouver le juste équilibre entre consommer aujourd'hui et investir dans l'avenir. Dans la conjoncture actuelle, c'est une question vitale à cause de la nécessité d'accroître l'investissement pour restructurer nos économies, améliorer la productivité et réduire notre dépendance à l'égard du pétrole.

La *deuxième* contrainte a trait aux effets dits «secondaires» des politiques sociales. La complexité de certaines méthodes de financement actuellement utilisées a, sur la vie économique et sociale, des effets qui dépassent de beaucoup nos objectifs immédiats. Le financement de la sécurité sociale par les prélèvements sur les salaires à la charge des employeurs alourdit naturellement les coûts de main-d'œuvre. Cela modifie également la structure des coûts entre firmes et branches d'activité, main-d'œuvre et autres facteurs de production – et, par conséquent, change la répartition des ressources et la physionomie de la production et de la consommation. Certains de ces «effets secondaires» peuvent être indésirables du point de vue de l'efficacité économique.

La *troisième* contrainte tient à la nécessité de répondre aux aspirations et aux préférences changeantes des individus – à la fois citoyens et consommateurs. L'Etat protecteur est devenu le champ clos d'une rivalité entre groupes de bénéficiaires qui constituent sa «clientèle» et qui veulent tous obtenir une part plus grande d'un gâteau qui reste inchangé. Il faut mettre un frein à cette escalade de revendications si l'on veut satisfaire, sans alimenter l'inflation, à la totalité des demandes qui s'exercent sur nos ressources.

L'existence de ces contraintes nous amène à deux conclusions générales:

- la meilleure manière de défendre l'Etat protecteur est de se montrer rigoureux dans la fixation de ses objectifs essentiels et des principales limites de son champ d'action;
- nous devons repenser nos systèmes de politique sociale pour qu'ils répondent réellement aux nouveaux besoins et aux nouvelles préférences.

Rôle et limites de l'Etat protecteur

L'Etat protecteur a pour fonction première d'assurer à tous les citoyens un minimum de protection contre les risques sociaux. Le problème est de déterminer quel est ce minimum. Les choix politiques qui ont été faits sur ce point ont tout naturellement été influencés par le taux de croissance des pays et par leur plus ou moins grande richesse. Les exigences de la part de la collectivité sur le budget de l'Etat ont progressivement couvert tous les stades de la vie: de la grossesse et de la naissance à la retraite et à la mort, en passant par l'éducation, la garantie de l'emploi et du revenu. Qui plus est, ces demandes proviennent maintenant de tous

les groupes de la société: agriculteurs, jeunes, syndicats, femmes avec et sans emploi, entreprises grandes et petites. Toutes les fois et partout où un groupe voyait ses intérêts menacés ou pensait pouvoir accroître ses avantages, il a demandé l'intervention des pouvoirs publics. En outre, dans la plupart des pays, l'extension du champ des bénéficiaires au-delà de ceux qui sont vraiment dans le besoin, a eu pour effet d'alourdir les coûts et de réduire l'effet de redistribution.

Tout cela ne doit pas nous faire oublier un fait bien réel: le système de protection des individus édifié depuis la seconde guerre mondiale est une réalisation sociale de portée historique. Encore faut-il que cette réalisation ne soit pas mise en péril par une «fuite en avant» qui ne pourrait durer longtemps.

Nous devons continuer à fonder notre action sur l'idée qu'il n'y a pas de bien-être sans revenu suffisant tiré du travail.

Il incombe manifestement à l'Etat en réponse à la volonté commune dans les sociétés démocratiques, d'assurer par voie fiscale une répartition du revenu plus équitable que celle qu'engendrerait le seul jeu des forces du marché.

Il faut que l'Etat reste le principal garant contre les risques sociaux tels que le chômage, la maladie, l'invalidité et la vieillesse – la «sécurité sociale» au sens propre.

Les transferts au profit des groupes vulnérables de la société peuvent être effectués de diverses manières: prestations directes versées par l'Etat, les provinces ou les municipalités; subventions ayant pour effet de réduire certains prix à la consommation (loyers et transports par exemple); différentes formes de solidarité privée.

Ces principes doivent cependant être appliqués avec le maximum d'efficacité économique, et le cours de la politique économique doit être orienté de façon à tirer le meilleur parti des moindres chances offertes par la situation du jour.

Les éléments du système fiscal qui servent d'instruments pour atténuer les disparités de revenu peuvent être utilisés quel que soit le taux de croissance des revenus réels.

Il faut en revanche se garder de considérer que le système de transferts doit être tenu à l'abri des fluctuations du rythme d'expansion économique. Les demandes de transferts sont généralement déterminées par des considérations politiques, indépendamment du taux de croissance, tandis que les ressources sont fonction de ce taux, des autres demandes dont elles font l'objet et de l'efficacité avec laquelle elles sont utilisées. Les demandes en matière de transfert devraient par conséquent être reconsidérées à intervalles réguliers.

Les gouvernements doivent réexaminer régulièrement *l'efficacité du point de vue du bien-être* des différents moyens utilisés pour atteindre les objectifs sociaux. Les complexités du système de transferts doivent être maîtrisées de façon que leur résultat net, en termes de redistribution, justifie la charge administrative qu'elles impliquent et les interventions

qu'elles rendent nécessaires dans le fonctionnement du marché. Il conviendrait de s'interroger sur le champ d'application, le niveau et l'universalité des avantages sociaux pour en apprécier l'efficacité du point de vue du bien-être. L'équilibre entre une structure de salaires plus égalitaire, la motivation au travail et la charge que doit supporter un système de redistribution des revenus par la fiscalité devraient être l'une des principales préoccupations des pouvoirs publics.

Une telle rigueur est la meilleure défense de l'Etat protecteur dans les difficiles conditions économiques que nous connaissons aujourd'hui.

Vers la société du bien-être

Le fait qu'il y a une limite au rôle de l'Etat protecteur n'implique pas qu'il devrait y avoir un moratoire du progrès social, mais reflète deux réalités:

- les besoins sociaux et les préférences individuelles évoluent de telle manière, que l'Etat protecteur, érigé contre la pauvreté et pour la protection sociale, n'est plus le seul facteur de bien-être;
- on observe une modification assez nette de l'attitude des citoyens à l'égard des *méthodes* employées par les pouvoirs publics.

L'évolution des besoins et des préférences a commencé à faire l'objet d'un débat public au cours des années soixante lors des mutations complexes dans les valeurs qui se sont orientées vers la «qualité de la vie». A l'OCDE cette préoccupation s'est traduite par la définition d'«objectifs sociaux» dont on mesure aujourd'hui dans de nombreux pays la réalisation à l'aide d'«indicateurs sociaux». La récession de 1974 à 1975 et la persistance depuis lors de taux de croissance relativement bas et d'un chômage important ont fait prendre davantage conscience du «dénuement social» de certains groupes auxquels il faut consacrer des programmes spéciaux si l'on veut qu'ils puissent sortir du cercle vicieux de leurs multiples handicaps.

Pour répondre à ces besoins, il faut adopter une approche plus sélective qui s'appuie sur des objectifs précis et sur une coopération entre différents organismes gouvernementaux et entre organismes publics et privés. En fait, les difficultés ne tiennent peut-être pas tant à des questions d'ordre budgétaire qu'à l'aptitude à organiser efficacement la prestation des services pour les groupes qui en ont besoin.

C'est là une tâche extrêmement complexe que doivent assumer les pouvoirs publics. Il faut reconnaître que, de par sa nature même, l'appareil administratif est incapable d'atteindre certains objectifs: s'il peut par exemple être l'instrument de l'équité, il ne saurait guère être celui de la charité. On a aujourd'hui fâcheusement tendance à assimiler l'action de l'Etat à l'extension incessante de son administration. Or, il n'en va pas nécessairement ainsi. L'Etat peut encourager, réglementer, transférer des contrats à des organismes privés, établir des lignes directrices et favoriser l'action bénévole. Lorsqu'il le fait, son succès dépend de ses relations

avec les autres agents de la société: employeurs, syndicats, collectivités locales, organismes bénévoles et individus.

En raison de la nature des nouveaux besoins sociaux et des nouvelles aspirations de la société post-industrielle contemporaine, il faut rechercher de nouveaux rapports entre l'action des pouvoirs publics et l'action privée, élaborer de nouveaux instruments de protection sociale et de bien-être, renforcer les responsabilités de chacun à l'égard de lui-même et d'autrui. C'est dans ce sens que l'avènement de la société de bien-être est à la fois inévitable et souhaitable.

En cette période difficile pour les économies des pays de l'OCDE, où l'inflation et la pénurie d'énergie sont au premier plan des préoccupations, on a tout naturellement tendance à considérer le bien-être social comme un luxe. Mais je suis convaincu que les pays de l'OCDE peuvent revenir à des niveaux convenables de croissance sans pour autant alimenter l'inflation et que nous pouvons défendre l'Etat protecteur en faisant preuve de rigueur quant à ses objectifs, et de cette façon avancer sur la voie de la société de bien-être.