

Erell Thevenon-Poullennec

De l'État-prévoyance

Un nouveau contrat social
pour le XXI^e siècle



Puf/Open Books
Série Entreprise

ISBN 978-2-13-087657-1

Dépôt légal – 1^{re} édition : 2025, janvier

© Presses Universitaires de France/Humensis, 2025
170 *bis*, boulevard du Montparnasse, 75014 Paris

Introduction

Sachant que le processus de transformation sociale qui travaille nos sociétés depuis deux siècles peut accoucher des politiques du pire, à quelles conditions peut-il conduire au meilleur ?

François Ewald¹

À vous qui ouvrez ces pages, cet avertissement. Ce livre n'est pas un roman, ni une thèse. Fruit de plusieurs années d'un travail collectif², il vise à présenter, en quelques pages et dans des termes aussi accessibles que possible, le concept d'*État-prévoyance*, que nous avons développé.

C'est pourquoi, faisant fi de toutes les règles de l'art de l'écriture – lesquelles recommandent d'emmener, étape après étape, le lecteur jusqu'au dénouement –, nous commencerons ce livre par sa conclusion.

Cette conclusion, la voici : il est urgent de changer de modèle social. Plus précisément, nous devons

1. F. Ewald, *L'État providence*, Paris, Grasset, 1986.

2. Les travaux de l'Institut pour l'innovation économique et sociale sont disponibles en libre accès sur <https://2ies.fr/ouvrages> et peuvent être commandés en librairie.

DE L'ÉTAT-PRÉVOYANCE

abandonner le modèle actuel dit « État-providence », au profit de celui que nous proposons sous la dénomination « État-prévoyance ».

La pérennité de l'État-providence aujourd'hui interrogée

L'État-providence est en « crise ». Il est dit « à bout de souffle », « à la croisée des chemins », « sous tension » ou encore, « insoutenable ». Les formules ne manquent pas pour décrire l'épuisement de notre modèle national qui a de plus en plus de mal à saisir la réalité de notre société contemporaine¹.

Les choses avaient bien commencé. De la sortie de la Seconde Guerre mondiale à la fin des années 1970, l'économie et l'État-providence fonctionnaient en parfaite eurythmie. Mais cette belle harmonie s'est rompue il y a plus de quarante ans maintenant (en raison notamment des chocs pétroliers). En 1981, Pierre Rosanvallon diagnostiquait pour la première fois une triple crise de l'État-providence (financement, efficacité, légitimité). Depuis, la situation n'a cessé de se détériorer. Les nombreuses réformes menées par les

1. Voir par ex. M. Lefebvre et P. Pestiau, *L'État-providence, op. cit.* – Voir aussi, « L'État-providence à bout de souffle. Réinventer notre modèle social », *Sociétal*, 2015, Eyrolles ; H. Chapron et M. Monnier, « Sortir de l'État-providence », *L'Opinion*, 13 juillet 2022, qui évoquent l'état de « coma artificiel, sous perfusion de la dette » dans lequel se trouve le modèle, et le comparent à un « canard sans tête ».

INTRODUCTION

gouvernements successifs, droite et gauche confondues, essentiellement paramétriques, n'ont jamais permis d'adapter le modèle social à la réalité économique, elle-même façonnée par une succession toujours plus rapide de défis sociaux, sociétaux, économiques, politiques, géopolitiques, démographiques, technologiques et climatiques.

Sous le coup de crises à répétition, le modèle actuel fait l'objet de vives critiques. La critique économique tout d'abord. Le modèle social est accusé de décourager le travail et l'investissement et, plus généralement, de plomber la compétitivité des entreprises. De même, les déficits publics récurrents, dans lesquels le poids du social est significatif, comme celui du commerce extérieur, ne laissent plus place au doute.

La critique sociale ensuite. Son coût serait un moindre mal si le modèle était efficace. Or, il laisse sur le bas-côté un nombre croissant de membres de la collectivité nationale qui, bien qu'y contribuant, ont le sentiment d'un hold-up¹. Cette inefficacité s'explique notamment par la difficulté pour le modèle d'appréhender les nouvelles tendances économiques et sociales. Ce faisant, il ne permet pas de résorber les fractures sociales qui minent notre démocratie, voire il les aggrave.

1. On pense notamment ici aux salariés et fonctionnaires dont la rémunération est rattrapée par le Smic, aux agriculteurs, aux artisans, aux commerçants, aux salariés et dirigeants de petites entreprises qui ont le sentiment de contribuer largement à un système dont ils bénéficient peu.

DE L'ÉTAT-PRÉVOYANCE

La critique morale enfin. Dès lors qu'ils sont pris en charge par un État omniprésent et quasi divinisé, les individus perdraient leur capacité, voire leur volonté, de s'en sortir par eux-mêmes, jusqu'à évoluer dans leurs propres préférences et valeurs.

Cette interrogation globale (sans réponse à ce stade) a récemment été portée dans le débat politique par le ministre de l'Économie Bruno Le Maire, en fonction depuis plus de sept ans au jour de sa déclaration¹. Certes, les critiques évoquées ci-dessus sont connues de longue date et vivement débattues dans différents espaces. Certains aspects du modèle (poids des retraites, gestion du système de santé, système éducatif, par exemple) sont abondamment discutés dans les médias, au Parlement et jusque dans la rue. En revanche, qu'une personnalité politique de premier plan doute de la pertinence de l'ensemble du système est un phénomène relativement inédit. Ceux qui s'y sont risqués (Denis Kessler, alors vice-président du Medef, pour n'en citer qu'un) ont été voués aux gémonies ou accusés de vouloir détruire un

1. « Pour éviter le déclassement de la France, nous devons nous interroger sur le coût de notre modèle social et sur son efficacité. L'éléphant dans la pièce des dépenses publiques françaises, c'est le poids de son modèle social. [...] Nous pouvons être fiers de ce modèle ; nous pouvons aussi nous interroger sur sa soutenabilité financière sur le long terme. [...] Une politique du moindre luxe, ou de la dépense utile » ; « La Sécurité sociale est une conquête humaine, elle est le fruit d'une conception solidaire de la vie en commun, à l'opposé du modèle américain du chacun pour soi. Pour autant, elle ne peut pas être un *open bar* » (B. Le Maire, *Une voie française*, Paris, Flammarion, 2024).

INTRODUCTION

modèle prétendument exemplaire, auquel les Français sont par ailleurs particulièrement attachés.

Les citoyens eux-mêmes commencent à douter de l'efficacité de ce modèle, qu'ils peinent par ailleurs à comprendre tant il est tentaculaire et indéchiffrable. Ceux qui doivent fréquenter l'hôpital, ceux qui voient le chiffre en haut de leur fiche de paie amputé d'une large part de charges diverses, ceux qui peinent à obtenir les aides sociales auxquelles ils pensaient pourtant être éligibles et sans compter tous ceux qui travaillent au cœur du système et qui en font quotidiennement le cruel constat (santé, école ou justice, par exemple)... sans pour autant disposer d'un quelconque moyen de contrôle ou d'action pour en modifier la trajectoire. Quelque chose ne tourne plus rond !

Depuis des décennies, on replâtre, on réajuste, on colmate, on étend... Bref, on court derrière les enjeux du moment sans jamais parvenir à les appréhender de façon globale et satisfaisante. Faute de repenser l'ensemble du système, en même temps que ses finalités et les moyens de les atteindre, on participe de fait à sa dérive. On le dénature sans oser l'avouer, ni *a fortiori* l'expliquer aux membres de la collectivité nationale. Qui sait aujourd'hui ce que sont les exactement les objectifs de notre modèle social ?

La perspective d'une rupture ou a minima la conscience de ce que le modèle social a atteint ses limites pourrait constituer un momentum : un élan pour imaginer un nouveau modèle sur la base d'objectifs révisés, ceux

DE L'ÉTAT-PRÉVOYANCE

que nous souhaitons désormais, par nécessité, lui assigner. C'est ce que nous proposons dans cet ouvrage en recommandant de substituer la formule « Aide-toi et l'État-prévoyance t'aidera » à l'actuelle « L'État-providence y pourvoira », qui a vécu.

Définition, objectifs et perspectives de rupture

Revenons à l'essentiel. Au bout du bout, choisir de maintenir un État social, c'est choisir un modèle qui soutient les citoyens confrontés aux crises et aux chocs, qui favorise la création d'emplois de qualité, qui investit dans la santé et l'éducation et qui protège les plus faibles. C'est chercher à consolider rien moins que la cohésion sociale. Encore faut-il que ces actions de régulation, d'allocation et de redistribution soient fondées, articulées et finement pilotées.

Un brusque cataclysme n'est pas à exclure. Au nombre des scénarios noirs, citons le défaut de paiement, qui placerait la France sous tutelle du Fonds monétaire international (FMI) et la contraindrait alors à des réformes drastiques, menées au pas de course et sans débat. Imaginons aussi la possibilité d'un conflit armé dans lequel la France se trouverait entraînée. Ces perspectives ne sont malheureusement plus de simples hypothèses de travail. Elles pourraient, si elles se réalisaient, conduire le pays à abandonner toute intervention

INTRODUCTION

dans le domaine économique et social pour consacrer l'ensemble de ses forces à la préservation ou à la défense de sa souveraineté.

En dehors de ces sombres perspectives, reste l'hypothèse d'une poursuite de la dénaturation du système tel qu'il a été conçu en 1945, en suivant la pente actuelle vers son « étatisation » et ce, au nom d'une prétendue universalité. Faute d'être soutenable, cette voie conduira rapidement et inéluctablement à la dégradation de l'ensemble du système, voire à son rejet pur et simple par la société.

Le point commun de ces deux évolutions est de déboucher sur un système à deux vitesses. Dans l'un et l'autre cas, les plus démunis n'auront rien ou pas grand-chose, soit que l'État se sera désengagé, soit qu'il se trouvera dans l'incapacité de fournir un service à la hauteur des besoins. Les mieux lotis trouveront les services et les protections dont ils auront besoin auprès d'un secteur privé peu régulé. Ce système à deux vitesses, pratiqué dans plusieurs pays étrangers, n'est pas conforme à notre histoire.

Consolider les fondations pour mieux affronter les transitions

C'est pourquoi nous proposons un modèle alternatif. Situé à mi-chemin entre le « tout universel » et le « tout individuel », ce projet emprunte à chacun des modèles, celui du « tout » et celui du « rien », pour parvenir à un juste équilibre. L'État serait conduit à se recentrer sur son

DE L'ÉTAT-PRÉVOYANCE

« cœur de mission » mais, s'inspirant en partie du modèle « providentiel », il conserverait néanmoins des interventions économiques et sociales : celles constitutives d'un socle de solidarité (santé et protection économique).

Définitions de l'État-prévoyance

1. État responsable qui anticipe et garantit les droits fondamentaux des citoyens, qui libère l'initiative et incite chaque personne à travailler pour construire son avenir, dans le respect de la loi. Dans l'État-prévoyance, l'État se concentre sur l'essentiel, garantissant ainsi un socle solide, sur lequel tous les citoyens sont libres de se réaliser individuellement et collectivement [définition générale].
2. Dans l'État-prévoyance, le système de protection sociale garantit *effectivement* aux citoyens la santé et des moyens convenables d'existence et ce, en mobilisant la solidarité nationale. De leur côté, les acteurs privés s'organisent (*via* le contrat) pour garantir les risques liés à leurs choix de vie personnels et professionnels. Par leur travail, ils augmentent leur niveau de vie en même temps que la qualité de leur protection sociale et la richesse nationale [définition technique].

L'objectif central de ce modèle hybride n'est rien moins que de consolider un socle de solidarité indissociable de la nation. Il permet de renouer avec le compromis de 1945 désormais trahi. Aujourd'hui, la notion de solidarité (et ses déclinaisons : « la répartition », « la santé n'a pas de prix », etc.) est abusivement mobilisée pour masquer

INTRODUCTION

les failles d'un système à la dérive. Qu'on en juge : n'est-il pas absolument inique de brandir le concept de « solidarité » pour s'opposer à toute réforme d'un système qui tient par un endettement massif (pillage en règle des générations futures) et qui laisse sur le bord de la route une partie des citoyens (fractures sociales) ?

À cette dérive qui menace l'idée même de solidarité, il convient d'opposer une vision rigoureuse de ce concept. Celle-ci trouve d'ailleurs un fondement juridique incontestable dans le préambule de la Constitution de 1946 auquel renvoie le préambule de celle de 1958 et qui indique que « tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de sa situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

La solidarité doit être défendue et consolidée, mais aussi précisée. Ainsi, la solidarité n'est pas la charité et ne saurait être sans limite. De même, la solidarité doit être respectée pour ce qu'elle est : une forme de don... et non un dû. Enfin, la solidarité doit d'être tangible : c'est pour cette raison que le nouveau modèle sociétal doit veiller à son effectivité, ce qui signifie concrètement que les engagements pris par la nation soient obligatoirement couverts techniquement par des mécanismes juridiques et financiers adéquats.

DE L'ÉTAT-PRÉVOYANCE

Ouvrir les voies de la réalisation

Nous proposons de tracer une ligne de crête déterminante entre ce qui relève de la collectivité nationale dans son ensemble et ce qui relève de l'initiative de ses membres. Cette frontière est la condition de la soutenabilité financière du système, elle-même garante de l'effectivité des droits. En effet, au-delà du socle solidaire, le modèle social doit également reposer sur l'initiative d'acteurs autonomes. Ce pan de protection « responsable » – au sens où il est mis en œuvre à l'initiative des personnes – permet en outre de répondre à la diversité des situations rencontrées et des besoins exprimés, ainsi qu'à leur aversion ou appétence au risque. C'est un fait documenté : la réalité sociétale contemporaine est tiraillée entre un certain individualisme (le « c'est mon choix, c'est mon droit » qui s'exprime sans le souci du collectif et qui mine la solidarité) et une aspiration forte à l'égalité de traitement. Cette distinction entre l'universel et l'individuel est financièrement nécessaire et socialement souhaitable.

Sur le plan théorique, notre proposition emprunte une voie étroite, tracée entre l'approche purement « utilitariste » (celle qui, au nom d'une nécessaire efficacité économique, néglige les objectifs fondamentaux d'un État social), l'approche « gauchiste » utopiste (celle qui, au nom d'idéaux strictement sociaux ou humanistes, nie

INTRODUCTION

l'importance de la question des moyens)¹ et l'approche « conservatrice » (celle qui, au nom de la défense d'intérêts bien compris, donne la priorité à des politiques et des institutions qui ont perdu de leur pertinence face à l'émergence de nouveaux enjeux).

Sur le plan pratique, l'avènement de l'État-prévoyance modifierait les équilibres sociaux dans un sens favorable à une réelle revitalisation de la société.

- Le recentrage de l'État sur sa mission serait assis sur des systèmes pilotables, permettant d'assainir les finances publiques, l'enjeu étant non seulement de retrouver des marges de manœuvre pour permettre au pays de relever les nouveaux défis qui l'attendent, mais aussi de donner de l'élan et de l'énergie à toutes les parties prenantes.
- La revalorisation du travail conduirait à modifier les circuits redistributifs en direction des classes moyennes (travailleurs dits « de première ligne », agriculteurs, artisans, commerçants, dirigeants et collaborateurs de TPE [très petites entreprises]) et des travailleurs pauvres notamment.
- La réhabilitation du contrat apporterait du « grain à moudre » à des personnes à nouveau responsabilisées, au premier rang desquels pourraient figurer les organisations syndicales.

1. Sur ces deux premières voies, voir M. Lefebvre et P. Pestieau, *L'État-providence. Défense et illustration*, *op. cit.*

DE L'ÉTAT-PRÉVOYANCE

Au stade de sa mise en œuvre, et comme le présent opus en rend compte, notre projet révèle une démarche en trois temps. Après avoir démontré l'absolue nécessité d'abandonner l'actuel modèle d'État-providence (Partie I), seront exposés les attraits et avantages de l'État-prévoyance proposé (Partie II), avant que ne soient déclinés les moyens de sa réalisation, notamment par une refondation du système de protection sociale qui en constitue le cœur (Partie III).

*

En présentant d'entrée de jeu le concept nouveau d'État-prévoyance, nous espérons avoir suscité votre curiosité. Il convient à présent d'expliquer pourquoi l'État-providence, dont nous avons pu néanmoins être fiers, doit rejoindre les livres d'histoire.