

Où en est la social-démocratie ?

Antoine COLOMBANI

C'est paradoxalement au moment où la crise économique semble lui donner raison que la social-démocratie européenne s'interroge sur ses capacités de survie. Dans ce contexte, le dossier publié par la revue *Critique internationale* invite à replacer les enjeux intellectuels et normatifs au cœur du projet social-démocrate.

Recensé : dossier « Social-démocratie, marchés et compromis », coordonné par Yohann Aucante, *Critique internationale*, n° 43, avril-juin 2009.

Quelques semaines avant des élections européennes qui ont confirmé la crise de ce courant politique dans l'ensemble du continent, la revue *Critique internationale* publiait dans son numéro d'avril-juin un excellent dossier consacré à la social-démocratie. Les quatre contributions proposées viennent compléter une littérature déjà abondante sur les transformations du réformisme social-démocrate depuis les années 1980. Elles apportent toutefois des éclairages originaux en se concentrant sur certains aspects en général peu mis en valeur dans les travaux de référence sur le sujet. Dans son introduction, Yohann Aucante définit la social-démocratie comme « un travail de conciliation, voire de compromis, entre une économie de marché aux formes éminemment variables et une intervention publique visant à promouvoir l'emploi tout en corrigeant les inégalités sociales ». Le dossier met en avant une approche « plurielle », écartant les lectures globalisantes pour revenir à une analyse plus fine des formes concrètes de cette conciliation. Il apporte ainsi des pistes intéressantes pour parvenir à une meilleure compréhension des difficultés actuelles de la gauche réformatrice et dépasser les controverses de ces dernières années sur les mérites ou les travers de sa « modernisation ».

La question des « troisièmes voies »

Au cœur des interrogations contemporaines sur la social-démocratie se trouve la question des « troisièmes voies », terme qui peut désigner, par extension, la plupart des expériences récentes de la gauche réformatrice européenne, le plus souvent analysées comme autant de déviations ou de réorientations par rapport à un modèle « classique » de la social-démocratie. Les gouvernements travaillistes britanniques depuis 1997 incarnent en quelque sorte le « nouveau modèle », à la fois par leur longévité au pouvoir et par leur volonté de théoriser un « tournant » dans la doctrine et la pratique de la gauche de gouvernement. Il est d'ailleurs significatif que trois des quatre contributions du dossier prennent en partie les politiques du New Labour pour objet d'étude.

Jochen Closen étudie cette évolution en comparant les cas britannique et allemand sur le thème majeur de la politique de l'emploi. Pour lui, s'il existe un idéal-type de la politique de l'emploi social-démocrate, qui consisterait en la complémentarité d'une indemnisation généreuse du chômage et de politiques actives du marché du travail privilégiant la formation professionnelle, les gouvernements Blair/Brown et Schröder s'en sont nettement écartés. Le nouveau paradigme vers lequel les nouvelles politiques s'orientent est celui du système britannique : un système d'indemnisation « minimale » fondé sur une logique d'assistance, complété par des mesures d'accompagnement individuel des demandeurs d'emploi, mais où l'assurance-chômage et la formation jouent un rôle très mineur. En effet, contrairement à ses principes affichés, le New Labour « consacre beaucoup moins d'énergie à la formation et au développement du capital humain qu'au retour rapide du chômeur dans un emploi quel qu'il soit ». Les travaillistes ont choisi de ne pas remettre en cause les politiques conservatrices qui ont conduit à marginaliser l'assurance-chômage, préférant renforcer l'accompagnement et le suivi des demandeurs d'emploi, ainsi que la conditionnalité des aides.

Il serait pourtant exagéré, conclut Closen, de parler de « convergence » entre les deux pays. En Allemagne, le SPD a hérité d'un système beaucoup plus proche du modèle social-démocrate « classique », avec des dépenses d'activation importantes et une assurance chômage généreuse couvrant une part importante des demandeurs d'emploi. Les réformes Hartz lancées par Gerhard Schröder ont créé un nouvel équilibre : l'assurance-chômage classique, dont la durée maximale d'indemnisation a été réduite à douze mois mais dont le taux d'indemnisation est resté inchangé, coexiste avec un système d'aide forfaitaire minimale dont le nombre de bénéficiaires est trois fois supérieur. Au bout du compte, il subsiste une

grande différence entre les systèmes britannique et allemand : alors qu'il n'existe plus au Royaume-Uni d'indemnisation du chômage calculée sur le salaire antérieur, même pour les chômeurs les plus récents, on a assisté en Allemagne à la mise en place d'un système dual, qui a maintenu le dispositif classique pour les chômeurs les plus récents mais s'est rapproché du modèle britannique pour les chômeurs de longue durée.

La contribution d'Eric Shaw porte sur un sujet peu abordé dans les études sur la social-démocratie : la politique de santé publique, et plus précisément la lutte contre l'alcoolisme et l'obésité. Il montre comment le New Labour à partir de 1997 a d'abord choisi d'ériger ces sujets en priorité politique, avant de s'illustrer par la grande timidité de son action. Le gouvernement de Tony Blair a refusé de recourir à des instruments fiscaux ou réglementaires (concernant notamment la publicité), leur préférant un arsenal de mesures « douces » – campagnes d'information, codes de bonnes pratiques volontaires définis en commun avec les industriels, etc. – dont de nombreuses études avaient pourtant prouvé le manque d'efficacité. Ainsi, l'auteur conclut que si « la santé mentale et physique de la population sont des questions primordiales » pour le Labour, « la santé des industries alimentaires, brasseurs, distillateurs, chaînes de télévision et publicitaires en est une aussi ».

Il y ajoute une conclusion plus intéressante : ce piètre résultat aurait été facilité par l'adoption de la théorie de « l'État facilitateur » par les néo-travailleurs. « *L'old Labour* » a longtemps été identifié à une sorte de règne des experts à consonance paternaliste, valorisé par les idées héritées des théories des socialistes « fabiens ». Les néo-travailleurs prônent en revanche un État fournisseur de « ressources » permettant à chacun de mener sa propre vie, sans prétendre prendre de décisions à la place des individus. Pour Shaw, cette position a permis de légitimer un certain laissez-faire, puisqu'une simple information des consommateurs sur les dangers de l'alcool et des aliments trop gras a le plus souvent été jugée suffisante. Cette position s'explique aussi par des considérations électorales : les travailleurs ont particulièrement veillé à ne pas être soupçonnés de vouloir ressusciter le « *nanny state* », cible constante des critiques conservatrices. Pour ces raisons idéologiques et électorales, le résultat final apparaît en contradiction avec l'adage blairiste selon lequel « ce qui compte c'est ce qui marche », puisque les mesures adoptées sont manifestement inefficaces.

Les transformations de l'action publique au cours des dernières décennies constituent l'objet de l'étude de Yohann Aucante. À partir de la fin des années 1980, la Suède et la

Norvège, aux « modèles sociaux » essentiellement façonnés par la social-démocratie, ont connu un puissant mouvement de décentralisation. L'auteur replace ce mouvement dans le contexte des préoccupations liées au niveau et à l'efficacité des dépenses publiques qui ont conduit, sous l'impulsion des nouvelles idées managériales et libérales, à prôner le développement de la concurrence au sein du secteur public et de la contractualisation avec le secteur privé. La dévolution de compétences aux collectivités est apparue comme un levier pour mener à bien cette transformation. Ce mouvement a eu des conséquences d'une portée souvent sous-estimée dans les études concernant ces deux pays, puisque les collectivités norvégiennes et suédoises gèrent dorénavant les trois quarts des dépenses publiques. Elles sont ainsi en charge de la plupart des services scolaires et de garde d'enfants, de l'aide aux personnes âgées et handicapées et des soins psychiatriques (pour les communes) ainsi que des soins hospitaliers (pour les comtés).

Selon Yohann Aucante, cette évolution est à l'origine d'un paradoxe : « Celui d'États sociaux universels et très égalitaires dont l'essentiel des prestations en matière de services repose sur des niveaux décentralisés ». Le développement de la décentralisation entre ainsi en tension avec des objectifs centraux de la social-démocratie, comme l'universalité des prestations sociales et leur orientation vers la réduction des inégalités. Cette tension s'est traduite en Suède et en Norvège par deux trajectoires divergentes. La Suède a mis en place des mécanismes complexes de coopération et de péréquation entre les collectivités, mais son État social se caractérise désormais par une différenciation et un pluralisme inédits. En revanche, on a assisté en Norvège depuis la fin des années 1990 à « une sorte de retour de l'État et du Parlement, qui remet sérieusement en question l'efficacité d'un surcroît d'autonomie locale pour garantir une bonne qualité des services sur le territoire », en particulier dans le secteur des soins hospitaliers.

La « démarchandisation » en question

En définitive, l'ensemble de ces contributions posent la question de la capacité de la social-démocratie, au nom de la réalisation d'un projet universaliste et égalitaire, à « démarchandiser » la société. Ce concept forgé par Gösta Esping-Andersen¹ en s'appuyant sur la pensée de Karl Polanyi met au cœur du projet social-démocrate la volonté de dissocier les situations individuelles des résultats produits par un « marché autorégulateur » et étendu à tous les domaines. La politique de l'emploi en est le domaine privilégié : des prestations

¹ Gösta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1992.

universelles d'indemnisation et de formation peuvent mettre les individus à l'abri des diktats du marché du travail. Mais les sujets de santé publique étudiés par Eric Shaw entrent aussi dans ce cadre, puisque la question est encore celle du « meilleur équilibre entre l'individu, l'État et le marché ».

Ainsi, il est tentant de conclure que les dernières décennies ont vu les gouvernements sociaux-démocrates européens opérer un rééquilibrage en faveur de ce dernier. La social-démocratie aurait en quelque sorte renié ce qui faisait sa spécificité, depuis le révisionnisme marxiste de la fin du XIX^e siècle à sa cristallisation en un véritable programme politique à partir des années 1930 : « la croyance en la primauté du politique et de la solidarité² », selon les termes de Sheri Berman. Toutefois, cette lecture peut conduire à simplifier et à obscurcir l'analyse de l'évolution de la social-démocratie. Le dossier de *Critique internationale* apporte des nuances en montrant la diversité des politiques menées, à travers la comparaison Allemagne/Grande-Bretagne sur l'emploi et Suède/Norvège sur la décentralisation. Mais le dossier inclut surtout un extrait du travail important de Jonas Hinnfors, qui remet en cause un postulat répandu sur la portée de cette « primauté du politique » : celui de l'adhésion de la social-démocratie « classique » de l'après-guerre à la planification et à une transition graduelle vers une forme de socialisme administré.

Hinnfors étudie les manifestes électoraux et les documents internes du Labour britannique et du SAP suédois depuis les années 1960, pour mener une analyse fine et contextualisée du sens bien particulier revêtu par le terme de « planification ». Ses conclusions sont éloquentes : la plupart du temps, l'éloge de la « planification » se réfère davantage à l'affirmation d'une primauté de principe du politique, donnant lieu à des interventions correctrices (politique de l'emploi, aides aux entreprises en difficulté ou à la modernisation de l'industrie) ou à une extension de l'État-Providence, qu'à une véritable alternative au marché. Même si ce vocabulaire permettait à l'époque de satisfaire certains électeurs ou militants attirés par l'horizon d'un changement de système économique, il se limitait essentiellement, dans ses implications pratiques, à remettre en cause l'idéologie du laissez-faire. Ainsi, les politiques réellement prônées par les sociaux-démocrates « ancienne manière » ne se distinguaient en rien d'un arsenal de politiques publiques devenu commun à tous les partis de gouvernement de l'après-guerre.

² Sheri Berman, *The Primacy of Politics. Social Democracy and the Making of Europe's 20th Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006 ; recensé dans *La Vie des Idées* (version papier), n° 17, novembre 2006.

Deux conclusions s'imposent alors. D'une part, les politiques sociales-démocrates ne sauraient être comprises comme des étapes d'un projet « gradualiste » d'évolution vers le socialisme. « L' "étape suivante" restait très vague et le projet d'ensemble largement dominé par le modèle éprouvé d'une économie de marché équilibrée par un État-providence puissant ». D'autre part, il convient de remettre en cause l'idée simpliste d'une rupture entre une social-démocratie étatiste et planificatrice jusque dans les années 1970 avant de céder aux sirènes des réformes libérales. Dès les années 1960, les documents travaillistes et sociaux-démocrates faisaient l'éloge de l'entrepreneuriat, de la compétitivité externe et (surtout en Suède) de l'ouverture des marchés. La volonté d'adaptation des acteurs économiques et des individus aux exigences du marché mondial est présente de longue date dans le projet social-démocrate. Dès lors, les procès en révisionnisme intentés aujourd'hui aux « modernisateurs » perdent en grande partie leur pertinence, tout comme d'ailleurs les prétentions à la « rupture » de ces derniers.

Une telle conclusion semble suggérer un changement du cadre d'analyse classique : plutôt que par l'affirmation de « la primauté du politique » sur les forces du marché ou de la « démarchandisation », la social-démocratie se caractériserait par des formes complexes de complémentarité entre le marché et l'intervention publique. La réussite du projet social-démocrate, qui passe en grande partie par la construction de l'État-providence, dépend aussi de la pérennité et de la vitalité du système marchand lui-même. Comme le note justement Yohann Aucante dans son introduction, « il est relativement clair que les régimes sociaux-démocrates se sont construits pour une grande partie sur les succès du capitalisme et sur la conquête de marchés extérieurs, et que la plupart des pays qui ont le mieux réussi dans le domaine des politiques sociales étaient des pays ouverts et exportateurs ». La générosité de l'État-providence est conditionnée par une croissance économique qui dope les recettes fiscales et limite les dépenses liées au chômage. C'est aussi pour cette raison qu'il ne faut peut-être pas être surpris de voir la social-démocratie en difficulté lorsque la machine capitaliste est grippée.

Le grand apport de l'analyse de Hinnfors est de montrer en quoi il n'y a pas rupture mais continuité entre le paradigme de la « planification » et celui de la « concurrence ». Après la crise des années 1970, l'élévation de la productivité n'est plus, ou du moins plus exclusivement, recherchée par l'intervention publique mais par des mesures de libéralisation.

Ce constat devrait logiquement conduire à réorienter la réflexion sur la social-démocratie vers la question des « modèles de croissance » compatibles avec ses objectifs de plein emploi, de protection sociale et de réduction des inégalités. De ce point de vue, les gouvernements sociaux-démocrates doivent toujours faire face à un certain nombre de contraintes, liées par exemple aux cadres de fonctionnement du capitalisme à l'échelle internationale ou encore aux caractéristiques institutionnelles de l'État et de la société où ils inscrivent leur action (telles que l'organisation territoriale du pouvoir, ou encore la structuration et le rôle des partenaires sociaux). La question centrale devient alors celle de leur marge de manœuvre dans les limites fixées par ce cadre et celle de leurs leviers d'action pour en modifier l'équilibre. De ce point de vue, la transition représentée par la fin du modèle de développement des « Trente glorieuses » et la crise des années 1970 – comme, peut-être, les changements qu'entraînera la crise actuelle – demeure sans doute cruciale pour comprendre les mutations récentes de la social-démocratie.

Vers une approche complexe

C'est sans doute dans le cadre de cette problématique qu'il conviendrait de replacer les grandes controverses qui ont émaillé les débats des dernières années sur la crise et la modernisation de la gauche. La question des dépenses publiques – donc de la soutenabilité de l'État-providence – et celle du plein emploi, par exemple, se sont posées en des termes renouvelés après la remise en cause du modèle de croissance des « Trente glorieuses ». Ainsi, les cas de la Suède et de la Norvège montrent les difficultés de l'équilibre entre un État social égalitaire et les mesures qui visent à accroître l'efficacité de la dépense publique.

Quant aux politiques de l'emploi, il faut rappeler que si le paradigme du « travail à tout prix » a paru s'imposer, c'est sans doute d'abord en raison des insuffisances – réelles ou perçues – des politiques de croissance complétées par les dispositifs classiques d'indemnisation et de formation. Encore faut-il également souligner que « l'universalité » visée par la social-démocratie a presque toujours été conçue comme liée au travail et à la qualité de travailleur, et que même les mesures les plus emblématiques mises en place pendant son « âge d'or » n'étaient pas exemptes de contraintes. Ainsi, les programmes de reconversion professionnelle, pilier du modèle suédois (le fameux modèle dit « Rehn-Meidner »), comportaient de fortes contraintes d'adaptation aux besoins du marché du travail, notamment en termes de mobilité géographique. On peut sans doute reprocher aux politiques britannique et allemande récentes une négligence excessive vis-à-vis du capital humain et de

l'assurance chômage. Mais l'interprétation souvent avancée du passage d'une logique des « droits » à une logique de la contrainte ou du contrôle des chômeurs est simplificatrice.

On souscrira donc sans réserve au programme de recherche proposé par Yohann Aucante dans son texte introductif : puisque le choix n'est pas entre l'État et le marché mais réside dans la conciliation des deux, il faut sortir de ces grandes catégories pour s'intéresser à « la grande diversité des formes d'économie de marché ainsi que des marchés plus ou moins “concrets” (des biens, du travail, financiers, publics, quasi-marchés, etc.) ». Dans la lignée de cette nécessaire « approche plurielle », on regrettera seulement que le dossier se concentre sur le plein emploi et l'État-providence, interprétés comme les deux objectifs centraux de la social-démocratie, en faisant passer au second plan la réduction des inégalités de revenus. De ce point de vue, il subsiste une différence majeure, par exemple, entre la politique du New Labour, qui a mis en place un vaste dispositif de redistribution par crédit d'impôts centré sur la lutte contre la pauvreté, et le système social suédois, où une forme de négociation sociale coordonnée au niveau interprofessionnel s'est maintenue, permettant de réduire dans une certaine mesure les inégalités de revenus primaires³.

On pourra remarquer en guise de conclusion que la mise en avant d'une approche plus complexe de l'analyse de la social-démocratie ramène les considérations normatives au centre du débat. Si l'objectif n'est pas la « démarchandisation » la plus poussée ou l'affirmation la plus vigoureuse possible du « primat du politique » face aux forces du marché, ce sont les grandes finalités de la social-démocratie – réduction des inégalités, protection sociale et plein emploi – et les principes normatifs qui les sous-tendent qui constituent sa spécificité. C'est à cette aune que peuvent être évaluées les formes concrètes de conciliation entre le marché et la sphère publique qu'elle met en place. Or les principes de justice sociale qui guident l'action de la social-démocratie sont rarement explicités. La seule idée d'un État « fournissant à chacun les ressources nécessaires pour mener sa propre vie » n'indique pas de quelles ressources il s'agit ni ne précise comment et sous quelle forme elles doivent être réparties. Sortir de l'opposition caricaturale entre le *nanny state* et le laissez-faire imposerait sans doute un détour par la théorie politique, si éloignée des préoccupations des acteurs de la politique « concrète ».

³ Dimitris Tsarouhas, *Social Democracy in Sweden. The Threat from a Globalised World*, IB Tauris, 2008.

Publié dans lavedesidees.fr, le 14 septembre 2009

© lavedesidees.fr