

J'ai dû louper un épisode...

les interviews de Pascale Fourier

En collaboration avec le site « Mémoires des luttes »

avec **Christophe Ramaux**,

économiste, auteur de *L'Etat social*

Interview de décembre 2012

Thème: Etat social !

« L'Etat social pour sortir (enfin !) de la crise »

Article tiré de l'interview, publié sur le site Mémoire des luttes :

<http://www.medelu.org/L-Etat-social-pour-sortir-enfin-de>

Mémoire des luttes : Dans le livre *L'Etat social* que vous publiez aux éditions Mille et une nuits, vous soutenez l'idée que le néolibéralisme peut et doit être combattu par la reviviscence de l'Etat social – l'« Etat-providence », si on préfère. Au moment où certains prétendent que les caisses de l'Etat sont vides et où la croissance n'est pas au rendez-vous, cette pensée, qui s'inscrit dans la tradition keynésienne, n'est-elle pas celle d'un doux rêveur ou pire d'un passéiste ?

Christophe Ramaux : J'invite tout d'abord à définir l'Etat social au sens large. Souvent, on le réduit à la seule protection sociale. Un domaine important certes, mais qui reste un domaine. Or, l'Etat social, l'intervention publique selon des visées sociales, comprend quatre piliers : la protection sociale bien sûr, mais aussi la régulation des rapports de travail (le droit du travail) et de production (l'organisation de l'entreprise selon une logique qui ne soit pas celle des actionnaires),

les services publics et enfin les politiques économiques de soutien à l'activité et l'emploi (politique des revenus, politiques budgétaire, monétaire, industrielle, commerciale...).

En fait, tout cela déborde largement les Trente Glorieuses. On a vraiment tort de réduire l'Etat social à ces dernières. L'essentiel, pour l'Etat social, s'est joué en fait à la fin du XIXe siècle. C'est à ce moment que les sociétés, de façon très laborieuse, par mille et un canaux, avec de très grandes variantes nationales, sont arrivées à la conclusion que si l'initiative privée – le marché, la concurrence... – ont du bon, il est cependant des domaines qu'elle n'est pas à même de remplir de façon satisfaisante. Ces domaines renvoient, au fond, à la part de l'intérêt général qui n'est pas réductible au jeu des intérêts particuliers.

Concrètement, on arrive à la fin du XIXe siècle au diagnostic que le marché laissé à lui-même ne permet pas d'obtenir le plein emploi, la

réduction des inégalités, la stabilité financière, la satisfaction d'une série de besoins sociaux en matière de santé ou bien encore de retraite. On arrive à la conclusion qu'il est nécessaire de construire des économies mixtes, c'est-à-dire des économies avec du marché, de l'initiative privée, mais aussi avec de l'intervention publique.

Si dans un premier temps, cette dernière a servi essentiellement de béquille à l'accumulation du capital, progressivement, en se développant, elle a largement débordé ce rôle de béquille

MdL : L'Etat social, ce serait une logique opposable au capitalisme libéral ?

CR : Effectivement, sur longue période, on est confronté à deux logiques : la logique du capitalisme libéral, qu'on connaît bien, et celle de son alternative dont on n'a pas saisi toute la portée, qui est déjà là, à portée de main, et qu'il importe de développer pleinement, celle de l'Etat social.

L'Etat social est une véritable révolution : il n'a pas seulement une dimension antilibérale, il a une dimension anticapitaliste. Avec lui, des sphères entières d'activité (services publics, protection sociale...) échappent au capital. Celui-ci l'a parfaitement compris pour sa part : il essaie de récupérer le morceau !

MdL : Oui, mais, selon certains, cette révolution serait dépassée...

CR : Elle ne l'est pourtant pas. D'un strict point de vue positif (« ce qui est »), l'Etat social existe toujours, et cela dans tous les pays du monde même si c'est selon une voilure plus ou moins importante et des formes différentes. On ne vit pas dans des économies « monocapitalistes », contrairement à ce que soutiennent les marxistes.

Admettons que les rapports capitalistes dominant dans la sphère économique. Reste qu'ils ne surdéterminent pas tout, y compris dans cette sphère. Dès aujourd'hui, y compris dans les pays qu'on nomme libéraux (Etats-Unis, Royaume-Uni...), on ne vit pas, à y bien réfléchir, dans des « économies de marché », mais dans des économies avec du marché (et du capital, ce qui n'est pas exactement la même chose) et avec de l'intervention publique.

Définir l'Etat social par les quatre piliers est important car cela permet aussi de saisir la cohérence du néolibéralisme. Celui-ci n'est rien d'autre que la remise en cause des quatre piliers de l'Etat social : privatisation de la protection sociale et des services publics, flexibilisation du droit du travail, réorientation des politiques économiques dans un sens libéral. Le néolibéralisme a été appliqué ; il a bien entendu conduit à des reculs de l'Etat social plus ou moins importants suivant les piliers et les pays.

Il faut toutefois faire attention aux discours catastrophistes qui laissent entendre que le néolibéralisme aurait tout emporté. Bien sûr que le néolibéralisme a remis en cause l'Etat social. C'est évident. Mais l'Etat social n'a pas été mis à bas. La part de la dépense publique dans les pays de l'OCDE est plus élevée aujourd'hui qu'elle ne l'était à la fin des années 1970, avant même la crise de 2007 où on a franchi un nouveau cap.

Là où le néolibéralisme a le plus porté, c'est au niveau idéologique. Au niveau pratique, là où il est allé le plus loin, c'est sur les dispositifs de politique économique, avec la libéralisation financière, le libre-échange, l'austérité salariale et la contre-révolution fiscale. On a bien là un ensemble de dispositifs qui fait système et qui a imposé un nouveau régime de politique économique. Mais ce régime n'est pas viable : il a littéralement implosé en 2007. En fin de compte, le bilan du libéralisme est proprement accablant, et la crise ouverte en 2007 le démontre amplement. La crise réhabilite en creux l'Etat social.

MdL : Certes... mais l'existence de l'Etat social, nous disent les libéraux, s'appuie sur une ponction de l'argent produit par le privé, sur une ponction sur le PIB nourri par la sphère privée. L'Etat social serait une sorte de sangsue de l'appareil productif privé qui empêche ce dernier de se développer.

CR : Les néolibéraux ont remporté ici une victoire intellectuelle dans la plupart des pays. Ainsi, en France, comme malheureusement dans nombre de pays, règne cette idée selon laquelle la dépense publique est trop importante car elle serait faite de prélèvements obligatoires opérés sur le privé pour financer des activités publiques improductives.

Or, tout cela est totalement faux. La dépense publique représente aujourd'hui en France 1 100 milliards d'euros, 56 % du PIB. C'est certes colossal, mais il faut savoir que la moitié de cette somme est constituée de prélèvements qui sont immédiatement reversés aux ménages sous forme de prestations sociales, que ce soient les prestations sociales en espèces (retraite essentiellement, mais aussi allocations chômage et familiales) ou les prestations sociales en nature (remboursement de médicaments, de consultations de médecine libérale, prise en charge par les allocations logement d'une partie des loyers payés aux propriétaires...).

Quand on additionne ces prestations sociales en espèces et en nature, on arrive à 580 milliards, soit la moitié de la dépense publique. La moitié de la dépense publique est donc prélevée pour être immédiatement reversée aux ménages. Immédiatement ! Ça ne rentre pas dans les coffres de l'État. Ça ne sert pas à faire vivre des fonctionnaires. Cela soutient le revenu des ménages. Cela représente un tiers de ce que l'on appelle le « revenu disponible brut des ménages ». Et, bien sûr, cela soutient la consommation privée et offre en conséquence des débouchés aux entreprises.

Les entreprises et une partie du patronat disent : « Il faut baisser les charges sociales ». Mais si on le fait, cela impliquerait une baisse de tous ces transferts et donc une baisse d'autant des débouchés des entreprises, qui ne s'en trouveraient pas très bien...

MdL : La moitié des prélèvements sont redistribués immédiatement aux ménages et fait ainsi tourner la machine économique, dites-vous. Et l'autre moitié ?

CR : L'autre moitié de la dépense publique sert essentiellement à payer des services publics non marchands. Elle sert à payer le travail productif des fonctionnaires. Une convention de comptabilité nationale édictée par l'ONU depuis 1968 invite tous les États à considérer que leurs fonctionnaires contribuent au PIB : c'est ce que l'on appelle le « PIB non-marchand ». Un fonctionnaire contribue au PIB. Un enseignant, une infirmière, le médecin à l'hôpital, un militaire, un artiste, dès lors qu'il est payé, par

exemple, par une collectivité locale, tous contribuent au PIB. Les fonctionnaires ne sont pas simplement utiles socialement, ils ne produisent pas seulement des valeurs d'usage, ils produisent de la valeur monétaire. Ils augmentent le PIB. Aujourd'hui, comme professeure, j'ai augmenté le PIB, et mes étudiants ont consommé ce PIB produit.

On peut, ce faisant, répondre à une question essentielle : à quoi sert l'impôt ? L'impôt *stricto sensu* (je mets de côté ici la moitié de la dépense publique reversée immédiatement aux ménages) ne sert pas à « financer » le travail qui serait improductif du fonctionnaire, ça sert à « payer » son travail productif. L'impôt joue en un sens exactement le même rôle que le prix dans le privé. Lorsque vous allez dans une boulangerie, vous ne vous adressez pas au boulanger en lui disant : « Heureusement que je suis là pour financer ta boulangerie ! ». Vous payez votre croissant, et vous jugez que c'est bien normal. Payer des impôts, c'est exactement la même chose : ça sert à payer le travail productif du fonctionnaire.

On est tous sur le même bateau finalement. Ceux du privé et ceux du public contribuent tous au PIB. Et l'impôt sert à valider socialement le travail productif du fonctionnaire.

Si on prend en compte ce que reçoivent les ménages en termes de prestations sociales en espèces et en nature, mais aussi de consommation de services non marchands - l'éducation par exemple -, on arrive à 42 % de ce qu'on appelle le revenu disponible brut « ajusté » des ménages ! C'est énorme. Et encore, ne sont pas pris en compte dans ce chiffre les « services non marchands collectifs », police, justice, armée-, mais aussi les infrastructures. Dans la mesure où on ne peut pas individualiser leur usage, la comptabilité nationale considère par convention que ce sont les administrations elles-mêmes qui consomment ces services collectifs. Si on les ajoute, on arrive à près de 50 %. Rien ne se perd : les dépenses publiques représentent plus de 50 % du PIB ; on retrouve ces 50% en terme de consommation des ménages ou bien d'investissements.

Raisonnement comme cela permet de mettre du liant entre public et privé. La séparation entre public et privé est un gros défi auquel les défenseurs de l'État social sont confrontés :

dans la tête de nombre de citoyens, l'idée que le travail des fonctionnaires sert d'abord les intérêts du fonctionnaire est malheureusement répandue. Il est très important, si l'on souhaite présenter une véritable alternative par rapport aux libéraux, de mener une contre-offensive sur cette représentation en essayant d'inscrire dans les têtes exactement l'inverse de ce qu'ils ont réussi à y inscrire. L'impôt sert à payer le travail productif du fonctionnaire : il est donc précieux.

MdL : Vous voudriez que davantage de choses dépendent du travail productif des fonctionnaires, décidément si utile ?

CR : Je ne suis pas pour que toute la société relève du public. Le XXe siècle est passé par là... Je ne suis pas pour la nationalisation de tous les moyens de production. Cela ne sert à rien.

Le pays qui a licencié le plus de fonctionnaires ces dernières années, ce n'est pas la France de Sarkozy, la Grèce de Papandréou ou la Grande-Bretagne de Cameron, c'est Cuba. Cuba était allé trop loin avec plus de 80% de fonctionnaires. Ils ont décidé de supprimer entre un quart et un cinquième de leurs fonctionnaires. Il faut laisser la société respirer...

Reste que l'un des grands enjeux est de savoir ce qu'on confie au public ou pas. L'éducation ? La santé ? Les ultralibéraux sont pour que tout soit privé. Ils préconisent de baisser les prélèvements obligatoires afin que la santé, les retraites, voire l'éducation, soient privées. Mais insistons sur un point : dans leur modèle, on paye quand même, mais on paye différemment.

Aux États-Unis, il est vrai que les prélèvements obligatoires sont plus faibles qu'en France. Les impôts *stricto sensu* sont à peu près au même niveau, mais ce qui est moins élevé, ce sont les cotisations sociales. Les prestations sociales existent certes aux États-Unis (heureusement pour les Américains !). Mais la santé et la retraite y relèvent plus amplement du privé que dans un pays comme la France.

Que se passe-t-il à la fin de chaque mois ? Les entreprises y paient moins de cotisations sociales, moins de « charges sociales » pour utiliser le langage des libéraux, mais en fait elles paient plus de prélèvements privés. À la

fin de chaque mois, les entreprises américaines sont obligées de faire un chèque aux fonds de pension, un gros chèque à l'assurance privée. Bref, aux États-Unis, on paye plus sous forme marchande, sous la forme d'un prix, que sous la forme d'un impôt.

Partant de là, la seule question qui vaille est de savoir si ce choix c'est judicieux à la fois en termes de justice et d'efficacité. Or les États-Unis butent sur la leçon de la fin du XIXe siècle : leur choix n'est ni juste ni efficace. Ce pays consacre 18 % de son PIB à la santé, contre 13 % en France. C'est colossal ! Mais ça fonctionne très mal. Tout le monde n'est pas couvert et, du coup, ne se soigne pas.

La raison pour laquelle la santé américaine coûte si cher, c'est que le coût du recours au marché est très important. On estime que les frais de gestion des dépenses de santé privée américaine sont de l'ordre de 40 %, alors qu'en France les frais de gestion de la Sécurité sociale sont inférieurs à 5 %. Le coût du recours au privé est très élevé (il existe une multitude de sociétés, d'agents qui démarchent les entreprises, etc).

MdL : Vous dites que l'Etat social est une véritable révolution. Pourtant, on ne peut pas dire que la théorie de l'Etat social comme alternative ait le vent en poupe. Pourquoi ?

CR : L'État social, c'est notre principale révolution, vu l'échec du communisme au XXe siècle. Paradoxalement, on ne dispose cependant pas de sa théorie. En fait, une partie de la gauche a un problème avec l'Etat social. Et le marxisme en est responsable. Je reste un économiste marxiste sur le cœur de l'analyse de Marx, sur l'idée que le capitalisme, c'est le salariat avec l'exploitation salariale. Mais pour penser l'État social, il faut avoir le courage intellectuel de sortir de Marx.

Marx soutient que le rapport capital /travail noué dans les entreprises surdétermine tout « *en dernière instance* ». En dernière analyse, tout serait surdéterminé par la domination du capital, et donc l'État lui-même serait un État capitaliste, un État bourgeois. La démocratie elle-même serait une démocratie bourgeoise ou « formelle ». Ce mode de pensée interdit de penser l'État social. Et cela contribue à expliquer pourquoi nous ne disposons pas de théorie de l'État social.

MdL : Oui, mais parmi les théories économiques, celle qu'on lie le plus aisément à la mise en œuvre de l'Etat social, c'est la théorie keynésienne. On peut se détourner de Marx et s'appuyer sur Keynes...

CR : Oui, pour penser l'Etat Social, la théorie keynésienne est la théorie la plus précieuse. Keynes apporte cette idée que le tout n'est pas réductible au jeu des parties, que la macro-économie n'est pas réductible à la micro-économie, que l'intérêt général n'est pas réductible au jeu des intérêts particuliers - ce que les marxistes ont du mal à comprendre. Mais la pensée keynésienne a été en quelque sorte victime de la guerre froide.

La guerre froide, avec l'opposition communisme / capitalisme, a marqué le XXe siècle, lequel a donc commencé en 1917 et a fini en 1989. Durant ce court XXe siècle, dominait une ligne de partition : on était soit pour le communisme et l'Etat social, mais tel qu'il existait en Union soviétique, soit pour le capitalisme associé aux libertés et à la démocratie.

Keynes, comme beaucoup d'autres, a initialement essayé de trouver une troisième voie, mais malgré tout, Keynes lui-même et plus encore peut-être les keynésiens qui ont suivi (les post-keynésiens) sont entrés dans cette alternative. Et comme ils étaient pour la démocratie et la liberté, ils ont opté pour le capitalisme.

La plupart des travaux keynésiens sur l'Etat social dans les années 1950-1960 et jusqu'à aujourd'hui, se focalisent sur un seul des piliers de l'Etat social, la politique économique. On peut quasiment résumer la plupart de ces travaux à une interrogation : quelles sont les bonnes politiques budgétaire et monétaire à mettre en œuvre par l'Etat pour soutenir l'accumulation du capital privé ? On réduit ainsi l'intervention publique à une béquille du capital, ce qui ne fait que renforcer l'accusation des marxistes sur le thème : « Vous n'êtes que des suppôts du capitalisme ».

La guerre froide a été favorable à la construction de l'Etat social d'un point de vue empirique, mais elle a empêché de le penser d'un point de vue théorique.

MdL : Et alors, que fait-on ? Les populations rejettent de plus en plus le libéralisme tel qu'ils le vivent depuis trente ans...

CR : Cela fait plusieurs années que le libéralisme a perdu sa légitimité populaire. Ce dont on manque, c'est d'une alternative cohérente. Ce que je soutiens, c'est que cette alternative est déjà là, à portée de main donc. Avec deux leviers : l'Etat social et la démocratie, cette dernière devant être entendue au sens fort (pas uniquement les libertés, mais aussi le suffrage universel).

Il y a encore pas mal de gens - j'en fais partie - qui se revendiquent du socialisme. Mais c'est quoi, le socialisme ? La réponse traditionnelle était celle de la socialisation des moyens de production. Or, si on entend par socialisation des moyens de production leur nationalisation, on est sûr d'être minoritaires. Il faut tirer les leçons du XXe siècle. Nationaliser plus amplement est certes nécessaire. Mais qui dit nationalisations ne dit pas toujours progrès. Et il existe d'autres formes de socialisation (par l'économie sociale par exemple).

Bref, le socialisme défini comme la socialisation-nationalisation des moyens de production, ne permet pas de définir un projet alternatif à vocation majoritaire. J'invite à poser différemment la question du socialisme en le définissant comme suit : c'est la démocratie qui doit primer dans l'organisation des sociétés et non le pouvoir du capital. Cela ne veut pas dire qu'on supprime l'initiative privée, ni même le capital lui-même (ce qui n'empêche pas de remettre en cause le fonctionnement des entreprises). Cela signifie que la société pose comme principe que ce qui doit primer, c'est le pouvoir des citoyens placés sur un pied d'égalité. C'est aux citoyens de décider de l'organisation de la société : qui peut s'opposer à cela ?

Définir le socialisme à travers uniquement l'anticapitalisme, c'est lui donner un contenu à la fois négatif et bien vague ! Le primat de la démocratie permet au contraire de lui donner un contenu positif. C'est aux citoyens de décider quelles sont les activités à confier au privé et, si oui, sous quelle forme (économie sociale, entreprise capitaliste...) ou au public (sous une forme décentralisée ou pas, etc.).

Propos recueillis par Pascale Fourier.