

MOINS D'ÉTAT

L'État-providence, ce fut d'abord une volonté généreuse – celle de 121
mettre les hommes à l'abri des aléas de la vie –, puis le choix d'un instrument – l'État, seul apte à s'élever au-dessus des intérêts particuliers, pour apporter à tous le secours providentiel auquel chacun a droit.

Idée de gauche, de droite ? Difficile à dire, car si ses grands théoriciens – Keynes ou Bevin, par exemple – se situaient plutôt à gauche, il reste que, bien avant eux, le premier artisan de la première ébauche fut Bismarck – peu suspect de progressisme par ailleurs. Mais, après tout, qu'importe ! Seule compte la réalisation de ce rêve, au moins partielle, au moins dans nos pays, que les « trente glorieuses » ont permise.

C'est au lendemain de la Seconde Guerre mondiale que les systèmes de retraites ont été organisés, en faisant jouer la solidarité entre les générations. C'est cette même solidarité qui, de manière à peu près contemporaine, s'est substituée, en matière de maladie, aux règles fondamentales de l'assurance. Solidarité encore, parfois très généreuse, sollicitée pour financer la protection de la famille, par des allocations ou des mesures fiscales. Et quand, plus tard, le chômage est devenu un vrai problème, c'est toujours au nom de la solidarité que les « sans-travail » ont reçu des indemnisations parfois très proches des salaires d'activité.

Mais ce colosse social avait des pieds d'argile. Les situations économique et démographique sur lesquelles il reposait n'avaient pas vocation éternelle. Sur le plan économique, ce furent l'expansion cassée par le premier choc pétrolier et la montée du chômage consécutive. Sur le plan démographique, ce furent l'allongement phénoménal de la durée de la vie et la chute, dont on ne sait si elle est consécutive, de la natalité.

Devant ces constats, plus ou moins tôt dressés, certains pays ont pris des mesures énergiques, même lorsque leurs traditions idéologiques ou

leurs orientations politiques ne les y prédisposaient pas, afin d'éviter que de nouveaux déséquilibres ne conduisent à la ruine annoncée.

La France, pendant ce temps, tâtonne et âtonne. Fantasmes idéologiques et tabous politiques semblent interdire de regarder la réalité de face. On ne la contemple que de biais, dans l'espoir de parvenir à ménager le chou sans frustrer la chèvre, et la mythique exception française devient ainsi le prétexte au nom duquel on n'ose ni examiner froidement les faits, ni s'intéresser, ailleurs, aux solutions qui marchent.

122 Cas d'école : celui de la retraite. Le principe en est simple, depuis un demi-siècle : les actifs paient les retraites de leurs parents, avec l'espoir que leurs enfants feront de même pour eux. C'est efficace, à la fois pour permettre aux générations précédentes de profiter des fruits de l'expansion qu'elles ont contribué à créer, et pour prémunir leur revenu en cas d'hyperinflation. Seulement voilà, démographie et sociologie ont l'extrême mauvais goût de ne pas se plier aux exigences qui en résultent. Les hommes vivent de plus en plus vieux. Les familles deviennent moins nombreuses. Même le monde rural, où la cellule familiale faisait coexister et s'entraider plusieurs générations, les conduisant à ignorer largement le souci de la retraite, a éclaté depuis longtemps déjà, avec le développement de la vie citadine. Ne vivant plus avec leurs petits-enfants, les grands-parents ont désormais besoin de revenus, c'est-à-dire d'une retraite qu'ils n'ont pas financée puisque la totalité de l'argent dont disposait la famille était investi dans l'outil de production. A cela s'ajoutent encore la libération de la femme, qui n'entend plus demeurer prisonnière au foyer, l'ivresse de la consommation, qui peut faire regarder les enfants comme une charge lourde, phénomènes qui ont contribué à l'effondrement de la natalité.

Résultat ? Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, il y avait environ 2 retraités pour 10 actifs. Aujourd'hui ils sont 4. Demain ils seront 7, toujours pour 10 actifs ! Nul besoin d'être un statisticien de haut vol pour comprendre que l'équilibre entre les générations est définitivement rompu, non par manque de solidarité, mais par incapacité matérielle à l'assurer. Le poids des retraites qui pèse sur les actifs est devenu, pour les entreprises et leurs salariés, une charge insupportable, incompatible avec le maintien de leur compétitivité dans une économie ouverte à la concurrence internationale. Il n'y a pas qu'en lui coupant le cou, que l'on tue la poule aux œufs d'or. On y parvient aussi en la rendant exsangue.

Ce n'est donc pas l'idéologie – laquelle, au demeurant ? – qui conduit à se poser deux questions ; c'est le simple bon sens. La première

est de s'interroger sur l'opportunité de retarder l'âge de la retraite – dès lors que l'on vit plus longtemps, que l'on reste plus longtemps en bonne forme, et que la pénibilité du travail, le plus souvent, a fortement diminué, l'hypothèse mérite, pour le moins, qu'on l'envisage. La seconde question consiste à ce que chacun s'interroge sur les économies qu'il est prêt à faire pour ses vieux jours, afin de ne pas demander plus tard à nos enfants et petits-enfants, pour payer nos retraites, des sacrifices qu'ils n'auront peut-être pas les moyens, ou la volonté, de consentir au niveau où ils seraient indispensables si rien ne change.

Bien sûr, ils seront prêts à nous aider. Peut-être même se sentiront-ils débiteurs, pour les efforts que nous avons faits pour les élever, pour assurer leur éducation, financer les infrastructures du pays qui garantissent leur avenir. Mais, si bien disposés soient-ils, il ne serait pas juste de leur demander plus que nous ne leur avons donné, et il ne serait pas réaliste de leur demander plus qu'ils ne pourront raisonnablement donner.

123

A nous, donc, de faire cette épargne à long terme dont la nécessité s'impose d'évidence. Nous pouvons la constituer individuellement, par l'assurance sur la vie ou tout autre forme ayant le même objet, ou collectivement, à travers les fonds de pension, mais toujours pour notre compte personnel.

On ne peut certes faire reproche aux Français, aujourd'hui, de ne pas épargner. Mais ils le font à court terme, sans, en conséquence, que puissent se former les fonds puissants qui existent dans d'autres pays. C'est ce qui explique que tant de nos entreprises passent sous contrôle étranger, faute de capitaux français suffisamment importants, investis à suffisamment long terme. Or, indépendamment même du souci de la retraite, le problème ne tardera pas à devenir politique et national : lorsqu'une entreprise doit fermer une de ses implantations, elle le fait de préférence dans un pays qui n'est pas celui de ses actionnaires, et le salarié français, aujourd'hui, n'a pas sa chance, sur ce plan, face à la veuve écossaise ou au fermier de l'Oklahoma.

L'État n'a-t-il donc pas un rôle à jouer, dont l'ampleur devrait suffire à ses préoccupations ? C'est lui qui fixe l'âge légal de la retraite. Est-ce vraiment indispensable ? Si oui, ne faut-il pas le retarder ? D'autant que l'État reste aussi le plus grand employeur du pays, et pourrait, par son exemple, faire évoluer les choses dans un sens ou un autre. Une bonne transparence – et c'est le minimum exigible – du coût des retraites des fonctionnaires, versées aujourd'hui et dans le futur, montrerait l'évidence des mesures qui doivent être impérativement prises.

Elles seront sans doute peu populaires auprès des agents publics, mais ces derniers ne sont pas les seuls intéressés : le sont tout autant ceux qui, à travers l'impôt, financent unilatéralement les retraites de fonctionnaires dont la situation n'est pas forcément moins enviable que la leur. C'est lui aussi qui, par des mesures fiscales appropriées, peut influencer sur la longueur de l'épargne. N'est-ce pas un champ d'action sur lequel il serait à la fois parfaitement légitime et pourrait être immédiatement efficace ?

Il est navrant de constater que, au lieu de cela, le débat en reste à une controverse dogmatique entre le « tout-répartition » ou le « tout-capitalisation », qui ne recule pas, comme on l'a vu récemment, devant des arguments qui sont autant de défis à l'intelligence, alors que pratiquement tous nos voisins, dans le même temps, ont pris les mesures visant à combiner l'épargne longue pour la retraite et la solidarité entre générations.

124

L'aveuglement sur les retraites trouve-t-il une sorte de compensation dans le traitement adéquat de l'assurance maladie ? Poser la question, c'est, hélas, y répondre. Les usines à gaz sont certes complexes, mais elles le sont utilement puisqu'elles n'explorent pas. Notre système d'assurance maladie, lui, a la complexité des usines à gaz, mais en plus il explose.

Passons sur l'opacité, sur laquelle il y aurait trop à dire, et arrêtons-nous seulement à l'hypocrisie, celle qui fait clamer haut et fort la solidarité nécessaire, qui fait refuser avec horreur une couverture à plusieurs vitesses, cependant qu'on la pratique allégrement et chaque jour davantage. Tous les ministres en fonction ont un atout : nul besoin d'écrire un nouveau discours, il leur suffit de reprendre celui de leur prédécesseur, qui s'était fait fort de modifier le système pour le remettre en équilibre. Tous ont aussi un handicap : ils n'y parviennent pas plus les uns que les autres.

Ici aussi, il faut essayer de regarder, sans les *a priori* idéologiques qui sont les faux-fuyants coutumiers, comment le problème se pose.

Plus s'élève notre niveau de vie, plus nous voulons prendre soin de notre santé et de celle de nos proches. Elle devient alors vite très floue, la frontière qui sépare la consommation de la surconsommation médicales. Et, surtout, la coïncidence entre l'allongement de la durée de la vie et l'accès à une médecine chaque jour plus sophistiquée et efficace, fait que ne cesse de s'accroître la part de notre produit intérieur brut qui est consacrée à la santé.

Faut-il empêcher nos concitoyens de se soigner de plus en plus (sinon toujours de mieux en mieux) ? Certainement pas, car ce serait attenter

à leur liberté. Faut-il pour autant que, au nom d'une conception abusive de la solidarité, on prétende mettre à la charge de la collectivité une couverture sans limite, s'étendant à une surconsommation évidente ? Non, car c'est à la fois moralement injuste et financièrement insupportable, ce qui fait beaucoup.

Dès lors, devant l'échec de toutes les tentatives successives, l'État devrait se limiter à définir une garantie universelle satisfaisante, à laquelle chacun a droit – le surplus étant renvoyé aux choix individuels – et à organiser la solidarité nécessaire à l'égard de ceux qui n'ont pas les moyens d'y contribuer eux-mêmes.

Là encore, nous ne sommes pas seuls au monde, et l'étranger offre maintes expériences qui fonctionnent depuis de nombreuses années. Oublions le système américain, qu'on vitupère généralement d'autant plus qu'on le connaît moins, mais il en est d'autres, inscrits dans une tradition plus proche de la nôtre. On ignore l'exemple allemand en le réduisant à la concurrence entre les caisses d'assurances publiques, en omettant de préciser qu'au-delà d'un certain seuil de revenu les Allemands peuvent s'assurer intégralement auprès des assureurs privés (au premier mark), dans le cadre d'un cahier des charges définies par l'État. On veut croire à l'échec de la réforme hollandaise alors que ce pays sait concilier harmonieusement assurance et solidarité. Les caisses privées sont en concurrence avec les caisses publiques, au-delà d'un certain niveau de revenu. Les Hollandais doivent s'assurer auprès d'une caisse privée. Un véritable pool de solidarité pour les risques aggravés commun au public et au privé est géré nationalement. De tels exemples seraient perturbateurs, venant de pays qui n'ont jamais été en retard en termes de solidarité. Quant à ce qui se passe en Australie ou en Nouvelle-Zélande, sans doute est-ce jugé trop exotique. Or, dans ces pays, on se préoccupe de faire évoluer l'État-providence en privilégiant à la fois les mécanismes de solidarité et la responsabilité individuelle.

125

Ces expériences, ces réformes courageuses existent, et on ne peut pas dire que la santé publique soit moindre, ou moins juste, en Allemagne, aux Pays-Bas ou en Australie qu'en France (en tout cas, c'est rarement perceptible sur les terrains de sport...).

A continuer ainsi, l'avenir est écrit. La réalité de la couverture maladie s'éloignera de plus en plus d'une solidarité dont ne sera plus entretenu que le mythe. La qualité de notre médecine, qui fut sans doute la meilleure du monde, sera irrésistiblement dépassée chez certains de nos voisins, où elle continue de progresser.

Troisième volet de l'État-providence, la lutte contre le chômage et l'exclusion. Parmi nos plaies ouvertes, celles-ci sont des plus douloureuses.

Dans un mouvement de générosité – que l'on serait porté à admirer s'il n'était pas teinté de démagogie –, les gouvernements successifs, les syndicats, le patronat ont mis sur pied un système complexe d'indemnisation du chômage, probablement le plus généreux qui soit. Le coût des mesures prises ainsi, qui s'ajoute à celui des retraites et de l'assurance maladie, pèse de manière exorbitante sur nos entreprises. Lorsque l'une d'elles dépense 1 500 francs pour un collaborateur, celui-ci en touche approximativement 1 000, sur lesquels il doit encore payer environ 200 francs de charges sociales, de sorte que, avant même d'avoir acquitté ses impôts, il ne dispose que d'à peu près la moitié de ce que l'employeur a payé pour lui. Conséquence évidente : soit le revenu est trop faible, soit le coût du travail est trop élevé. Dans l'un comme dans l'autre cas, ce n'est pas ainsi que l'on développe l'emploi dans un monde où la compétition est ce que l'on sait.

Quant à attribuer aux chômeurs des indemnités souvent proches de ce qu'ils percevraient en travaillant, cela n'incite certes pas à la reprise rapide d'un emploi, mais pousse au contraire à prendre son temps, dans l'attente, parfois illusoire, de retrouver une rémunération égale à celle que l'on avait auparavant. Si s'ajoutent encore les revenus tirés du travail au noir, qui ne cesse de progresser, on comprend aisément pourquoi la France détient le triste record du chômage de longue durée. Celui-ci, pourtant, reste avant tout un drame psychologique, qui exige en plus, de celui qu'il frappe, des efforts éprouvants de réadaptation à l'emploi.

Ici aussi, l'on peut regarder ce qui se fait ailleurs. Écartons à nouveau l'exemple américain, où l'on attribue le faible taux de chômage au fort taux de croissance, sans, d'ailleurs, s'interroger au-delà sur les ressorts de cette croissance. Mais au moins observons que beaucoup de nos voisins, qui ont connu des taux de chômage comparables au nôtre, ont su remarquablement améliorer leurs performances dans les dernières années. On parle, un peu, du cas anglais pour atténuer les résultats obtenus en matière d'emplois par la mise en exergue des inégalités qui existent dans la société anglaise, inégalités qui seraient plus importantes, si le chômage n'avait pas été réduit. Mais on ignore parfois délibérément ce qui se passe aux Pays-Bas où le faible taux de chômage (3 % aujourd'hui, 10 % en 1983) résulte d'une politique ambitieuse, développement du temps choisi, diminution continue de la dépense publique, diminution régulière du déficit, baisse des effectifs publics de 8 % depuis 1987 et mise en concurrence de l'assurance maladie. Au

Danemark, le faible taux de chômage de l'ordre de 4 % malgré une fiscalité élevée s'explique par la très grande flexibilité de l'emploi. On se console à bon marché en évoquant seulement la situation allemande, qui n'est pas beaucoup plus brillante que la nôtre, encore que les décisions fiscales récemment prises par le gouvernement Schröder soient d'une ampleur incomparable avec celles annoncées en France et augurent sans doute d'une évolution rapide de la situation rappelée ici. Et on attend tout d'une forte expansion de l'économie, sans trop se poser la question de savoir comment l'accentuer, et en croisant secrètement les doigts pour qu'elle dure.

Les facteurs communs aux pays qui ont réussi à juguler le chômage sont pourtant connus : baisse de la dépense publique et baisse des charges, accélérées l'une par l'autre, qui permettent de soutenir à la fois la consommation et les investissements, incitation plus forte pour les chômeurs à reprendre une activité, fût-elle passagèrement moins bien rémunérée que leur activité antérieure.

127

Il y faut du courage politique, car les effets positifs, pour rapides qu'ils sont, ne sont pas immédiats. Mais ce serait faire insulte aux Français que de les croire inaptés à comprendre, surtout si l'on prend la peine de leur expliquer, la démonstration que permet l'exemple de réussite de pays qui nous sont proches.

L'échec de l'État-providence n'est certainement pas la condamnation de l'État, au contraire. Nous avons tous besoin qu'il soit assez fort pour définir des règles et les faire respecter. Mais il lui faut comprendre en retour que, contrairement à l'hypothèse d'origine, il ne peut ni ne doit tout faire. La société civile, parce qu'elle compte d'innombrables centres de décision indépendants, offre plus de souplesse, de capacités d'initiative, d'adaptation. La preuve n'est plus à faire qu'elle sait mieux gérer, plus efficacement et à moindre coût, que la puissance publique ne saura jamais le faire. A cette dernière, il incombe d'assumer ses responsabilités, celles qu'elle seule peut exercer, et exercer bien : fixer des normes, veiller à ce qu'elles interdisent que quiconque soit abandonné en chemin, parfois obliger ou aider à faire, mais ne pas faire elle-même.

J'ai consacré ma vie à bâtir une entreprise mondiale. Je ne l'ai jamais fait en considérant que seuls étaient dignes d'intérêt ceux qui avaient les moyens de souscrire une police d'assurance. Et lorsque le gouvernement a créé la couverture maladie universelle – ce qu'il aurait été bien incapable de faire sans le concours financier des compagnies d'assurances –, j'en ai soutenu l'idée. Il n'y a pas d'un côté un État généreux mais incompetent et, de l'autre, des acteurs privés compétents mais égoïstes.

Il y a, de part et d'autre, des femmes et des hommes de bonne volonté, responsables, ouverts aux exigences de la solidarité et disposés aux efforts qu'elle impose, à la seule condition qu'ils soient utiles et équitablement répartis. Ils ne sont aujourd'hui ni l'un ni l'autre, et ils le resteront aussi longtemps que nous n'aurons pas fait sur nous-mêmes, sur nous tous, l'effort de lucidité nécessaire. Sous ses formes anciennes, l'État-providence a vécu. Mais l'État peut redevenir providentiel, en faisant bien son métier et celui-ci seulement.