

Allocution de Prof. Giuliano Bonoli

Lauréat du Prix Latsis national 2007

**à l'occasion de la remise du prix
Berne, 10 janvier 2008**

C'est un grand plaisir et honneur d'avoir été retenu pour le Prix Latsis national 2007. Je peux l'affirmer à titre personnel mais aussi en tant que membre de la communauté scientifique qui s'occupe de l'étude des politiques sociales. Il s'agit d'une branche relativement nouvelle, interdisciplinaire, énormément sollicitée par les pouvoirs publics qui doit peut-être encore acquérir une certaine légitimité aux yeux des disciplines mieux établies, telles que l'économie, le droit ou les sciences politiques. Ce prix va sans doute nous aider dans cet effort.

J'ai commencé à m'occuper de politique sociale à une époque où l'Etat social passait un très mauvais moment. C'était il y a 15 ans, en 1993, lorsque j'ai été engagé comme assistant sur un projet de recherche sur l'opinion des élites quant à l'avenir du modèle social européen. L'image qui en ressortait était peu rassurante. La plupart des décideurs contactés étaient très pessimistes quant à l'avenir de l'Etat social dans leur pays. Déficits budgétaires, chômage croissant, crise de légitimité... A cette époque, il semblait difficile de trouver une voie de sortie de l'impasse dans lequel l'Etat social semblait se trouver.

Ironie de l'histoire, dans notre étude, la seule exception était l'Allemagne où, au début des années 1990, on osait encore minimiser la portée de la crise... Vous connaissez la suite de l'histoire.

Il faut attendre la fin de la décennie pour que quelque chose change dans le paysage déprimé du modèle social européen. Le changement est venu du nord, des pays scandinaves, qui souffrent beaucoup au début des années 1990 mais produisent tous, à la fin de la décennie, des surplus budgétaires. Leurs Etats sociaux sont aujourd'hui toujours parmi les plus chers au monde, mais cela ne semble pas avoir d'impact sur la compétitivité de leurs économies. Certes, la crise a laissé sa marque et des réformes ont été adoptées. Mais force est de constater que les pays scandinaves réussissent mieux que d'autres à combiner justice sociale et efficacité économique. Ces développements ont influencé passablement l'agenda des chercheurs en politique sociale, y compris le mien.

Au début des années 1990, le mot clé en matière de recherche en politique sociale est « retrenchement » - « démantèlement » en français. On conçoit le changement en matière de politique sociale en termes de réduction des acquis mis en place durant les Trente glorieuses. La question de base qui anime nos recherches est de savoir si ce démantèlement est politiquement possible. En effet, à côté des fortes pressions économiques, démographiques, budgétaires, qui vont dans le sens d'un démantèlement social, on trouve une très forte résistance politique. La population n'est tout simplement pas prête à renoncer à une couverture retraite, à un système de santé ou à une assurance contre le chômage.

Les premières réponses, qui arrivent des Etats-Unis, sont peu encourageantes: Paul Pierson, professeur de science politique à Harvard, nous dit qu'il est possible de démanteler un Etat social, mais qu'il faut le faire en cachette. Par exemple, on pourra réduire la générosité d'un système de retraite en changeant quelques paramètres dans une formule compliquée. Par contre, des réformes à forte visibilité, par exemple l'élévation de l'âge de la retraite, n'ont aucune chance dans des démocraties vieillissantes et fortement attachées aux acquis sociaux.

L'indication donnée aux politiciens - vous pouvez couper dans le social, mais faites-le en cachette - n'est pas compatible avec les principes de transparence qui devraient inspirer la bonne gouvernance.

C'est en étudiant des dizaines de réformes dans différents domaines et pays que nous découvrons des alternatives à cette voie peu glorieuse pour réformer l'Etat social. Par exemple, des réformes s'appuient sur des échanges politiques, c'est-à-dire en combinant des mesures d'austérité demandées par les partis de droite et des améliorations de couverture pour certains groupes de population. Tout en étant orientées vers la réalisation d'économies, es réformes étendent souvent les protections à de « nouveaux risques sociaux »: concilier travail et vie familiale, le fait d'être un *working poor*, la monoparentalité...

Ces réformes, que je qualifiais dans un article de 1999 de « compromis modernisateurs », réduisent certes le niveau de protection pour certaines catégories de la population mais, en même temps, elles contribuent à adapter l'Etat social à des besoins sociaux changeants. En ce sens, elles contribuent à la modernisation de l'Etat social.

Les compromis modernisateurs ont d'autres caractéristiques intéressantes. Etant des compromis, ils doivent obtenir l'appui de la droite et de la gauche. Cette caractéristique les oriente probablement vers des solutions favorables à la participation au marché du travail. C'est la condition pour que la droite accepte des mesures d'expansion. Ainsi, les nouveautés introduites par ces compromis comprennent une meilleure couverture retraite des femmes actives professionnellement, des mesures de réinsertion professionnelle pour des chômeurs ou des bénéficiaires de l'assurance invalidité, une offre plus importante de places de crèches. Mais pas la préretraite, ni des revenus minimum avec peu de conditions d'accès. Cet aspect du compromis modernisateur préfigure le deuxième grand thème de recherche qui a retenu mon intérêt: l'investissement social.

L'intérêt pour l'idée d'investissement social se développe au début des années 2000. Le continent européen continue de souffrir de cette grave maladie sociale et économique appelée par certains « eurosclérose », et dont les symptômes sont un chômage élevé et des déficits budgétaires. En même temps, des *success stories* commencent à apparaître en matière de politique sociale, dans les pays scandinaves, qui connaissent une réduction importante du taux de chômage, une reprise économique spectaculaire et des excédents budgétaires. Mais il s'agit aussi des Etats-Unis, où les réformes adoptées par le président Clinton contribuent à diviser par deux le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale, ainsi que de la Grande Bretagne de Tony Blair, qui voit le taux de chômage revenir pour la première fois au niveau d'avant la crise des années 1970.

Ces succès ont une chose en commun: ils se basent sur des politiques et interventions qui visent à accroître la participation au marché du travail. De cette façon, les politiques sociales ne se limitent pas à protéger les plus démunis: elles contribuent aussi à la croissance économique en améliorant le fonctionnement du marché du travail. De cette manière, elles sont susceptibles de faciliter le financement de l'Etat social dans un contexte de vieillissement démographique. Bref, il n'est pas difficile de voir pourquoi la notion d'investissement social suscite tant d'intérêt.

Les pays scandinaves sont sans doute ceux qui ont poussé la logique de l'investissement social le plus loin. Ces pays affichent des taux d'emploi parmi les plus élevés au monde. Les préretraites sont relativement peu développées et l'âge de la retraite effective est proche de 65 ans. Les femmes sont en général actives sur le marché du travail, souvent à plein temps, indépendamment du nombre d'enfants.

Pour atteindre ce résultat, des pays comme la Suède ou le Danemark ont beaucoup investi: 2% de leur PIB est utilisé pour financer un réseau de crèches et écoles de jours, qui garantit une place à chaque enfant. En Suisse, cela correspondrait à 9 milliards de francs. A peu près le même montant est consacré aux politiques de réinsertion professionnelle.

L'investissement est important, mais payant. Aujourd'hui, ces pays peuvent regarder l'avenir avec sérénité. Ils figurent régulièrement en tête des classements de compétitivité économique. Le taux d'emploi élevé rendra plus gérable le problème du vieillissement démographique, qui va d'ailleurs être moins grave qu'ailleurs en Europe. En effet, ces pays affichent des taux de natalité légèrement supérieurs à la moyenne européenne. L'Etat social n'y est pas pour rien : les démographes ont montré qu'aujourd'hui, le principal déterminant du taux de natalité est la possibilité offerte aux femmes de concilier travail et vie familiale. Grâce à un réseau complet de crèches quasi gratuites, les pays scandinaves offrent aujourd'hui les meilleures conditions aux femmes qui souhaitent être à la fois mères et travailleuses.

Mais comment explique-t-on cette différence entre les Etats sociaux des pays scandinaves et du reste du continent ? La question est d'autant plus intrigante que si l'on compare, par exemple, la Suède et l'Allemagne avant les années 1970, les différences ne sont pas énormes. Pourquoi alors, après la crise des années 1970 les scandinaves choisissent-ils la voie de l'investissement social alors que le continent utilise l'Etat social pour payer les coûts de la crise ?

Ces questions occupent actuellement dans une partie de mes recherches. Contrairement à ce que dit souvent la littérature, l'orientation politique dominante dans ces pays ne semble pas avoir joué un rôle déterminant. Les partis socio-démocrates au pouvoir presque en permanence depuis la deuxième guerre mondiale ont certes organisé le développement des politiques d'investissement social. Mais cette hypothèse ne parvient pas à expliquer pourquoi les partis de gauche ont suivi une toute autre voie dans d'autres pays: la France de Mitterrand, l'Allemagne de Brandt et Schmidt ou l'Italie avec un parti socialiste au pouvoir la plupart du temps, ont clairement donné la priorité aux préretraites et à la protection de l'emploi et non aux politiques d'investissement social.

Nous travaillons avec d'autres hypothèses, dont l'une suscite actuellement un certain intérêt. Les pays scandinaves auraient bénéficié d'une conjonction d'événements particulièrement favorables au développement de ces politiques. En effet, lorsque la crise des années 1970 frappe, ces pays se trouvent pratiquement déjà dans l'ère postindustrielle. Une proportion importante de l'emploi se trouve dans les services, et plus important encore, depuis plusieurs années, une majorité de femmes expriment clairement la volonté de participer au marché du travail.

A cette époque, les pays scandinaves vivent une période de demandes croissantes pour plus d'égalité homme-femme et pour des services de garde et d'autres politiques visant à faciliter la conciliation entre travail et familles. Ces demandes sont relayées par des femmes qui, déjà à cette époque, sont relativement bien représentées au sein des parlements, des partis politiques et des syndicats. Petit à petit, ces pays s'engagent sur la voie de l'investissement social, dans le domaine de la politique familiale et développent un réseau de crèches, des congés parentaux, l'imposition individuelle... toutes les mesures discutées actuellement en Suisse.

En effet, ce changement d'époque que constitue l'inversion des priorités entre famille et emploi pour une majorité des femmes, a lieu beaucoup plus tard sur le continent européen. Si en Suède la transformation se produit entre la fin des années 1960 et le début des années 1970, en Europe continentale, Suisse comprise, elle a lieu de la fin des années 1990 au début des années 2000. Ce décalage de temps pourrait être crucial. En effet, la demande pour plus de structures de garde et d'égalité homme-femme émergent à une époque où l'Etat social doit faire face au plus grand défi depuis sa création: le vieillissement démographique. Les dépenses

sociales pour les familles et pour les femmes sont en concurrence directe avec les dépenses pour les retraites et les systèmes de santé. Et celles-ci vont de toute façon augmenter.

Revenons dans la Suède des années 1970. En l'absence de demandes concurrentes, il était tout à fait rationnel, pour les partis socio-démocrates de l'époque, de s'engager dans la voie d'une politique familiale féministe et orientée vers l'investissement social. Ajoutons au passage que la stratégie a même été payante en termes électoraux, car aujourd'hui les femmes soutiennent majoritairement la gauche.

Par contre, aujourd'hui, dans les pays d'Europe continentale, les politiques doivent faire des arbitrages: vont-ils se battre pour le maintien des acquis sociaux, toujours plus coûteux du fait du vieillissement, ou au contraire s'engager pour le développement de ces nouvelles politiques d'investissement social ? Un politique rationnel, visant sa réélection, aura tendance à s'engager pour la défense des acquis. D'où les difficultés que rencontrent les Etats sociaux d'Europe continentale à réorienter leurs politiques sociales vers l'investissement. Des leaders politiques tels que Romano Prodi ou Angela Merkel partagent probablement cette vision de l'avenir de l'Etat social. Les blocages politiques et institutionnels rendent toutefois difficiles les réformes nécessaires.

Etudier la dimension politique des réformes sociales est fascinant, mais pas suffisant. Il faut encore être à même de fournir des connaissances utiles aux décideurs qui, en ce moment, sont constamment à la recherche de nouvelles solutions aux problèmes multiples que rencontre l'Etat social.

C'est pourquoi, depuis mon arrivée à l'IDHEAP, j'ai développé un troisième axe de recherche, plus appliquée. Il s'agit des politiques de réinsertion professionnelle. Ce qui est fascinant dans ce domaine, du point de vue scientifique, c'est le fait que la littérature fait état de succès et d'échecs, parfois spectaculaires, sans vraiment avoir réussi à identifier les déterminants du résultat. Un vrai puzzle pour le chercheur, mais un grave problème pour le politique, qui doit concevoir des mesures de réinsertion efficaces. Plusieurs travaux sont en cours et j'espère bientôt pouvoir contribuer dans ce domaine.

Quand on parle de recherche, le temps passe vite et j'aimerais utiliser les quelques minutes qui me restent pour remercier quelques personnes et institutions. Tout d'abord je suis très reconnaissant à la famille et à la Fondation Latsis pour leur générosité. Je remercie également le Fonds national suisse de m'avoir retenu pour ce prestigieux prix. Dans une carrière académique, il y a toujours des moments difficiles. En Suisse, ces moments se situent en général après la thèse de doctorat et avant l'obtention d'une chaire. Durant cette période, j'ai eu la chance de pouvoir compter sur le soutien de Klaus Armingeon, professeur de science politique à l'Université de Berne, que je tiens à remercier particulièrement.

J'aimerais aussi remercier mon employeur actuel, l'IDHEAP, représenté ici par son directeur, Prof. Jean-Loup Chappelet, mes collègues et les collaborateurs. Grâce à vous, nous bénéficions d'excellentes conditions de travail. Enfin, j'aimerais remercier mes amis et ma famille, qui sont venus aujourd'hui partager avec moi ce moment de bonheur. C'est sans doute aussi grâce à vous si aujourd'hui nous sommes ici ! Merci !

Berne, le 10 janvier 2008