



Peur sur l'Etat-providence: causes et conséquences

SIGRID BETZELT, INGO BODE
Mars 2018

- Symptômes d'une crise de confiance aiguë à l'égard des institutions politiques, l'hostilité croissante d'une partie de l'opinion allemande à l'égard des minorités et le succès de l'AfD sont le fruit d'angoisses étroitement liées à la politique sociale.
- Les réformes de l'Etat-providence, notamment appliquées dans le cadre de l'Agenda 2010, ont entraîné parmi les salariés une dynamique de « re-marchandisation » de leurs conditions de vie et de travail. Confrontés à la peur du déclassement et à la perspective d'un avenir incertain, les salariés choisissent d'adapter leur comportement pour assumer sous la contrainte davantage de responsabilités, reportant une partie de leur mécontentement sur la concurrence supposée autour de l'emploi et des prestations sociales induite par l'immigration.
- Les réformes du marché du travail et du système de retraite illustrent parfaitement cette « politique de la peur ». Combinée à un discours de stigmatisation et de menaces, l'augmentation de la pression sur les travailleurs, via la réforme des minimas sociaux, la dérèglementation du marché du travail ou l'essor du marché des retraites complémentaires individuelles, génèrent des réactions relevant du conformisme ou du rejet de l'autre, chaque individu cherchant à échapper au statut stigmatisant du déclassé ou de l'assisté.
- Ces logiques de peur, qui nourrissent la thématique de la sécurité intérieure, ne pourront être combattues qu'au prix d'un renoncement au principe de la gestion individuelle du risque et d'une relance des garanties collectives traditionnelles, rendue possible par la fin de la politique d'austérité et l'introduction d'une fiscalité plus progressive.

1. Effervescence sous-jacente et premiers soubresauts

L'Allemagne se trouve à première vue aujourd'hui dans une situation paradoxale: alors même que les performances économiques sont accueillies avec enthousiasme à travers le pays, de vives tensions sociales semblent traverser le climat social. L'agitation est en effet bien réelle sous le vernis des taux de croissance positifs et de la manne fiscale: nombreux sont ceux qui ont le sentiment que la rhétorique classique de la « croissance par le travail [et de] l'ascension sociale par l'éducation » (Hensel 2017) ne vaut plus, ni pour eux, ni leurs enfants. Tout récemment, les élections législatives ont fait apparaître les premiers soubresauts – avec le score spectaculaire de l'AfD jusque dans des régions du sud-ouest de l'Allemagne dont l'économie a pourtant tout des « lendemains qui chantent » -, déjà précédés par les nombreuses agressions à l'encontre de réfugiés. Ces phénomènes renvoient à des inquiétudes profondes d'une grande partie de la population, vraisemblablement dues à des causes diverses mais ayant de toute évidence abouti à une crise de confiance aiguë à l'égard des institutions politiques (Maier et al. 2017).

Dès lors que l'on se penche sur ce qui agite actuellement l'opinion publique, c'est l'extrême diversité des sujets ressentis comme prioritaires qui frappe: de la concurrence mondialisée, dommageable au maintien sur le sol allemand d'emplois sûrs, en passant par le drame des réfugiés en Europe, un changement climatique hors de contrôle (adossé à la crise de l'industrie automobile allemande) jusqu'à l'efficacité en question des régimes sociaux de l'Etat-providence, cœur du modèle social allemand et manifestement incapables de tenir leur promesse d'ailleurs comme la garantie de conserver en vieillissant, en cas d'activité réduite ou en période de chômage, son niveau de vie atteint auparavant. Ce malaise est renforcé par une répartition des revenus et du patrimoine inchangée à l'origine d'un sentiment croissant d'injustice, les nouveaux scénarios d'évasion fiscale dantesques orchestrés par des « super riches » révélés dernièrement – et toutefois restés sans la moindre conséquence politique – étant ici particulièrement symboliques.

Il y a tout lieu de penser que cette situation fait le lit de l'AfD (indépendamment de la mobilisation d'un électorat d'extrême-droite historique toujours et au rendez-vous). Un nombre important d'anciens abstentionnistes vote

désormais pour l'AfD - un électorat largement constitué de personnes défavorisées (jadis entièrement acquis au centre-gauche) dont on remarque parallèlement depuis un certain temps l'agressivité croissante envers les minorités, cette observation valant aussi – et tout particulièrement - pour le bloc conservateur de la population (Heitmeyer 2012: 15-41; Schulte von Drach 2017). Les réserves exprimées par une grande partie de l'opinion (et pas seulement à l'extrême-droite du spectre politique) contre une immigration forte expliquent en partie pourquoi le thème de la « sécurité intérieure » a éclipsé, lors de la campagne des dernières législatives, des questions pourtant plus décisives portant sur les conditions de vie dans le système actuel du capitalisme social. Il s'avère, dans l'argumentation présentée ci-après, que l'ensemble de ces dynamiques résulte essentiellement d'angoisses étroitement liées à la politique sociale. Prenant appui sur les résultats d'un débat ancien récemment actualisé, l'objet de ce texte sera d'explorer les causes et les conséquences de ces angoisses (Bude 2014; Burzan 2015; Betzelt/Bode 2018; Dehne 2017). En premier lieu, il s'agira de montrer dans quelle mesure la peur a pu faciliter la mise en œuvre de politiques de recul social et peut déboucher sur des réactions hasardeuses, lourdes de conséquences en matière d'intégration sociale et politique. De ces remarques résulteront diverses réflexions de principe quant aux réformes sociales souhaitables pour l'avenir. La réforme de l'assurance-chômage et la privatisation (partielle) de l'assurance-vieillesse serviront d'illustration au propos.

2. L'Etat-providence à l'ère du capitalisme social; du garant de l'avenir à la source d'angoisse ?

La contribution de l'Etat-providence, dans sa forme aboutie du XXème siècle, au progrès de la cohésion sociale, via l'attention portée au « capital humain », via la protection de la main d'œuvre face aux aléas d'une économie fortement concurrentielle et, par extension, via la légitimation du capitalisme social traditionnellement appelé en Allemagne « économie sociale de marché », fait l'objet d'un consensus généralisé. La suppression partielle des contraintes liées au marché (« dé-marchandisation ») par la création d'un réseau d'organismes sociaux publics a engendré un sentiment de sécurité, dans la mesure où ces institutions assuraient à la grande majorité de la population allemande, même une fois retraitée, un mini-

mum de protection plus ou moins fixe face à l'exclusion sociale, un filet de sécurité face au déclassement en cas de capacité de travail réduite ou d'accès au marché du travail limité, sans oublier la garantie d'un niveau de vie individuel relativement stable, grâce notamment aux grilles de salaires fixées par les conventions collectives.

Cette organisation de la société, souvent qualifiée d'« âge d'or », est aujourd'hui fragilisée. La libéralisation des conditions d'emploi due à la pression de la mondialisation et au credo néolibéral en vogue ont doté le capital d'un potentiel de menace accru tout en faisant courir à bien des salariés des risques nouveaux, touchant jusqu'aux conditions d'existence et augmentant le risque de déclassement. Le travail précaire, souvent peu rémunéré, s'est étendu à de nouveaux secteurs d'emploi dans lesquels la régression sociale est désormais une éventualité concernant également des travailleurs qualifiés, tandis que l'ascenseur social fonctionne de plus en plus difficilement. Les politiques de réforme menées dans les années 2000 ont accentué ces évolutions en exposant de nombreux Allemands plus frontalement aux lois du marché. Ce faisant, les réformes ont encouragé la « re-marchandisation » des conditions de travail et de vie. L'État-providence ainsi réformé s'est mué en source d'angoisse.

Au regard des attentes de la population en termes de sécurité globalement restées stables (Heinrich et al. 2016), la fin des certitudes quant au maintien des acquis sociaux et le risque accru de ne pas obtenir toute sa part du gâteau auraient dû provoquer des protestations contre cette politique de « désécurisation ». Mais le mécontentement récemment exprimé dans les urnes visait manifestement autre chose : la politique migratoire au premier chef et la prétendue concurrence autour de l'emploi et des prestations sociales, induite par l'immigration. La tendance à la « re-marchandisation » n'a quasiment pas été remise en question en tant que telle – hormis par *Die Linke* et une partie des syndicats. Les raisons en sont nombreuses, dont une est souvent sous-estimée : le facteur peur met de l'huile dans les rouages d'une politique de réforme qui contraint les individus à assumer davantage de responsabilités pour gérer des risques dont ils n'ont qu'une maîtrise limitée.

Les études psycho-sociologiques (Betzelt/Bode 2017) montrent que la peur apparaît surtout lorsque les individus ne peuvent se soustraire à une menace et sont

confrontés à des événements à la fois redoutés et inévitables et qui leur laissent une marge de manœuvre restreinte. Autre élément déclencheur : la nécessité pour les individus d'agir, mais sans repère pour savoir comment procéder afin d'atteindre l'objectif. Il est alors probable qu'ils choisissent d'adapter leur comportement (de façon conformiste) dans le but de minimiser les risques. Lorsque l'impression d'être confronté à une menace concrète se conjugue avec la perspective d'un avenir incertain, passivité, léthargie – mais aussi rejet de l'autre – sont alors prévisibles.

« [Toutefois] le contexte, la cause, les manifestations de la peur, ainsi que son ressenti et sa gestion [sont] culturellement codés » (Vester 1991 : 148). Ceci s'exprime notamment par le fait que les sociétés modernes ont institutionnalisé, en créant par exemple des régimes sociaux, des « moyens de sécurisation ». Réformer ces régimes peut aussi générer des angoisses – à plus forte raison en période de risque croissant pour l'emploi ou le statut social - à l'image du discours politico-médiatique de la « politique de la peur » (Furedi 2005), qui pousse les individus à adapter leur comportement – du moins en théorie. Les réformes de l'Agenda 2010 ont cumulé les deux effets : une instrumentalisation de la peur par les institutions et la parole publique qui a favorisé leur parfaite mise en œuvre, tout en encourageant des dynamiques de désintégration sociale.

3. Deux exemples : la réforme du marché du travail et la réforme du système des retraites

La double dynamique de l'instrumentalisation de la peur trouve tout d'abord un écho dans la réforme du marché du travail dans le cadre de l'Agenda 2010. Le débat public était alors saturé de menaces. Le célèbre discours du chancelier Schröder devant le Bundestag est à cet égard particulièrement symptomatique : « Ou bien nous menons nous-mêmes notre modernisation, ou bien les forces incontrôlées du marché s'en chargeront, en balayant les questions sociales » (Schröder, 14.3.2003). En coulisses, la menace consistait à prédire un appauvrissement encore bien plus important en cas de refus opposé aux réformes. Le tout s'accompagnait d'une campagne médiatique qui clouait au pilori l'assistantat et qui, en jetant l'opprobre sur le statut de chômeur, faisait de lui l'incarnation d'une menace extrêmement dangereuse. La

stigmatisation était en l'occurrence un facteur d'angoisse supplémentaire.

Dans le même temps, les réformes déclenchent, sous divers aspects, des angoisses véhiculées par les institutions elles-mêmes :

- La disparition des statuts garantis qui redirige les individus plus rapidement vers des prestations sociales sous conditions de ressources en application des dispositions du volume II du code de la sécurité sociale (SGB II - « Hartz IV ») et l'élargissement de la notion d'« emploi acceptable » accentuent la peur de tomber plus vite que par le passé au niveau du minimum d'existence. Ce risque s'aggrave en période de fort chômage et est donc en partie influencé par la conjoncture – mais il touche aussi des salariés relativement bien protégés occupant des formes d'emplois classiques (Hürtgen/Voswinkel 2014).
- Le versement des minima sociaux au titre du SGB II (Hartz IV) va de pair avec des intrusions majeures dans la vie privée des personnes : sont examinés leurs revenus et éléments de patrimoine, leur mode de vie, la taille et le coût de leur logement. Ces intrusions peuvent aller jusqu'à l'obligation (potentielle) pour tous les membres du foyer de participer à des programmes ou d'accepter des emplois – sans droit (fixé par écrit) à être associé à la décision. Le fait que les décisions soient largement prises par des tiers entraîne une perte de contrôle et peut par conséquent être source d'angoisse.
- Les changements d'interlocuteur(s) au *Jobcenter* ou à l'agence pour l'emploi et la grande marge de manœuvre accordée aux agents, qui est difficile à cerner pour les demandeurs d'emploi, font courir le risque de décisions arbitraires. Le sentiment (inquiétant) de perte de contrôle dans une situation où il est obligatoire de s'adapter à des attentes (parfois changeantes) s'en trouve accru.
- - Un marché du travail déréglementé fait subir aux travailleurs en situation « atypique » une pression permanente, condamnés qu'ils sont à une course effrénée aux emplois changeants, peu rémunérés, souvent sans perspective d'évolution de carrière. La peur d'être celui, tant décrié, qui percevra les minima sociaux risque de les hanter à chaque instant – cette remarque valant également, étant donné la volatilité globale du marché du travail, pour de nombreux salariés en situation « classique » (Erlichhagen/Lübke 2015).

La synthèse des données sur les réactions individuelles face aux dynamiques en question révèle des signes de conformisme et de léthargie, mais aussi de rejet de l'autre :

- Les chômeurs et bénéficiaires des aides sociales réagissent à la peur tantôt par l'auto-dénigrement et la honte, tantôt par le non-recours à certaines prestations sociales : mieux vaut compter sur soi-même que recourir aux interventions potentiellement humiliantes d'un *Jobcenter* et assumer les difficultés économiques qu'elles impliquent (Betzelt et al. 2017 ; Gurr 2018).
- Les salariés en situation « classique » s'adaptent plutôt bien aux conditions de travail qui leur sont imposées et sont plus disposés que par le passé à faire des concessions ; dans le même temps, ils sont nombreux à marquer clairement leur différence par rapport aux personnes moins favorisées (comme les chômeurs).
- Parmi les travailleurs précaires, une majorité se lance dans une course effrénée après des emplois changeants afin d'éviter de « toucher le fond » et marque très clairement sa différence par rapport aux personnes plus défavorisées comme les bénéficiaires des aides sociales.

On observe des dynamiques similaires en matière d'assurance-vieillesse. Là aussi, le débat public est générateur d'angoisse : le discours dominant s'est polarisé et se polarise toujours sur le déséquilibre démographique et les charges sociales, menace pour la prospérité dans une économie en concurrence avec le reste du monde. Il revient désormais à chacun d'évaluer les options de retraites complémentaires individuelles qui s'offrent à lui afin de réussir à préserver (autant que possible) son niveau de vie une fois atteint l'âge de la retraite ; ceux qui n'adhèrent pas volontairement au marché des retraites complémentaires individuelles ou qui font des mauvais choix devant s'attendre à des fins de mois difficiles pendant leur retraite.

Là encore, les réformes elles-mêmes génèrent des peurs véhiculées par le canal institutionnel :

- d'une part, le statut social point ici également à l'horizon, que l'on ait échoué à se garantir un niveau de revenu suffisant ou – plus dramatique – que l'on en soit réduit aux minima sociaux pour n'avoir occupé que des emplois précaires ou peu rémunérés ;

■ d'autre part, le nouveau marché des retraites complémentaires individuelles est lui aussi source d'angoisse: l'idée d'une « couverture à 100 % » s'avère être une illusion (Bode/Wilke 2014; Bode/Lüth 2018), comme les médias s'en sont fait l'écho à la suite de la crise bancaire et à la politique des taux d'intérêt faibles.

Dans le flou de cette situation, les réactions varient: certains prennent en charge leurs nouvelles responsabilités même sans toujours y voir parfaitement clair et se conforment ainsi aux dispositions de l'agenda des réformes; d'autres restent paralysés (et n'arrivent pas à mettre en place leur retraite complémentaire individuelle) face à la quadrature du cercle que constitue la nécessité d'agir sans savoir quoi faire; d'autres encore se sentent tellement impuissants qu'ils optent pour une solution de retraite complémentaire quelconque (en cédant parfois aux sirènes d'institutions financières rémunérées à la commission) sans être certains que leur future retraite sera vraiment garantie.

En matière de chômage comme de retraite, le recours à la peur encourage le conformisme et a donc facilité la mise en œuvre des réformes. Les personnes qui voient leur statut social menacé, qui se trouvent dans la zone de transition entre emploi et chômage ou qui perçoivent les aides sociales sont particulièrement exposées au risque d'une perte de contrôle bien réelle. Si agir est absolument nécessaire, trouver une solution prometteuse est rare. La pression d'agir se manifeste par une invitation appuyée, que les individus intériorisent, à prendre en charge eux-mêmes la gestion du risque individuel: au cours de sa vie active, chacun est prié de s'assurer, tout en les faisant évoluer, un niveau d'employabilité et un panel de compétences adaptés aux attentes du marché. La même exigence s'applique en matière de retraite individuelle. Se soustraire à cette obligation ou ne pas y satisfaire pleinement implique d'en subir toutes les conséquences et, dans le pire cas de figure, de se voir stigmatisé comme « assisté ». L'Etat-providence ne semble donc plus être là que pour inciter les gens à s'adapter au marché, selon le principe: « *Fordern und Fördern* », « exiger pour mieux encourager ».¹

1. Mot d'ordre de l'Agenda 2010 présenté par le chancelier Schröder au Bundestag en mars 2003

4. Conclusion: comment échapper à cette « spirale de la peur » ?

Comme l'a démontré la récente expérience de la crise des réfugiés, la peur et l'insatisfaction en matière de sécurité peuvent susciter des réactions hasardeuses. Les conséquences immédiates sur la société – comme l'ancrage de l'AfD dans le paysage politique allemand ou l'hostilité croissante face aux minorités – ne peuvent encore être estimées dans leur intégralité. La thématique de la « sécurité intérieure » décidera de plus en plus souvent de l'issue des enjeux électoraux. Dès lors que la conjoncture économique faiblit, la cohésion sociale et la démocratie sont les premières à en pâtir, à en juger par l'exemple donné par d'autres pays.

Les conséquences socio-politiques ne peuvent être envisagées à cette heure que sommairement. Il est tout d'abord improbable que les logiques de la peur disparaissent sous le simple effet d'un assouplissement des mesures « les plus cruelles » que constitueraient le prolongement de quelques mois de la durée de versement des allocations chômage ou un régime « plus favorable » d'incitations à la retraite par capitalisation. La perspective d'un avenir serein ne découlera pas non plus automatiquement d'investissements (à caractère social) dans l'éducation et l'infrastructure, aussi souhaitables qu'ils puissent être. Faire passer l'assistance de l'Etat-providence pour un investissement, via un raccourci économique fallacieux attise le sentiment d'insécurité de ceux qui n'apparaissent pas comme dignes d'être accompagnés (car non rentables) ou qui se voient, une fois la phase d'« investissement » terminée, jetés en pâture au libre jeu (de plus en plus rude !) des forces du marché. Raisonner uniquement en termes de catégories économiques classiques est insuffisant, ne serait-ce que parce que cela exclut des catégories de personnes peu présentes sur le marché du travail (comme par exemple les travailleurs handicapés) et sous-évalue systématiquement le travail informel d'aide à domicile. Cela finit même par renforcer, conformément au principe énoncé par Saint Matthieu (« On ne prête qu'aux riches »), ce que l'on affirme pourtant vouloir combattre: la fracture sociale (Cantillon/Van Lancker 2013).

Seule un vrai renoncement au principe de la gestion individuelle du risque, assorti de toutes les implications anxiogènes d'un éventuel échec peut rompre la spirale de la peur. Au lieu de jouer uniquement la carte de la



« politique sociale de l'offre », avoir le courage politique de s'engager en faveur de garanties collectives « traditionnelles » et d'une lutte durable contre la pauvreté passant entre autres, par des mesures systématiques de répartition égalitaire des revenus (y compris des revenus primaires) et la limitation des emplois précaires. Autrement dit : le tour de vis associé à la re-marchandisation de l'époque néolibérale doit être assoupli et les citoyens être mieux préservés des contraintes du marché. Améliorer l'infrastructure de l'Etat-providence est une solution parmi d'autres en tant que gage de sécurité qui renforce la cohésion sociale, à condition que des services publics gratuits et de qualité soient maintenus pour tous. Cette condition implique bien entendu de disposer d'une base financière solide qui ne pourra être dégagée qu'en mettant un terme à la politique d'austérité et en optant pour une politique fiscale plus progressive et mieux coordonnée à l'échelle européenne (Truger 2016).



Auteurs

Sigrid Betzelt est professeur de sociologie à la *Berlin School of Economic and Law* (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin) et travaille notamment sur la sociologie du travail et des organisations.

Ingo Bode est professeur de politique sociale à l'Université de Kassel et travaille notamment sur le fonctionnement de l'Etat-providence et les dynamiques de transformation dans le secteur social et le secteur de la santé.

Editeur

Friedrich-Ebert-Stiftung Paris | 41 bis, bd. de la Tour-Maubourg
75007 Paris | France

Tel. +33 1 45 55 09 96
www.fesparis.org

Contact:
fes@fesparis.org

L'utilisation commerciale des publications de la Friedrich-Ebert-Stiftung n'est autorisée qu'avec l'accord préalable de la FES.

La Fondation Friedrich-Ebert (FES) est une fondation politique dont l'action est guidée par les valeurs fondamentales de la social-démocratie : la liberté, la justice et la solidarité. Organisation à but non lucratif, la FES travaille de manière autonome et indépendante.

La FES a un réseau de plus de 100 bureaux dans le monde et de 15 bureaux régionaux en Allemagne.

Le bureau parisien de la FES a été fondé en 1985. Il a pour objectif de renforcer le dialogue franco-allemand entre les acteurs de la société civile et les décideurs politiques.

Autres publications de la FES Paris à télécharger sur le site <http://fesparis.org/publications.html>

Confédération allemande des syndicats (DGB)

Avis sur le livre blanc de la Commission européenne sur l'avenir de l'Europe

<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/paris/14129.pdf>

Weiss, Karin; Roth, Roland; Voges, Michael

Allemagne: quel modèle d'intégration?

Contributions sur les grands principes de la politique d'intégration, le rôle du système de formation, l'action des communes et l'engagement citoyen

<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/paris/14059.pdf>

Kappel, Robert; Reisen, Helmut

Sommet du G20 «La perte inavouée de l'Afrique»

Néocoloniales et paternalistes, les résolutions du G20 sur l'Afrique ne vont faire qu'aggraver les problèmes du continent

<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/paris/13774.pdf>

Les causes des migrations dues aux politiques «Made in Europe» politiques européennes et corrélations avec les migrations

<http://library.fes.de/pdf-files/iez/13649.pdf>

L'opinion exprimée dans cette analyse n'engage pas nécessairement la position de la FES.