

## **L'adieu à Bismarck ?**

-----  
in *Sociétal*, n° 70, 2010, pp. 147-151.

**Julien Damon**

Professeur associé à Sciences-Po (Master d'urbanisme)

**Les États providence d'essence bismarckienne, dont la France, ne seraient pas réformables. C'est plutôt la thèse inverse qui se vérifie. Une plongée dans les évolutions récentes de la protection sociale en Europe continentale souligne l'absence de déterminisme institutionnel et d'importantes capacités de modernisation. L'occasion d'une révision et d'un panorama.**

Dans l'univers de la protection sociale, le chancelier Bismarck est connu pour avoir laissé son nom à un certain type de système : les assurances obligatoires attachées au travail. Le politiste (comme on dit) Bruno Palier, orfèvre français des « régimes » de protection sociale, publie, en anglais, les résultats d'une recherche collective sur cet État providence bismarckien, supposé plus rétif à l'adaptation.

Pour rendre compte de ce riche ouvrage, un rapide détour biographique sur Bismarck s'impose, avant de rappeler les spécificités du « régime bismarckien » de protection sociale, et de synthétiser les principaux enseignements de cette analyse.

### **Bismarck, père fondateur de l'unité allemande et d'une protection sociale**

Otto Eduard Leopold von Bismarck-Schönhausen, comte de Bismarck, puis prince de Bismarck-Schönhausen (1815-1898) ne fait en rien partie des écrivains, des sociologues, des économistes ou des philosophes progressistes... Aristocrate monarchiste, homme politique à l'origine de l'unité allemande, il fut parlementaire prussien et diplomate polyglotte avant de devenir le premier chancelier de l'Empire qu'il contribua à édifier, à coups de guerres notamment. Artisan de la victoire sur la France en 1871 (et de l'annexion de l'Alsace-Lorraine...) il est acclamé comme un héros national outre-Rhin.

En réponse à l'agitation socialiste et pour combattre les socio-démocrates, Bismarck institue à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle une série de réformes sociales qui firent de l'Allemagne, dans un contexte de puissant développement industriel, un grand précurseur en matière de protection sociale. Interdisant, d'un côté, le parti social-démocrate, il introduit, de l'autre, des législations très novatrices et favorables aux partisans potentiels de la social-démocratie ou du socialisme. En 1883 est ainsi mis en place le premier système d'assurance maladie obligatoire pour les ouvriers. L'édifice repose sur des institutions particulières dont la responsabilité et la gestion sont confiées aux représentants ouvriers. A partir de 1884 les industriels doivent cotiser à des caisses qui gèrent le risque d'accident du travail. Enfin, en 1889 une loi sur l'assurance vieillesse met en place des retraites (qui pouvaient être prises à 65 ans – âge que l'on atteignait rarement à l'époque).

Tous ces éléments sont au fondement d'une première forme de Sécurité sociale intégralement attachée à l'emploi. Institutionnellement, ce sont les employeurs et les travailleurs qui cotisent à des caisses, celles-ci étant gérées par des représentants du patronat et du salariat. Ainsi responsabilisés les partenaires sociaux, tout de même très encadrés par l'État, s'accordent pour protéger les travailleurs. Tout ce système, né de craintes liées aux progrès du mouvement socialiste, inspirera directement de nombreux pays dont le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Autriche, l'Italie, la Belgique ou la France.

Bismarck n'était ni un tendre, ni un rêveur. Sa démarche consistait principalement à encadrer et satisfaire un prolétariat grandissant qui s'organisait en syndicats. Sa vision politique, très conservatrice et militarisée, tenait en quelques formules, célèbres. « Ce n'est pas par des discours et des votes de majorité que les grandes questions de notre époque seront résolues, mais par le fer et par le sang ». A la base donc d'une vision et d'une organisation de la protection sociale, tout comme d'un Empire et de conflits d'envergure, Bismarck verra ensuite son nom donné, en particulier, à un cuirassé de 40 000 tonnes (coulé en 1941) et à un archipel à l'est de la Papouasie. Destinée personnelle (et sémantique) d'exception pour un personnage que l'on peut aussi valablement décrire comme un grand-père fondateur du système de protection sociale actuel.

### **Le régime bismarckien de protection sociale**

Dans la littérature de comparaison internationale sur la protection sociale, que Bruno Palier et ses collègues contribuent à alimenter, le système bismarckien se distingue, d'une part, des régimes socio-démocrates (qu'il combat), et, d'autre part, des régimes libéraux (contre lesquels, sur les principes, il bataille également).

Ce régime est dit aussi « conservateur » (car il est là pour le maintien des revenus et des situations), « corporatiste » (car il n'est pas, en théorie, géré par l'État, mais par les partenaires sociaux), « continental » (car c'est en Europe continentale qu'il s'est implanté). Le lecteur notera, dans une visée mnémotechnique, que trois des principaux traits des systèmes qualifiables de bismarckiens débutent par un C.

Un tableau, établi à partir des différents travaux de Bruno Palier, permet de caractériser les trois grands systèmes.

**Tableau 1.** Les trois « régimes » de protection sociale

	<b>Caractéristiques</b>		
<b>Intitulé</b>	<i>Libéral</i>	<i>Social-démocrate</i>	<i>Bismarckien</i>
<b>Situation géographique</b>	Anglo-saxon	Scandinave	Continental
<b>Référence historique</b>	Beveridge	Beveridge	Bismarck
<b>Objectifs</b>	Lutter contre la pauvreté et le chômage	Assurer un revenu à tous, redistribution égalitaire	Maintenir le revenu des travailleurs
<b>Principe de fonctionnement</b>	Sélectivité	Universalité	Contributivité
<b>Technique</b>	Ciblage	Redistribution	Assurance sociale
<b>Critères d'accès aux prestations</b>	Le besoin, La pauvreté	La citoyenneté, la résidence	Le statut l'emploi
<b>Nature de la prestation</b>	Sous condition de ressources, différentielle	Forfaitaire, services sociaux	Contributive, proportionnelle
<b>Mode de financement</b>	Impôts	Impôts	Cotisations sociales
<b>Structure de décision et de gestion</b>	État central	État décentralisé	« par les intéressés » Partenaires sociaux

Les systèmes libéraux et socio-démocrates font davantage référence au britannique Beveridge, et concernent géographiquement les Anglo-Saxons et les Scandinaves. Les premiers visent, d'abord la réduction de la pauvreté ; les seconds, la redistribution et l'égalisation des conditions. Tous les deux sont financés par l'impôt, alors que la base des mécanismes bismarckiens d'assurance sociale est la cotisation (patronale et salariale) assise sur le salaire.

Bien malmenés, ces dernières décennies, par le chômage, par la libéralisation et l'ouverture des marchés, et par des aspirations croissantes à l'égalité, les fondements bismarckiens ont incontestablement vacillé là où ils ont été implantés. Les philosophies et organisations tirées de cette tradition ont-elles été pour autant incapables d'adaptation ?

### **Tombeau ou renouveau des bismarckiens ?**

C'est pour répondre (négativement) à cette importante question de l'adaptabilité du régime bismarckien (dans ses différentes traductions concrètes) qu'a été réalisé l'ouvrage. Il porte, principalement, sur les capacités de changement et d'ajustement du modèle (qui, en réalité, n'a jamais été pur). L'enquête, qui a réuni pendant cinq ans quelques-uns des plus compétents des experts, nous amène à travers une douzaine de pays dont la France, l'Allemagne, l'Autriche, mais aussi la Suisse, la Pologne, la Hongrie.

Partout des contraintes similaires, certes avec une intensité différente, pèsent : chômage ; mutations de la famille (qui n'est plus organisée autour de Monsieur « Gagnepain » et de Madame « Aurore ») ; nouveaux risques, comme la dépendance et l'exclusion ; dualisation grandissante entre « insiders » et « outsiders » ; vieillissement et faible fécondité.

Tous ces ensembles nationaux, abordés avec une grille d'analyse commune, ont connu de fortes adaptations, singulièrement depuis les années 2000, sur les fronts des retraites, de l'emploi, de la santé, et de la politique familiale. Palier et ses collègues ne repèrent pas de mutation brusque, mais une « trajectoire de réforme », dans chacun des pays. Les transformations structurelles viennent du cumul de changements incrémentaux sur les plans de l'organisation et du financement.

Palier précise des « séquences de réforme », qui ont d'abord consisté à augmenter les contributions, puis à tenter de limiter les prestations. Ensuite, des mouvements parallèles d'étatisation (du pouvoir) et de privatisation (de la couverture des risques) ont ébranlé le modèle. Pour finir, ce sont les objectifs même qui ont été transformés. Partout où des régimes de type bismarckien ont été mis en place, ils sont maintenant complétés ou concurrencés (selon les points de vue) par le bas, avec des politiques d'assistance (comme le RMI/RSA en France) qui s'étendent, et, par le haut, avec un recours accru (encouragé par la fiscalité) à la prévoyance.

Partout également ces régimes se réorientent, plus ou moins nettement, vers la petite enfance et la jeunesse. Ils n'ont pas encore la consistance souhaitée par les auteurs réunis dans cet ouvrage, en termes d'« investissement social »<sup>1</sup>, mais ils ont fait montre de fortes capacités d'évolution. La leçon plus générale est que les différents régimes de protection sociale peuvent converger. Pour la France, qui oscille entre les trois logiques bismarckienne, libérale et socio-démocrate, la tendance est à l'hybridation, plus qu'à la refonte. Et, comme dans tous

---

<sup>1</sup>. Sur cette perspective et ces idées d'« investissement social », voir, en français, Gosta Esping-Andersen, avec Bruno Palier, *Trois leçons sur l'Etat-providence*, Paris, Le Seuil, 2008 ; Jacques Delors, Michel Dollé, *Investir dans le social*, Paris, Odile Jacob, 2009.

les autres pays traversés, il est difficile d'entrevoir une véritable rupture. Le chemin suivi connaît des bifurcations importantes, mais pas véritablement de révolution soudaine.

**Bruno Palier (dir.), *A Long Goodbye to Bismarck ? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010, 455 pages.**

