Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales

Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales

Band: 60 (2002)

Heft: 3: Service public : vers de nouvelle régulation

Artikel: L'état-providence : une mort programmée?

Autor: Merrien, François-Xavier

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-141210

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

L'ÉTAT-PROVIDENCE : UNE MORT PROGRAMMÉE ? *

François-Xavier MERRIEN
Faculté des SSP – Sciences Sociales et Politiques
ISSP – Institut des sciences sociales et pédagogiques
Université de Lausanne, Suisse
fmerrien@issp.unil.ch

Les spécialistes des idées politiques ne manqueront pas de relever un jour que les années 90 ont mis sur l'agenda une idée nouvelle en Europe : celle de la mort programmée de l'État-providence.

Dans son édition du 25 novembre 1995, *Business Week* titre : « Adieu Welfare State ». Quelques mois plus tard, dans une libre opinion retentissante publiée dans le journal *Le Monde*, le Professeur Gary Becker, « prix Nobel d'économie », prend à partie les politiques sociales de l'État français qui doivent être reconnues pour ce qu'elles sont, à savoir « une maladie grave qui affecte dangereusement le marché du travail».[1]

Les critiques n'émanent pas seulement des milieux conservateurs. Elles parcourent tout le spectre des positions idéologiques. En France, de nombreux auteurs proches de la gauche[2] préconisent la fin de l'État-providence, une redéfinition de ses fonctions et de ses cibles et le développement de l'État animateur. En Suisse, ceux qui préconisent un nouvel État social fondé sur les principes du New Public Management ne se recrutent pas exclusivement à droite. Une fraction « moderniste » du parti socialiste[3] se reconnaît et se mobilise sur ce programme.

À droite comme à gauche les solutions propagées par les experts ont pour nom : privatisation, ciblage (*targeting*), *Welfare-pluralism*, amaigrissement de l'État-providence, renforcement des solidarités familiales et de proximité.

Si les critiques émanent d'un large spectre idéologique, il n'en demeure pas moins que, en dernière analyse, pour la très grande majorité des auteurs, c'est dans l'économique qu'il faut lire la condamnation de l'État-providence. L'accélération de la globalisation de l'économie rend caduc le rêve d'un État social. Le social est devenu une charge pour

* Ce texte est issu du colloque *Face à la déréglementation : L'éthique, substitut à la régulation par la loi ?*, organisé en 1999 par Alexander Bergmann et Hugues Poltier, avec la participation de Alain Max Guénette ; il est publié dans ce volume avec l'accord des organisateurs et de l'auteur.

l'économie et pour la société toute entière. Il mine la compétitivité internationale des nations avancées et constitue un prélèvement inacceptable de richesse. Il n'y a pas d'autres solutions que de démanteler l'État social, d'introduire plus de flexibilité dans le marché du travail et, comme l'écrit de manière conséquente *Business Week*[4], d'accepter le développement d'emplois à bas salaires, une augmentation des inégalités de revenus et plus de liberté pour chacun dans ses choix de protection sociale désirée. La globalisation imposerait une convergence vers un modèle de société orienté vers le marché (*liberal-market-oriented*).

Les transformations des États-providence seraient de l'ordre de la nécessité et impliqueraient son inéluctable dépassement.

Ce paradigme du changement contemporain nous porte à minimiser l'importance du politique et des choix collectifs. Enserrées dans les réseaux financiers et économiques mondiaux, les nations et les sociétés ne posséderaient plus que des marges de manœuvre infimes. L'alternative simple serait l'adaptation ou la mort.

Le nouveau paradigme contemporain associe de manière inextricable des analyses positives et normatives, les deux manières de procéder prétendant répondre aux mêmes critères de scientificité.

Si l'on veut interroger sérieusement la notion d'inéluctabilité inscrite dans la globalisation il est indispensable d'examiner soigneusement les postulats « théoriques » qui la fondent.

En d'autres termes :

a) Les transformations des États-providence découlent-ils inéluctablement de l'économique ?

b) Existe-t-il une crise générale de gouvernabilité, et cette crise est-elle similaire dans tous les pays développés ?

c) Peut-on constater un *trend* commun de réponse dans tous les pays ?

d) Si oui, les réponses adoptées sont-elles fonctionnelles ?

Ou encore, comme disent les philosophes :

- D'où venons-nous ?

- Oui sommes-nous ?

- Où allons-nous ?

À propos de l'histoire et du développement de l'État-providence

Avant tout, il convient d'avancer deux idées : la première est que l'État-providence n'existe pas.

La notion d'État-providence prête à confusion. Au sens strict, le terme d'État-providence signifierait la monopolisation par l'État des fonctions de solidarité sociale. Ce n'est le cas dans aucun pays. L'État-providence est toujours une réalisation graduelle. L'État tient souvent un rôle direct assez faible et se limite à une fonction de réglementation. Il fixe, par exemple, les conditions d'accès aux droits ou impose l'obligation d'assurance sociale (qui demeure facultative dans plusieurs pays). Quelquefois, il gère directement les services sociaux mais souvent ceux-ci sont délégués à des organisations publiques ou privées, à des associations ou à des syndicats. On peut donc lui préférer la notion anglo-saxonne de *Welfare State*.

Dans une acception absolue, la notion d'État-providence est fausse et trompeuse. Prise dans un sens relatif, elle présente un double mérite : elle suggère d'abord la rationalisation et l'objectivation du droit au secours que constitue le passage d'une solidarité subjective (en mon âme et conscience) à une solidarité objective fondée sur les droits des citoyens et des travailleurs ; ensuite, elle met en évidence le fait que dans les États modernes, lorsque les solidarités primaires sont défaillantes, les citoyens (et parfois les résidents) peuvent compter sur l'intervention de la puissance publique, émanation de la solidarité nationale.

En d'autres termes, alors que dans les sociétés sans droits sociaux, les citoyens restent dépendants du sens de la solidarité des autres (charité), dans l'État-providence il faut et il suffit d'entrer dans des catégories reconnues (malade, invalide, retraité, chômeur) pour bénéficier du droit aux prestations ou aux allocations. Dans la quasi-totalité des pays occidentaux, les citoyens bénéficient d'une couverture sociale plus ou moins étendue en cas de chômage, de retraite ou de maladie. Très souvent, ils peuvent bénéficier d'aides complémentaires dans le domaine du logement, de l'éducation, de l'assistance pour des problèmes spécifiques. L'ensemble de ces droits dessine la figure emblématique de l'État-providence.

La seconde est que l'État-providence n'est le résultat ni d'un processus inéluctable de modernisation, ni de la lutte triomphante du mouvement ouvrier ; c'est un processus contradictoire de lutte qui a concerné de nombreux acteurs dont plusieurs ne sont pas des classes sociales (des hommes d'État, des églises, des groupes professionnels, des hauts fonctionnaires, des syndicalistes,...), un processus dans lequel les représentations, les valeurs et les intérêts ont pesé d'un grand poids.

Les étapes de la construction des États-Providence.

L'histoire des *Welfare States* peut être « grossièrement » découpée en trois périodes.

Une première période voit émerger progressivement des « États-providence » sur des bases encore peu affirmées. Dans cette période, les oppositions sont extrêmement nombreuses et parviennent parfois à faire échec aux projets ou à les modifier profondément. À l'issue de cette période, se dessinent toutefois déjà très largement les traits distinctifs des différents systèmes de protection sociale. Une troisième phase s'ouvre avec la décennie 80. Le consensus s'effrite. Le néo-libéralisme remet en question la pertinence du modèle de développement « keynésien ». Le débat n'est pas sans rappeler celui d'avant-guerre.

La première phase de construction des États-providence débute à la fin du XIXème siècle. Elle peut être décrite comme une phase d'émergence et d'élaboration de nouveaux paradigmes des politiques sociales. La question de la protection sociale se pose avec acuité dans tous les pays européens, mais elle se trouve posée dans des termes variables par les acteurs et conduit à différentes configurations d'État-providence.

Tous les grands pays développés[5] — y compris les États-Unis, l'Australie et même la Nouvelle Zélande — entreprennent de mener une réflexion sur de nouvelles manières de traiter des problèmes qui ont pour nom l'indigence, le paupérisme, l'insécurité ouvrière, la vieillesse, la santé publique, les accidents du travail, la question sociale, etc.

Le dénominateur commun à tous ces pays est la relative simultanéité de la « prise de conscience » des questions sociales ; c'est aussi la participation de la plupart des élites nationales au débat. Celui-ci traduit le recul que subissent les formes traditionnelles de charité privée, d'assistance publique, semi-publiques ou privées.

Lois des pauvres, assistance communale ou paroissiale, charité, philanthropie ou mutualisme, œuvres patronales ou ouvrières, toutes ces solutions déjà expérimentées pour certaines depuis longtemps paraissent bien insuffisantes face à l'ampleur des problèmes.

La phase d'émergence et d'édification fait apparaître des constantes, mais aussi des différences significatives.

Tout d'abord, cette phase d'émergence est dans tous les pays une phase d'expérimentation (Heclo, 1981)[6] et de formulation des politiques.

Dans la plupart des pays (ceci est vrai notamment de la Grande Bretagne, de la Suède et de la France), les experts sont divisés aussi bien sur les limites de la protection sociale, les catégories sociales qui doivent être couvertes, le montant des cotisations, les risques qui doivent être couverts, le mode de gestion du système. Phase de formulation puisqu'en quelques années se forme dans chacun des pays un consensus au sein des élites

réformatrices sinon sur des mesures précises, du moins sur les grands principes directeurs.

Cette phase d'émergence est aussi une phase extrêmement conflictuelle. Durant toute cette période, si l'idée d'une assurance sociale ouvrière obligatoire gagne du terrain et s'impose à l'esprit de nombreux réformateurs, d'experts et d'hommes politiques, elle suscite dans tous les pays les réserves, voire l'hostilité d'une partie plus ou moins grande du mouvement ouvrier, en particulier de sa frange la plus révolutionnaire (notamment en France, aux États-Unis et en Grande-Bretagne), du patronat (notamment des petits entrepreneurs), des classes rurales, des classes moyennes (artisans et commerçants confondus), du corps médical (principalement en France et aux États-Unis) et de la majeure partie des économistes.

À Lausanne, le professeur Vilfredo Pareto, le père de nos instituts d'économie politique et de sociologie, s'oppose aussi bien à la loi sur les caisses de retraite qu'à la loi sur les accidents du travail. À propos de cette dernière, il soutient que, « pour le pays et pour les ouvriers eux-mêmes, il vaut mieux qu'il y ait beaucoup d'industries et quelques accidents, que pas d'industries et pas d'accidents » (1891). Quelques mois après la votation sur la nouvelle loi du travail, nul ne contestera la grande modernité du propos.

En France, l'économiste Jacques Rueff s'oppose à la création de l'assurance chômage et Colson déclare : « il est essentiel dans l'intérêt des ouvriers eux-mêmes, comme dans celui de l'industrie et des finances publiques, que cette assistance (aux chômeurs) ne constitue jamais un droit susceptible d'encourager la paresse, soit le refus de subir les conditions économiques auxquelles tous les hommes doivent s'adapter » (1926).

Ce qui est un trait caractéristique de cette période est le fait que les controverses portent sur des points essentiels, qu'elles durent relativement longtemps et qu'elles prennent un ton extrêmement passionné. On est frappé, en particulier, à la lecture des écrits de cette époque à la fois par le caractère relativement utopiste des écrits des promoteurs des réformes et par le caractère outrancier des propos de leurs opposants.[7]

Durant cette période les débats autour des assurances sociales ne relèvent pas seulement de discussions techniques ; ils ont une toute autre portée puisqu'ils aboutissent à une remise en cause des principes antérieurs fondés en grande partie sur la philosophie libérale, remise en question portant notamment sur les questions importantes de la responsabilité individuelle et des rapports entre la sphère purement privée et la sphère publique.

La naissance d'un nouveau paradigme est donc précédée d'une période relativement longue au cours de laquelle des groupes d'acteurs de plus en plus nombreux au sein des élites sociales — réformateurs sociaux, philanthropes, membres des églises, universitaires, fonctionnaires et professionnels de la politique — ont partagé le sentiment que

l'anomalie présentée par la persistance de la pauvreté et de la misère au sein des sociétés civilisées demande des solutions neuves.

Les motifs qui ont conduit les gouvernements à élaborer des lois d'assurances sociales sont divers : volonté de désamorcer la pression ouvrière, d'apporter une réponse à la montée des critiques, de renforcer une stratégie clientéliste ou d'améliorer la productivité de la force de travail. Tous ces motifs ont leur part de vérité, et ils ont eu une influence variable dans chacun des pays.

Dans tous les cas, les politiques imaginées durant cette période décisive ont toujours eu pour point de départ une réaction critique devant les lois sociales ou la protection sociale existante. On peut considérer ainsi que l'existence (ou non) de Poor Laws et/ou de traditions corporatistes et professionnelles fortes ont ainsi dessiné les cadres de la réflexion et orienté de manière décisive la mise en place des solutions nationales.

Pour tous les pays, les expériences étrangères — perçues à travers le prisme de leurs préoccupations et de leurs idéologies — ont également été des sources permanentes d'inspiration.

La stabilisation des États-providence

Une seconde période débute après la seconde Guerre mondiale. Le consensus sur la protection sociale s'élargit de plus en plus. On en vient même à considérer les mesures sociales comme un élément essentiel de la civilisation. Des convergences se font jour entre les différents systèmes européens sur la base d'emprunts mutuels, mais les différences héritées du passé restent fortes.

Dans tous les pays européens, la sécurité sociale se généralise. Le terme de *Welfare State* va devenir d'un emploi courant. Avant la guerre, la protection sociale est totalement orientée vers les groupes cibles : les indigents ou les ouvriers au-dessous d'un certain plafond de revenus. Après la guerre, dans la plupart des pays développés, la protection sociale s'étend progressivement à toutes les couches de la population, salariées d'abord, non salariées ensuite.

C'est la mise en oeuvre de la sécurité sociale.

Cette révolution dans la conception de la protection sociale doit beaucoup à l'œuvre et à l'action de réformateurs sociaux comme Beveridge en Grande-Bretagne, Laroque en France et bien d'autres, ainsi qu'aux circonstances du temps qui ont rendu cette évolution possible.

Durant toute cette période, les différents États-providence — à l'exception notable des États-Unis — ont en commun de viser à la mise en place d'une couverture sociale

toujours plus étendue. Mais leurs efforts continuent à se déployer sur la base de principes institutionnalisés dans le passé si bien que, malgré des emprunts aux autres systèmes, ils ne continuent pas moins de se caractériser par des traits distinctifs qui renvoient à cette histoire. L'opposition centrale étant celle qui oppose une logique d'assurance sociale (système bismarckien) qui fonde la protection sociale sur la solidarité professionnelle à une logique de solidarité nationale (systèmes beveridgien) dont le but final est de fournir à tout individu le droit à un minimum vital indépendamment de toute référence à une activité salariée.

Mais, dans tous les pays développés, les citoyens attendent une part croissante de leur bien-être et de leur revenu de prestations indépendantes de leur activité sur le marché qu'on leur délivre en raison de leur appartenance à la communauté nationale, du nombre de leurs enfants ou de leurs incapacités diverses ou définitives.

Le retournement

Les années 80 marquent la fin de l'âge d'or de l'État social. Le chômage se développe, la pauvreté n'est plus marginale, les déficits sociaux s'accentuent. La crise financière de l'État ouvre sur un renouveau des doctrines libérales qui ébranlent de manière sensible la légitimité des modes de développement antérieurs. Certes, les remises en cause sont plus souvent théoriques que réelles. L'attachement des populations européennes à leurs systèmes de protection sociale met un frein au zèle des réformateurs. Néanmoins, bien que les critiques se soient atténuées, une certaine période baignée par l'optimisme social à pris fin. On peut même parler de déclin du social[8], qui n'est plus au centre des préoccupations.

C'est dans ce contexte que se pose aujourd'hui concrètement la question de la réorientation de l'État social.

Du développement de l'État-providence à sa crise

L'État social s'est constitué de manière irrésistible autour d'une idée sans doute utopique mais de plus en plus crédible au fur et à mesure que les pays du monde dit industrialisé voyaient se prolonger une période totalement inédite de croissance forte accompagnée d'un quasi plein emploi. Cette idée est que la mise en oeuvre de solidarités globales permettrait de mettre l'homme une fois pour toutes à l'abri de l'insécurité et de la pauvreté, et que l'invention de l'État social permettrait de la sorte d'écarter les risques de fractures sociales dangereuses. La perspective de cet avenir serein à défaut d'être radieux vaut bien l'acceptation de quelques sacrifices financiers, ou encore celle d'une certaine progressivité des contributions ou de certaines formes de contrôle social. La création des États-providence a été une invention politique en tout point extraordinaire. L'État social a

su mobiliser à des fins humaines les mécanismes du marché et réguler ces mécanismes de manière à ce qu'ils ne s'éloignent pas trop des buts communs désirés.

Durant toute cette période, la protection sociale est pensée dans une logique extensive de généralisation et de mutualisation des risques. Personne ne cherche à connaître réellement qui sont précisément les bénéficaires et les contributeurs. L'idée de solidarité légitime totalement le système des flux financiers et des flux de prestations.

Cet État social ne se contente pas d'être un État-protecteur (vieillesse, maladie) ; dans la plupart des pays développés, c'est également un État-redistributeur et un État stabilisateur des rapports sociaux (Esping-Andersen, 1990). Une des thématiques essentielles est celle de la réduction des inégalités sociales, de la redistribution du surplus national, de l'importance essentielle de l'équilibre et de l'intégration sociale et, en Suisse notamment, de la paix sociale.

D'un point de vue historique, il faut admettre que l'État social a été une réussite incontestable. Les politiques sociales ont contribué non seulement à une formidable amélioration des conditions de vie, de travail et de santé (allongement de la durée de la vie, diminution des accidents du travail, baisse de la mortalité infantile, amélioration de la vie des personnes âgées.). En outre, elles ont été un formidable levier dans l'amélioration de la productivité et, dans les périodes de basse conjoncture, en soutenant la consommation, un amortisseur de crise non négligeable.

Pendant trente ans, la plupart des pays industrialisés ont connu la modernisation économique, la croissance du pouvoir d'achat, la réduction relative des inégalités sociales, ainsi que la réduction lente et progressive de la pauvreté. Aujourd'hui, d'une certaine manière, on peut considérer que c'est cet État-providence qui est remis en cause. Il est désormais en crise : crise économique, crise démographique, crise culturelle, crise politique, crise financière, crise de légitimité. La capacité de l'État d'assurer la croissance est limitée par l'interconnexion des économies et rejetée par la nouvelle orthodoxie économique. La fonction « providentielle » de l'État est jugée infondée et source d'effets pervers. L'État paraît à la fois impuissant face à la crise et bouc émissaire de toutes les frustrations qu'elle engendre.

La solution préconisée par de nombreux gouvernements, appuyée par des groupes de pression et des organisations internationales telles l'OCDE et la Banque Mondiale est celle de la sélectivité ou ciblage de la solidarité (*targeting* en anglais). Elle passe concrètement par le couplage de mesures visant à réduire ou à supprimer les assurances sociales et à introduire des mesures sociales sous conditions de revenu ou de ressources (*means tested*). Il s'agit de limiter l'accès aux prestations sociales de base à ceux qui en ont le plus besoin et d'exclure ceux qu'on estime capables de se protéger eux-mêmes. En d'autres termes, les systèmes compliqués de protection sociale devraient être remplacés

par la mise en oeuvre ou la consolidation de systèmes de revenus minima ou d'assistance aux plus démunis. Il s'agit en quelque sorte de réduire la protection sociale publique et obligatoire due aux salariés et anciens salariés (retraités) et de concentrer les efforts sur les plus pauvres. La puissance publique se verrait attribuer comme tâche de fournir une sécurité minimale à ceux qui en ont le plus besoin. Tous les autres se verraient libérés de l'obligation de cotiser et pourraient utiliser leur revenu comme ils l'entendent, soit pour satisfaire leurs besoins immédiats, soit, pour les plus prudents, pour s'assurer auprès d'une compagnie d'assurance du risque de perte de revenu. Chacun serait donc libre de choisir le degré et le niveau de la protection sociale qui lui convient le mieux. La puissance publique serait donc délivrée de la tâche de maintenir l'obligation réglementaire pour tous, et les employeurs publics et privés de celle de cotiser.

Cette proposition est au cœur du Livre blanc publié par David de Pury et ses amis. Elle est suffisamment attractive pour être préconisée par de nombreux experts qui ne peuvent pas tous être classés parmi les tenants du néo-libéralisme de marché. Si cette thèse est défendue depuis longtemps par les libéraux, elle fait aussi partie sous une forme quelque peu différente des propositions avancées par Martino Rossi et Elena Sartoris[9] qui préconisent notamment la suppression du deuxième pilier et la création d'un revenu minimum.

Cette discussion parcourt tous les pays industrialisés qui, aujourd'hui, se trouvent confrontés à la nécessité de prendre en charge les exclus de la compétition économique mondiale (Merrien, 1997). En France, le débat oppose les partisans de l'assurance à ceux de la solidarité (Rosanvallon, 1995) ; en Suisse, elle a pris récemment la forme d'une attaque contre une politique dite « de l'arrosoir ».

Les critiques contre la protection sociale distributive prennent appui sur quatre arguments : l'élévation du coût du travail synonyme de baisse de compétitivité pour les entreprises, le caractère excessivement généreux des prestations sociales, des coûts administratifs trop élevés, la nécessité d'orienter la solidarité en direction des plus pauvres et de laisser aux individus le plus grand choix dans l'usage de leur revenu. En apparence, cette solution paraît à la fois plus compatible avec la globalisation économique et plus équitable sur le plan social. Dans une période de concurrence internationale accrue et de développement de l'exclusion du marché du travail, ne serait-il pas plus juste de recentrer le système de protection sociale en direction des laissés-pour-compte ? Ce modèle n'est pas si nouveau qu'on le croit. Il correspond à ce que la littérature socio-politique nomme un « Welfare State » libéral ou résiduel, accordant un rôle essentiel aux mécanismes de marché et limitant pour l'essentiel sa protection aux plus faibles qui sont protégés, mais aussi stigmatisés. Les États-Unis sont l'exemple le plus classique de ce modèle de semi-État-providence au sein duquel l'essentiel des allocations sont versées sous condition de ressources et de vérification des moyens, et dans lequel il n'existe aucune obligation

d'assurance-maladie. Nombre de pays s'orientent aujourd'hui dans cette direction. La Nouvelle-Zélande, autrefois l'exemple le plus avancé de Welfare State, s'est convertie dans les années 80 au modèle du marché. La Grande-Bretagne est manifestement engagée dans cette voie. Beaucoup d'autres pays connaissent cette tentation. L'enjeu est d'importance.

Le *targeting* ne constitue pourtant pas la solution à la crise. Là où il est appliqué avec le plus de sérieux, il ne tient pas ses promesses et produit des effets pervers importants. Comme le démontre très clairement l'exemple américain, la constitution d'un modèle résiduel de *Welfare* se traduit nécessairement par des difficultés techniques et des effets induits non négligeables. La difficulté à fixer le niveau à partir duquel doit s'établir la solidarité est grande. Elle tend à créer des effets de seuil, c'est-à-dire des inégalités entre ceux qui, situés juste en dessous la barre, ne peuvent trouver un revenu sans perdre leur allocation et ceux qui, juste au-dessus, doivent travailler pour un revenu à peine supérieur à celui obtenu par ceux qui ne travaillent pas. Malgré de nombreuses tentatives, on n'a jamais réussi convenablement à régler ce problème. La mise en place de la LAMAL montre toutes les effets pervers des systèmes fondés sur le ciblage : les grands perdants sont tous ceux qui se trouvent juste au-dessus du seuil.

Sur le plan administratif, il implique de contrôler soigneusement les ressources et les besoins. Ceci se traduit nécessairement par une augmentation des coûts administratifs, mais aussi par le caractère humiliant et stigmatisant d'une aide associée à un contrôle social. Plus gravement, il compromet la solidarité généralisée instituée par les États-providence européens au profit d'une solidarité verticale entre ceux qui sont structurellement des financeurs et ceux qui sont structurellement des bénéficiaires. Le risque à terme est l'affaiblissement du soutien public aux mesures de *Welfare* et une stigmatisation des populations dans le besoin. L'évolution de la politique sociale aux États-Unis montre clairement ce danger : depuis la fin des années soixante-dix, l'attitude envers les pauvres est de plus en plus dure ; le contrôle social et la méfiance sont devenus la règle. L'accentuation de la séparation entre la société intégrée et la société hors marché, la seconde étant à la charge de la première, a pour conséquence presque inévitable, pour reprendre la belle expression qui sert de titre à l'ouvrage de Michael Katz (1989), de conduire de la lutte contre la pauvreté à la lutte contre les mesures d'assistance aux pauvres.

La philosophie de cette politique est relativement simple : le marché est la seule voie possible pour réduire la pauvreté et le sous-emploi. Tous les artifices qui empêchent l'ajustement des salaires à la baisse jouent contre l'emploi. Pour rendre les moins qualifiés et les plus pauvres employables, il faut favoriser au maximum la flexibilité des salaires à la baisse, supprimer toutes les allocations qui désincitent au travail, supprimer toutes les contraintes réglementaires à l'embauche.

Si l'on s'intéresse quelque peu au raisonnement économique qui sous-tend ces pro-

positions, on met en évidence une analyse très incomplète des causes de la crise actuelle. Qui peut affirmer sérieusement que seuls les coûts salariaux sont en cause alors que les mécanismes de change (et la taille des marchés) jouent un rôle si essentiel. La compétitivité des nouveaux pays industrialisés et des États-Unis ne provient pas de leurs coûts salariaux mais fondamentalement d'une sous-évaluation manifeste de leurs monnaies. À quoi bon réduire les coûts salariaux de 20 %, avec les difficultés qui accompagnent inévitablement ce processus, si les pays concurrents dévaluent leur monnaie d'autant ?

L'exemple américain et ses limites.

Le dynamisme économique américain est incontestable : la croissance est forte, l'emploi élevé, le chômage recule (de 7,2 à 5,5%). L'explication s'appelle goût du risque, flexibilité mais aussi sous-évaluation compétitive du dollar. De ce point de vue, il est incontestable que nous pouvons nous inspirer des États-Unis. Mais, de grâce, n'échangeons pas un mythe contre un autre. Certes l'Europe possède aussi ses exclus, la France notamment qui bat scandaleusement tous les records de chômage des jeunes. Mais c'est pour avoir dérégulé à tous vents comme les États-Unis — tout en cherchant à tous prix à maintenir une parité avec le mark se traduisant par des taux d'intérêts élevés — non par excès de protection. Quant aux États-Unis, il n'est pas possible de faire comme si le développement économique entraînait de facto le bien-être social. La vérité est que cette croissance se paye d'une dualisation accentuée et que celle-ci a pour contrepartie la nécessité d'instaurer une société policière dont il faut bien estimer les coûts.

Quiconque a étudié sérieusement la situation sociale aux États-Unis, celle des ghettos urbains, ou celle plus cachée des campagnes ne peut faire preuve d'un optimisme sans nuances. Le modèle américain ressemble de plus en plus à ce que le sociologue américain Peter Marcuse (pas l'idéologue de mai 68) nomme la ville « emmurée ». Le territoire américain est devenu un vaste ensemble de bastions enclavés, divisés selon les classes et selon les races, protégés contre les envahisseurs. Les riches et les citoyens ordinaires n'osent plus depuis longtemps s'aventurer dans les ghettos urbains. Les pauvres et les gens ordinaires ne peuvent non plus entrer dans les communautés privées et protégées des gens riches. Les espaces publics sans appropriation sont devenus des espaces extrêmement dangereux. Dans de nombreux campus américains, les plans soulignent en rouge les espaces infréquentables. Des bornes d'appel d'urgence sont installées tous les 200 mètres.

Les murs protègent, les murs excluent. Ils emprisonnent aussi. Les geôles américaines enferment un nombre croissant de criminels, des gens très pauvres, des noirs, des exclus mais aussi, et de plus en plus, des sans-domicile-fixe et des malades mentaux.

On n'a pas pris suffisamment conscience des effets pervers du mode de développement économique américain. Il a pour fondement l'insécurisation croissante des salariés.

Certes, l'économie crée de nombreux emplois qualifiés, mais pour la majeure partie à des niveaux de salaire bien inférieurs à ceux des années précédentes. Les classes moyennes et les classes ouvrières sont fragilisées. Elles projettent leur angoisse sur les exclus du système.

Tous demandent plus de sécurité et plus de répression envers les pauvres et les classes dangereuses. Et ils n'ont pas tort.

L'acceptation sans limite — ou presque — du jeu du marché dans une société où les inégalités sociales et raciales sont fortes ne va pas sans danger. Selon les chiffres officiels, 40 % des Américains vivent en dessous du seuil de pauvreté, dont 31 % de la population d'origine hispanique, 30 % de la population noire. Aujourd'hui plus d'un million d'Américains se trouvent derrière les barreaux des prisons. Il y a plus de citoyens noirs américains en prison qu'à l'université. Près de 1/4 de tous les hommes noirs âgés de 20 à 30 ans sont incarcérés ou en liberté sous caution ou probatoire ; 1/16e chez les blancs. L'homicide est la cause première de mortalité chez ces jeunes. La toxicomanie règne à l'état endémique. Les familles éclatées sont la norme. La culture des enclaves urbaines, en particulier des ghettos à majorité noire et hispanique, s'est profondément transformée. Le désir d'ascension sociale n'existe plus. L'assistance et le trafic de drogue sont devenus les fondements de la communauté. Le pourcentage de familles noires monoparentales dans lesquelles le chef de famille est une femme s'est élevé de 17 % en 1950 à 45,9 % en 1990 contre respectivement 8,5 %, 9,1 %, 11,6 % et 13,2 % dans la population blanche. Une grande partie de ces jeunes mères ont moins de 16 ans. L'absence de modèles de références stables (pères absents) facilite la socialisation au modèle de la réussite de la rue (trafic, bande, violence criminelle).

La faiblesse de l'État social américain a son revers : 47 % des mères seules ont un revenu inférieur au seuil de pauvreté, 20 % des enfants sont considérés comme pauvres. 20 % des américains ne disposent d'aucune assurance-maladie, Les États-Unis ne se classent qu'au 70e rang mondial pour le taux de mortalité infantile.

Si nous devons admirer le dynamisme économique américain, n'en faisons pas un modèle. Il existe en Europe un processus différent de recherche de solutions qui n'est pas sans intérêt et qui, surtout, cherche à concilier maintien du social et compétitivité économique.

Plaidoyer pour un modèle social européen

Les États-providence européens reposent sur une combinaison variable d'assurances sociales, de politiques d'action sociale et d'aide sociale reposant pour l'essentiel sur une classification en droit. En d'autres termes, dans la majorité des cas, il faut et il suffit

d'entrer dans une catégorie juridiquement définie pour devenir bénéficiaire. L'ensemble constitue un système complet de protection sociale de tous les citoyens, assurant aux uns le minimum vital, aux autres le maintien du statut social lors de la réalisation de risques spécifiques : la maladie, la vieillesse, le chômage, l'invalidité.

Tous les États-providence se trouvent confrontés aux déséquilibres démographiques et à la difficulté de prendre en charge des populations de plus en plus nombreuses qui se trouvent dans le besoin sans avoir été assuré social ou contribuable. Le déséquilibre entre contributeurs et bénéficaires pose un vrai défi à l'Europe. Mais, les solutions recherchées visent au maintien des principaux acquis et à l'invention de nouvelles voies pour luter contre l'exclusion. La démarche est tâtonnante mais ouvre une voie prometteuse, elle combine recherches d'économies budgétaires et inventions de nouvelles politiques de solidarités. Sur le versant budgétaire, il y a une convergence très forte à réduire le niveau des prestations sociales. En matière de pensions de retraite, la tendance générale est de diminuer le montant des pensions en modifiant les modalités du droit aux pensions (recul de l'âge légal, augmentation du nombre d'années prises en compte dans le calcul de la pension, modification du mode de calcul). Plusieurs États membres de la Communauté européenne (Allemagne, Suède) ont aussi diminué les taux d'indemnisation en cas de chômage. Les pays de tradition bismarckienne cherchent également à évoluer partiellement vers un système dit de solidarité nationale (c'est-à-dire fiscalisé) afin de couvrir les besoins sociaux dans les domaines hors travail (santé, famille, revenu minimum, politique active de l'emploi). Tous les pays sont maintenant dotés de systèmes de revenus minima. Mais la grande réforme en cours consiste dans la mise en oeuvre de politiques sociales actives (favoriser l'insertion professionnelle et sociale) et plus seulement passives (verser des allocations), autrefois apanage des pays nordiques. En Suède, l'accent mis sur une politique active de l'emploi (formation, dispositifs favorisant l'adéquation entre l'offre et la demande, stages, travaux d'utilité publique financés par les agences locales de l'emploi qui disposent de gros moyens). De nombreux pays ont aussi adopté une politique d'aide aux entreprises recrutant des jeunes (dispense de cotisations sociales, subventions à l'embauche). Tous les pays sont également attentifs à éviter la « poverty trap », c'est-à-dire l'installation durable des personnes dans l'assistance. Au Danemark, en Suède et en Norvège, pour continuer à percevoir des prestations de maintien de revenu (jeunes sans emploi), il est indispensable de participer à un programme de formation professionnelle.

Dans tous ces pays, le partenariat entre le secteur public, le secteur associatif et le secteur privé tend à se développer faisant émerger ce que l'on appelle le *Welfare-Mix*. L'Union européenne constitue aujourd'hui un vaste laboratoire d'idées dans le domaine social. Elle cherche à faire émerger un nouvel État-protecteur.

Les résultats ne sont pas négligeables.

Certes, l'Allemagne n'est plus un modèle avec 10,5 % de chômeurs, mais n'oublions pas qu'elle paye les coûts exorbitants de l'intégration de sa partie Est.

La Suède redevient un modèle : le déficit budgétaire qui était passé à 13 % du PIB en 1993 est prévu à 3 % en 1997, le taux de chômage est stabilisé à 8 %, la reprise économique se dessine et devrait s'établir à 2,3 % en 1997, le pourcentage de pauvres est parmi les plus faibles de l'Union européenne.

La Hollande, l'État-providence le plus développé au monde avec la Suède, tire très bien son épingle du jeu avec un taux de chômage passé de 12 % (1983) à 7 %, des revenus réels en hausse de 3 %, des taux d'intérêts inférieurs à ceux de la Bundesbank d'un demi point, un taux d'inflation faible et un fort excédent commercial. Certes, tout ceci s'est réalisé au prix d'un retour relatif des femmes au foyer et du développement de l'emploi à temps partiel (30 % contre 14 % en France) et de la modération salariale négociée et mise en oeuvre par le grand accord tripartite de 1982. Mais le cœur de l'État social se maintient, le bien-être social est plus harmonieusement réparti qu'aux États-Unis, les droits sociaux sont préservés (même si l'assurance-maladie est partiellement privatisée).

Les pays qui s'en sortent le mieux ne sont pas nécessairement ceux dans lesquels les bas salaires sont particulièrement fréquents comme l'Espagne ou la France, ni ceux qui ont le plus déstructuré le marché du travail comme la France, mais au contraire les pays qui ont combiné capacité de négociation collective, réexamen des prestations sociales (ce dont la France se révèle incapable faute de consensus social), effort de solidarité global et refus de la dualisation sociale.

La démarche est pragmatique, rien n'est encore joué, mais cela va dans le bon sens. La Suisse pourrait s'en inspirer.

Notes :

1 Le Monde, jeudi 28 mars 1996.

2 Pierre Rosanvallon et Jacques Donzelot notamment.

3 Cf. notamment la majorité des articles publiés dans la revue *Domaine public*.

4 *Business Week*, 25 novembre 1995, "Adieu Welfare State", p 62.

5 De manière relative, c'est-à-dire par rapport aux autres pays à la même époque.

6 Hugh Heclo, « Toward A New Welfare State », in Peter Flora and John Heidenheimer (eds), 1981.

7 À lui seul, ce caractère permet de distinguer les périodes normales dans lesquelles un paradigme exerce une hégémonie intellectuelle et les périodes de crise d'où va émerger un nouveau paradigme. On trouve dans cette période de crise tous les éléments mis en évidence par Kuhn : sentiment d'incompréhension des partisans de l'ancien système, sentiment d'illumination théorique des découvreurs du nouveau système, incompréhension entre les deux parties qui, au sens strict, ne voient plus le monde de la même manière. En matière de politique sociale, on ne peut qu'être frappé par le caractère récurrent des crises comme le montre la crise «de l'État-providence» de la fin des années 70.

8 Selon le titre de l'ouvrage de Anne-Marie Guillemard, Paris, PUF, 1986.

9 Membres de l'IRE, institut sis au Tessin.

Bibliographie :

Brunelle D. et C. Deblock (Eds) (1994). *L'Amérique du Nord et l'Europe communautaire. Intégration économique, intégration sociale ?* Presses de l'Université du Québec.

Castel R. (1995). *Les métaphorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard.

Esping-Andersen G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press.

Ferrera M. (1993). *Modelli di Solidarietà*, Bologna, Il Mulino.

Flora P. et A. Heidenheimer (Eds) (1979) : *The Development of Welfare States in Europe and North America*, New Brunswick, New York, London, Transaction Books.

Fragnière J.-P. (Ed) (1995). *Repenser la Sécurité sociale*, Lausanne, Réalités sociales.

Jencks C. and P. Peterson (Eds) (1991). *The Urban Underclass*, Washington.

Katz M. (1989). *The Undeserving Poor*, New York, Pantheon Book.

Merrien F.-X. (Ed) (1994). *Face à la pauvreté. L'Occident et les pauvres*, Paris, Éditions ouvrières/de l'Atelier.

Merrien F.-X. (1997). *L'État-providence*, Paris, PUF, Que sais-je ?.

Olsson S. (1993). *Social policy and Welfare state in Sweden*, Lund, Arkiv Vorlag.

Pattersson J. (1986). *America's struggle against poverty*, Cambridge, Mass.

Paugam S. (1993). *La société française et les pauvres*, Paris, PUF.

Pierson P. (1994). *Dismantling the Welfare State ?*, Cambridge, Cambridge University Press.

Room G. (Ed) (1993). *Politiques nationales de lutte contre l'exclusion sociale*, Deuxième rapport annuel de l'Observatoire européen, Commission des Communautés Européennes, DG. V.

Rosanvallon P. (1995). *Le retour de la question sociale*, Paris, Seuil.