

**Minima sociaux et incitation à l'emploi en Europe :
convergence des objectifs, divergence des moyens**
**Basic Income and "Employability" in Europe: Converging
Objectives, Diverging Means**
**Mínimos sociales y fomento al empleo en Europa :
convergencia de objetivos, divergencia de medios**

Ilona Ostner

Number 42, Fall 1999

Vivre avec le minimum : quelle architecture pour la protection sociale ?

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/005209ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/005209ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (print)

1703-9665 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Ostner, I. (1999). Minima sociaux et incitation à l'emploi en Europe : convergence des objectifs, divergence des moyens. *Lien social et Politiques*, (42), 13–23. <https://doi.org/10.7202/005209ar>

Article abstract

At this time, in the context of the reform of European social welfare systems, the notion of a basic income is being redefined. In the past basic income programmes took different forms, with an important distinction being made between those linked to work and those that were not. In the current debate, supporters of programmes which set conditions confront those who would set no condition other than need of access to a basic income. Whatever the case, the idea of a basic income is becoming increasingly key to welfare state restructuring. The result is a tightening of the link to employment policy, as basic incomes are designed to address gaps in each social welfare system and to increase the odds of labour market participation, that is "employability".

Première partie

LA NOUVELLE ARCHITECTURE DES MINIMA SOCIAUX

13

Minima sociaux et incitation à l'emploi en Europe : convergence des objectifs, divergence des moyens

Ilona Ostner

Cet article porte sur les minima sociaux, leur développement, leur place au sein du système de protection sociale, et leur rôle stratégique dans le cadre de l'économie politique d'un pays. Les minima sociaux font l'objet d'une redéfinition dans le cadre des systèmes de protection sociale ou de l'émergence de systèmes d'assurance privés incités par les gouvernements de plusieurs pays. Cependant, les minima sociaux ne représentent qu'un aspect du système de protection sociale, jamais son intégralité, même lorsqu'ils en constituent le noyau dur. Or, et cela constitue la thèse centrale de cet article, les minima sociaux se

voient conférer dans tous les pays de l'Union européenne une fonction stratégique ou de catalyseur dans le cadre de la transformation de l'État-providence. C'est pourquoi ils font l'objet d'une attention croissante de la part des élites et des acteurs politiques.

Les minima sociaux sont devenus un élément stratégique crucial, du fait de l'intensification des problèmes découlant, depuis les années 1980, de la perte d'efficacité des systèmes de protection sociale existants (Talès et Obinger, 1998 : 15). C'est pourquoi il est également possible de parler aujourd'hui de la nouvelle valeur économique d'une stratégie en matière de politique sociale. Cette valeur réside dans l'ajustement intelligent entre les minima sociaux et la politique de

l'emploi en Europe. C'est ce que cet article va chercher à démontrer.

Après une présentation détaillée des différentes formes d'émergence des minima sociaux, j'analyserai ici les rigidités institutionnelles préjudiciables à l'emploi. Je proposerai une perspective qui considère les problèmes d'emplois actuels comme une conséquence du bon fonctionnement de l'État-providence, en faisant abstraction des politiques économiques nationales menées.

Les formes d'émergence des minima sociaux

Depuis leur constitution, les différentes formes d'État-providence modernes ont toujours offert des minima sociaux aux citoyens, sous forme de prestations financières et (ou) de services. Ils se sont tout

14

particulièrement attachés à soutenir et à aider les citoyens exposés aux risques typiques des sociétés industrielles capitalistes. Ainsi, on peut distinguer les minima sociaux liés au travail salarié et ceux qui ne le sont pas. Les seuils dans le domaine de l'assurance-vieillesse ou de l'assurance-chômage ainsi que les déductions d'impôt sur les bas salaires, tels l'« Earned Income Tax Credit » (EITC) américain ou le « Family Credit » britannique, illustrent parfaitement le premier cas de figure. L'aide sociale et les allocations familiales ou de logement, tout comme certaines aides publiques en matière de formation et de santé, sont des exemples de prestations sociales indépendantes du salaire.

Quand il est question de minima sociaux, on ne désigne en règle générale que les prestations indépendantes du salaire. C'est pourquoi ces minima ne sont attribués qu'après examen des besoins ou tout du moins des revenus, à l'exception des prestations de base en matière d'éducation et (lorsqu'elles existent) de santé. Les minima sociaux, sous la forme de prestations financières indépendantes du salaire, sont en principe conçus pour les gens dont le revenu est insuffisant et qui sont dans l'incapacité de subvenir à leurs besoins ou à ceux de leur famille. L'accès à ces prestations est conçu de façon à éviter les abus et une dépendance de long terme.

Par-delà ces éléments de base communs, on trouve une pluralité quasi infinie de minima sociaux et de règles d'attribution (Eardley et al., 1996). On peut expliquer cette pluralité en s'appuyant sur les nouvelles théories institutionnalistes et sur les « types de capitalisme » qu'elles mettent en avant (Albert, 1991). Au fond, le capitalisme actuel comprend trois systèmes en interaction, constitutifs de nos sociétés modernes : l'économie et son degré d'institutionnalisation, la démocratie, avec ses formes et ses règles de fonctionnement (Lijphart, 1984 ; Immergut, 1992), et enfin la logique de protection issue de l'État-providence. Selon Peter Hall (1999 : 143), « l'interaction de cadres institutionnels multiples au sein de l'économie d'un pays produit des résultats qui n'existent pas ailleurs ».

Les contours et les logiques de fonctionnement des minima sociaux traduisent de façon spécifique l'interaction des différentes institutions d'un pays. C'est pourquoi, dans certains pays, les citoyens peuvent se prévaloir d'un droit aux minima sociaux (par exemple aux Pays-Bas ou en Allemagne, notamment, en ce qui concerne l'aide sociale). Ailleurs les minima sociaux sont attribués de façon discrétionnaire par une autorité locale ou régionale, ou une agence publique (en Italie, par exemple). La garantie juridique en termes d'octroi de prestations varie selon le type de configuration. Lorsque cette garantie est forte, on parle de protection sociale institutionnalisée. Les États-providences continentaux et scandinaves appartiennent à cette catégorie. Et lorsque les procédures et la garantie juridiques sont peu étendues, le clientélisme prédomine (c'est le cas en Europe du sud).

On peut aussi opérer une distinction en fonction du niveau, local ou central, d'attribution et de financement. Dans la plupart des cas, des prestations différentes sont

gérées et financées différemment. En outre, il est possible de distinguer entre minima sociaux universels et catégoriels, et finalement entre minima financés par l'impôt et minima financés par des cotisations. Les prestations universelles sont directement liées à la citoyenneté ; les prestations catégorielles, par contre, ne concernent que des groupes ciblés. Certains pays attribuent exclusivement des prestations catégorielles s'adressant aux personnes à bas salaires ou aux conditions de vie bien particulières ; c'est le cas en Irlande, en Angleterre ou en France. D'autres pays combinent les deux sortes de prestations. Souvent, les minima sociaux monétaires sont accompagnés de services qui en augmentent l'efficacité.

Finalement, on distinguera aussi les prestations en fonction de leur niveau. Le niveau de vie et le degré d'autonomie des bénéficiaires varient donc considérablement en fonction du type de minima sociaux.

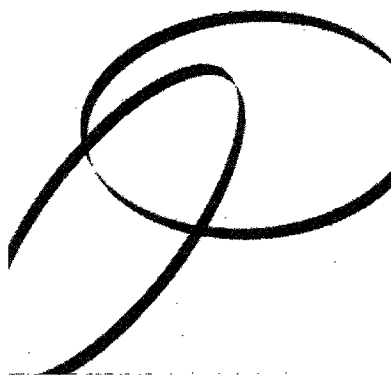
Minima sociaux inconditionnels et minima sociaux conditionnels

Jusqu'à une période récente, des scientifiques et des politiques de tous bords se sont déclarés en faveur des minima sociaux inconditionnels, que ce soit sous la forme d'un impôt négatif, d'un revenu minimum ou d'un revenu de citoyenneté (Mitschke, 1997 ; van Parijs, 1992 ; Vobruba, 1998). Cette position est toutefois restée marginale par rapport à celle des défenseurs des seuils de « pauvreté » au sein du système de protection sociale. Pour les premiers, le revenu minimum inconditionnel est la stratégie la plus simple, la plus efficace et celle qui exige le moins de transformations institutionnelles dans un contexte d'individualisation croissante et d'incertitude en termes

d'emploi (Standing, 1996). Les seconds fondent exclusivement leur stratégie sur une réorganisation — si possible à coût constant — des prestations existantes, sans changement radical de leur logique d'attribution. En particulier, les partisans du revenu minimum et du revenu de citoyenneté sont d'accord pour que les minima sociaux soient conçus de façon à ne pas porter atteinte à la dignité des bénéficiaires et à ne pas les stigmatiser. D'après eux, l'instauration d'un revenu minimum inconditionnel n'est que la condition première permettant d'acquérir une autonomie individuelle. Ils soulignent aussi que les prestations monétaires inconditionnelles ne détournent de l'emploi que dans certains cas limites, dans la mesure où, la plupart du temps, il s'agit de personnes dont le retour au travail exige des dépenses très importantes.

À première vue, les deux positions paraissent très largement antinomiques. En effet, les prestations dépendantes du salaire et celles qui en sont indépendantes forment les deux pôles du continuum des protections garanties par l'État-providence dans le cadre d'une économie de marché. La revendication de minima sociaux indépendants du salaire renvoie aux années 1970 et 1980. On pensait encore à cette époque juguler l'excédent de main-d'œuvre à travers une politique publique visant à distinguer deux catégories de population : les actifs et les inactifs. Mais l'instauration d'une telle politique — analysable en termes de décommodification — s'est révélée impossible dans la mesure où depuis les années 1990 l'Union européenne a fait porter l'accent sur le chômage en le considérant de façon générale comme une forme d'inactivité.

Ce changement de perspective apparaît au grand jour parmi les directives sur l'incitation à l'emploi mises au point par les partenaires



sociaux au niveau de l'Union européenne (UNICE, CEEP, ETUC), consécutivement au Sommet de Luxembourg sur l'emploi de 1997. Ces directives portent sur l'emploi en général, c'est-à-dire sur la capacité d'adaptation des entreprises, des travailleurs et de leur famille en particulier, donnant une définition de l'égalité des chances liée à l'objectif d'accroissement de la capacité d'emploi.

Depuis le traité de Maastricht, les pays de l'Union ont peu à peu révisé la politique de décommodification — consistant à favoriser la sortie ou plutôt à canaliser l'accès des salariés au marché du travail — et l'ont remplacée le plus souvent possible par une politique de recommodification, c'est-à-dire d'insertion professionnelle des chômeurs. Ce changement est très sensible au niveau linguistique : la politique sociale de décommodification, autrefois le signe emblématique du plein achèvement de l'État-providence, est qualifiée aujourd'hui de politique « passive » et s'oppose à la politique « active » ou « activante ». Dans cette logique les dépenses sociales visent moins à financer la sortie qu'à promouvoir l'entrée sur le marché du travail et à doter les chômeurs des armes permettant l'accroissement de leurs chances d'accéder à l'emploi. Parallèlement à cela, on rappelle aux chômeurs

que tout droit s'accompagne de devoirs qui lui correspondent.

Une fois encore, lorsqu'on adopte une méthode d'analyse à long terme, on se trouve confronté aux deux faces d'une même médaille : la fonction de décommodification de la politique sociale. Lenhardt et Offe (1977) nous rappellent que la politique sociale est née du souci de promouvoir et de garantir la capacité d'emploi. L'amortissement de la sortie du marché du travail dans le cas des risques types liés au salariat n'a jamais formé qu'une facette de la commodification. Finalement, ceux qui bénéficient aujourd'hui le plus des assurances sociales sont ceux qui ont le plus profité du plein emploi, et de mesures de commodification. Cette relation échappe à tous ceux qui ont adopté un angle d'analyse trop étroit ou à ceux qui occultent sciemment l'interaction entre commodification, décommodification et recommodification, dans le seul but d'entretenir la polémique (Offe, 1984). Même les partisans d'un revenu minimum d'existence inconditionnel ne voient qu'à court terme, dans la mesure où ils pensent pouvoir remettre en cause l'interaction entre décommodification et commodification d'une part, entre droits et devoirs d'autre part, dans le cadre d'une économie de marché. Finalement, cette revendication n'a jamais été concrétisée au sens où l'entendent ses promoteurs.

À l'avenir, la croissance de l'emploi et l'augmentation de la capacité d'emploi ne pourront être atteintes que si les chômeurs se trouvent prêts à accepter n'importe quel type de travail, qu'il soit en dessous de leur niveau de qualification, pour un bas salaire ou à temps partiel. En mars 1999, l'Institut de recherche sur le marché du travail et de l'emploi de Nürnberg (Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung) a estimé à sept millions le

16

nombre de postes que la République fédérale devrait créer afin d'embaucher tous les chômeurs. La relation entre l'emploi et la garantie d'un certain niveau d'existence, un des éléments constitutifs du rapport normal au travail, est de ce fait considérablement distendue. C'est là que les minima sociaux font leur entrée en scène.

La valeur économique de la politique sociale : un cadre analytique

Penser que l'État-providence entrave la compétitivité est tout sauf nouveau (Gough, 1997 ; Schmidt, 1989). Cette opinion a été partagée par les écoles les plus différentes. Cette critique est largement connue : des salaires et des charges sociales trop élevés entraînent trop de régulation, et par conséquent aujourd'hui du chômage, la division du marché du travail entre les inclus et les nombreux exclus, une politique de maintien des statuts trop conservatrice, et de plus, la métamorphose de nombreux États-providences européens en « États retraités » (*Rentnerstaat*), caractérisés par un fort taux de chômage, une faible natalité, etc. Déjà, sous l'empire de Guillaume I^{er}, on craignait que l'extension de l'assurance sociale engendre des spéculations sur les pensions, et ce, alors que le taux de prestations sociales s'élevait à 2 pour cent (Schmidt 1989).

La conception contraire, à savoir que l'État-providence constitue un élément indispensable à une économie capitaliste efficace et concurrentielle, n'a été adoptée que durant les années d'après-guerre (Offe, 1984). Malgré toutes les critiques adressées à l'État-providence depuis cette période, ce postulat a connu un regain d'intérêt dans les années 1990. Beaucoup d'auteurs y voient une condition importante, un catalyseur et même un amortisseur pour l'adaptation de l'économie à de nouveaux rapports, toujours dans le cadre de l'État-providence. Je partage cette conception.

Toutefois, selon ses détracteurs, l'après-guerre, période de l'apogée du fordisme ou de « l'État-providence keynésien », basé sur la production de masse, la consommation de masse et l'implication massive de la population dans un système de protection sociale relativement uniforme (favorisant à son tour la consommation de masse), et soutenu par une politique du plein emploi (masculin), est définitivement révolu. Aujourd'hui, à l'époque du post-fordisme, de la production flexible, de la diversification des préférences, de la consommation, des trajectoires de vie etc., chacun est responsable de sa propre force de travail. L'État agit — en fait doit agir — en tant qu'État schumpeterien performant ou comme un « workfare state » activateur (Gough, 1989 ; Torfing, 1999).

Les causes de cette transition sont connues. Les facteurs économiques en sont la mutation technologique, l'interdépendance des marchés, la mondialisation de la concurrence. Du côté des individus, les causes sont liées à la sécularisation et à l'individualisation des trajectoires — et des stratégies — de vie, ainsi qu'à leur pluralisation correspondante. Cette mutation contribue à rendre plus difficile une simple politique de répartition des

richesses du haut vers le bas, supposée être suffisamment légitimée par un simple appel à la solidarité.

Les avis se partagent désormais sur la valeur de la politique sociale, selon qu'elle est perçue sous une perspective macro-, socio- ou microscopique.

Kaufmann (1997) opère une distinction analytique entre les besoins économiques, politiques, culturels et sociaux liés à l'État-providence. Cette fonction peut (et doit à la fois) être considérée du point de vue de la société et de l'individu.

Du point de vue *économique*, l'État-providence encourage la formation du capital humain, et, comme nous l'avons évoqué, l'aptitude au travail. Il augmente ainsi la productivité ; toutefois, il faut noter que les besoins aux niveaux macro- et microéconomiques sont rarement identiques. Du point de vue *politique*, l'État-providence a des effets pacificateurs : il neutralise les oppositions de classes et d'intérêts en les transformant, par le biais du droit collectif du travail par exemple, en jeux à somme positive. L'État-providence promeut également des vertus aussi fondamentales à la démocratie et à la société civile que le patriotisme, l'amour de la communauté, la solidarité et la cohésion sociale. Du point de vue *culturel*, l'État-providence garantit cette forme d'intégration sociale qui contribue à légitimer la liberté dans la collectivité et la communauté de toutes les personnes, et par là l'ordre économique. L'État-providence garantit finalement du point de vue *social* les conditions de la production du bien-être au quotidien.

Kaufmann dénombre ici *trois fonctions clés de l'État-providence* : la production de bien-être, qui se traduit par la lutte contre la pauvreté et l'appauvrissement ; la *légitimation* de l'ordre économique en place ; et enfin la *régulation du marché*, identifiée ici comme processus de

commodification. De plus, comme nous le verrons ultérieurement, dans le cadre de ces fonctions se donnent à voir des inefficiences institutionnelles clés, liées au mode de fonctionnement de l'État-providence, plus précisément à ses résultats.

La conception que Kaufmann a de la valeur de la politique sociale renvoie à la notion de compétitivité, mais pas dans son sens économique le plus restreint. En général, cette notion caractérise l'entreprise. Cependant, même l'entreprise doit poursuivre des buts politiques, sociaux et culturels — la cohésion sociale et l'intégration — et cela d'autant plus qu'elle s'inscrit dans un ordre social fortement structuré et dans une structure de jeux itérative.

Il est de ce fait nécessaire de distinguer la compétitivité aux niveaux macro- et microéconomiques. La première, la plus structurelle, si elle veut être en mesure de répondre aux nouveaux défis externes et mondiaux mais aussi internes, doit s'appuyer sur la confiance, le consensus et la volonté de participation des citoyens. Dans ce cas précis, les pays ayant historiquement entretenu un lien politique fort avec leurs citoyens disposent d'un avantage. De plus, rappelons que le rapport entre État-providence et compétitivité varie aussi en fonction du contexte historique.

Il s'agit maintenant de présenter un cadre permettant d'analyser le rôle stratégique des minima sociaux à l'intérieur du processus d'adaptation des formes de protection liées à l'État-providence aux normes européennes. Je vais pour cela opérer une distinction entre les inefficiences institutionnelles découlant de la logique de fonctionnement propre à chaque État-providence. Il s'agit là de risques et de problèmes issus de l'État-providence en tant que tel, c'est-à-dire de sa dynamique propre.

Leisering (1997) évoque une «dynamique institutionnelle propre»

à la politique sociale et des problèmes de deuxième et troisième ordre. Lenhardt et Offe ont dès les années 1970 attiré l'attention sur le paradoxe du mode de fonctionnement de l'État-providence, à la fois soumis aux contraintes économiques (commodification) et en conflit avec celles-ci afin d'être en mesure d'atteindre ses buts (la décommodification; le découplage des droits et devoirs). Il en résulte des logiques et des revendications spécifiques susceptibles d'entrer en conflit avec les exigences du mode d'exploitation capitaliste. Offe (1984: 330) a soulevé ce paradoxe: «Le terrible secret de l'État-providence réside dans le fait que s'il a des effets destructeurs sur le processus d'accumulation capitaliste, sa disparition serait certainement lourde de conséquences [...]. Paradoxalement, le capitalisme ne peut ni coexister avec l'État-providence, ni exister sans lui».

De telles inefficiences — pour ne pas dire contradictions — peuvent être analysées systématiquement à partir des fonctions de l'État-providence (voir également Lessenich, 1996b): la production de bien-être, la fonction de légitimation et la fonction de régulation du marché.

À ce niveau, il faut toutefois souligner deux limites. Je ne prétends pas que des facteurs macroéconomiques et structuro-économiques ne présentent pas un défi pour les États-providences. Ils existent, sont identifiables et sont actifs (Jessop, 1995). Hall (1999: 157) les a réunis, dans une publication récente, sous la catégorie «des problèmes structurels d'adaptation d'un genre nouveau», qu'il définit ainsi: «il s'agit de nouvelles manières d'organiser les activités de production de manière à profiter de l'innovation technologique et de la flexibilité accrue de l'organisation du travail et des transactions économiques». Ils découlent d'au

moins trois évolutions: la quatrième révolution industrielle, qui a fait pencher le poids des forces productives en faveur des innovations scientifiques; les nouvelles formes d'organisation de la production correspondantes; et finalement l'accélération de l'intégration économique internationale (*ibid.*: 157-158). Ces arguments laissent entendre implicitement la mise à l'écart de la dynamique institutionnelle propre au fonctionnement de l'État-providence. Ils exigent également un changement d'orientation pouvant le mieux être décrit comme une transformation des programmes et une modification des logiques de protection. On peut qualifier les défis économiques de facteurs externes et les éléments inhérents à l'État-providence de facteurs internes. Il reste à mener une analyse empirique et au cas par cas pour chaque pays, combinant les effets des deux facteurs.

La deuxième limite concerne la question de la dépendance au sentier. Elle a été évoquée dans le paradoxe soulevé par Offe (1984). Les réformes récentes, qualifiées de transformation, s'inscrivent dans une configuration institutionnelle existante. Cela montre les possibilités, mais aussi les limites de la mise en place d'un nouveau sentier institutionnel. Ce cadre institutionnel permet à certains États-providences de se renforcer, à d'autres de s'étendre, et à certains d'avoir l'opportunité de mettre en place des innovations radicales, par l'abandon de domaines d'intervention et (ou) par l'instauration de nouveaux secteurs d'intervention (Ditch et Oldfield, 1999). L'héritage institutionnel, les règles de jeu et les points de veto en termes de capacité d'action politique (Immergut, 1992) nous permettent dans une certaine mesure de prévoir l'étendue et la direction de ces changements, ainsi que les résistances éventuelles. Ces éléments

nous renseignent en tous cas sur la palette des alternatives disponibles en termes d'action.

Selon moi, les stratégies nationales de restructuration de l'État-providence, par la manière dont elles luttent contre la pauvreté et tentent d'augmenter la capacité d'emploi et de légitimer le système économique tout en instaurant des minima sociaux, visent à pallier les inefficiences propres à l'État-providence. La dernière partie de ce travail illustrera cette affirmation par des exemples concrets.

La dynamique de l'État-providence, les inefficiences institutionnelles et la politique sociale

Comme nous l'avons vu, les minima sociaux jouent un rôle stratégique sur le plan économique et même un rôle de re Commodification dans le cadre de la restructuration des États-providences de l'Union européenne et de leurs logiques de protection. Ils sont partie intégrante des programmes et des mesures actuels s'inscrivant dans le cadre d'une politique sociale (ré-)activatrice à destination des chômeurs. Torfing (1999) nous rappelle que la politique de l'État-providence a toujours combiné un alliage de politiques macro-économiques et structurelles avec un mélange de décommodification (démantèlement) et de re Commodification

des stratégies de politiques sociales, à vocation disciplinaire et de contrôle. Pour Hall (1999) comme pour Torfing, ce sont les nouvelles exigences structurelles d'adaptation, qualifiées dans les discours officiels de nécessité structurelle en termes de compétitivité et de capacité d'emploi, qui ont fait pencher la balance du côté de la contrainte au travail et à la formation (*work- and learnfare*). Les minima sociaux se doivent alors d'être placés au cœur de cette combinaison.

Les nouvelles orientations des politiques sociales nationales ont cependant à voir avec les différentes disfonctions et inefficiences liées au mode de fonctionnement de l'État-providence. Ces contrastes, en termes de problèmes de deuxième ordre de l'État-providence, résultent des différences nationales de contexte institutionnel au niveau des logiques de protection, des règles du jeu politique, des droits et des modes de formation de coalitions. Elles ne sont pas, comme on l'affirme, dépendantes des contraintes en termes d'adaptation économique.

On peut schématiquement distinguer trois types d'inefficiences institutionnelles : 1) les trappes à pauvreté liées au chômage ; 2) l'aléa moral et les stratégies de passager clandestin ; 3) les intérêts liés à la conservation des statuts et le clivage inclus-exclus dans le cadre du marché du travail et de la politique sociale. Une quatrième inefficience résulte de la transformation post-socialiste et peut être qualifiée de défaillance du filet de protection minimal et d'appauvrissement absolu. Ce dernier point ne sera pas développé (voir à ce propos Lessenich, 1999a). Les disfonctions ou inefficiences correspondantes se manifestent de façon très variée dans le cadre des fonctions de production de bien-être, de

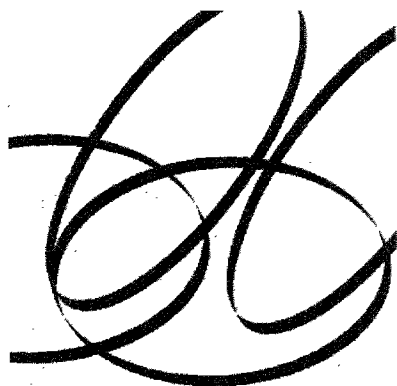
légitimation de l'ordre économique et de régulation du marché.

C'est devenu une véritable lapalissade d'affirmer que l'État-providence engendre de nouvelles inégalités ou des déséquilibres généralisés, y compris en accomplissant pleinement ses objectifs sociaux, politiques et économiques d'harmonisation, d'égalisation des conditions et d'inclusion, et en produisant de la loyauté et de la solidarité, et même de l'efficacité (mesurée par le faible taux de chômage et l'augmentation de la compétitivité). En d'autres termes, en s'attachant à résoudre des problèmes de premier ordre, l'État-providence en engendre de nouveaux, de deuxième ou de troisième ordre : apparaissent non seulement de nouvelles inégalités et de nouveaux clivages sociaux, mais aussi des résistances, des refus de loyauté, des formes de résistances aux exigences, ainsi qu'une sclérose politique et économique. Nous savons qu'en Allemagne une part importante de l'aide sociale peut être expliquée par le seul fait que les assurances sociales, assurance-chômage ou assurance-vieillesse en particulier, n'interviennent pas à temps. Les tendances à l'appauvrissement sont également à relier à une logique de protection qui favorise le travail salarié mais qui néglige les activités domestiques et de soins. Les généreuses prestations monétaires ou de service offertes au citoyen moyen accentuent les tendances à l'anonymat et à l'anomie inhérentes aux sociétés modernes, et accroissent de ce fait les risques d'une utilisation des prestations sans réciprocité et affaiblissent la solidarité entre les générations. Comme on l'a déjà souligné, la forme et l'intensité de cette dynamique ou dialectique institutionnelle dépendent de la logique de protection existante.

Les trappes à pauvreté et à chômage : l'exemple britannique

Les trappes à pauvreté et à chômage sont la plupart du temps le produit d'un État-providence qui dispose simultanément d'un système de protection polarisé et d'un marché du travail peu régulé, comportant une part importante d'emplois à faible qualification et à bas salaires. Ce système de protection sociale permet couramment aux plus favorisés de sortir du système étatique, qui offre une couverture minimale, au profit de formes de protection plus attrayantes, notamment privées. Ce phénomène engendre un véritable cercle vicieux : le départ des plus favorisés érode le socle de protection minimal dans le cadre d'un système de minima sociaux généralement financés par les impôts. Dans la mesure où les allocations sont strictement reliées aux besoins, les chômeurs ont pour seule alternative à l'aide sociale, dans le cadre d'une économie de marché dérégulée, d'accepter des petits boulots encore très mal payés. Prétendre que le travail doit et devrait en valoir la peine acquiert dans ce contexte un sens bien spécifique. L'appauvrissement malgré le salariat s'oppose ainsi à la pauvreté sans le salariat dans le cadre de l'aide sociale. Le problème de légitimation opère dans ce cadre institutionnel une différenciation nuancée entre les «working poor» et les «non-working poor». Les chômeurs sont mis ici sur le même plan que les travailleurs ; cette assimilation est favorisée par des exonérations de charges sociales sur les bas salaires, et par des subventions publiques à la formation et pour la garde des enfants.

Les USA (Teles, 1996) et la Grande-Bretagne représentent des cas typiques pour ce genre de scénario. Ainsi, dans le *New Contract for Welfare* britannique (Green Paper, 1998), il n'est plus seulement question d'octroyer des pres-



tations liées aux besoins des plus pauvres parmi les pauvres, mais de restructurer fondamentalement le système «*around work and security*», dans le cadre duquel les prestations de revenu minimum se voient strictement jumelées à la volonté de travailler.

Les mesures du gouvernement Blair, en cela qu'elles se concentrent sur les chômeurs peu qualifiés, indépendamment de l'âge, du sexe ou de la situation familiale, et sur les mères élevant seules des enfants en âge d'être scolarisés, poursuivent pour ainsi dire les réformes et les initiatives des conservateurs. Dans la réorientation des programmes de la politique sociale, il s'agit clairement de lutter contre les fameuses trappes à pauvreté. Concrètement, cette réorientation doit passer notamment par la mise en œuvre de programmes de qualification pour les jeunes chômeurs sous-qualifiés. Il s'agit surtout de désarmer les critiques mettant en avant le fait que de telles mesures contraignent en particulier les parents isolés à accepter des petits boulots mal payés sans aucune perspective de carrière professionnelle. Le but de cette politique est avant tout d'éviter que les enfants grandissent dans des foyers de chômeurs (voir Mead, 1997, pour les USA).

Ces mesures ne mènent pas du tout à la déconstruction de l'État-providence. Dans le cas britan-

nique, elles ont conduit, si l'on se fie aux articles parus dans la presse ces derniers mois, à l'élaboration de nouveaux programmes pour les familles à faible revenu et, donc, à des transferts des ménages sans enfants vers les familles situées au dernier niveau de l'échelle des revenus.

C'est en cela que les politiques actuelles se maintiennent dans la tradition du *Welfare* britannique et ont même ravivé sa logique originelle, historiquement fondée sur la lutte contre la pauvreté et la déchéance morale et sanitaire. Au cœur de ce système se trouvaient les pauvres travaillant ou souhaitant travailler, logique renforcée après les deux guerres mondiales par la prise en charge des besoins fondamentaux garantie par des prestations étatiques minimales dans les domaines de la formation, de la santé et de la situation des personnes âgées. On peut en particulier mentionner la création du NHS après la Seconde Guerre mondiale.

Ces formes gouvernementales de prise en charge des citoyens furent complétées par des prestations forfaitaires couvrant les risques typiques liés au travail (invalidité-vieillesse, veuvage, orphelinat, chômage), financées par des contributions également forfaitaires. Cependant, les prestations de protection sociale demeuraient si faibles, même si elles étaient complétées par des assurances complémentaires liées au salaire, que l'aide sociale mise en place par Beveridge dans les années 1940, conçue à la base comme une mesure exceptionnelle, devint une mesure de masse (*mass scheme*) et que l'aspect de la protection sociale en fut profondément bouleversé. Le bas niveau de protection et l'incitation fiscale aux prestations de prévoyance privées et entrepreneuriales a, dès les années 1950, favorisé la sortie des classes moyennes du projet de protection

sociale beveridgien — « *social insurance for everything and everyone* » — et conduit à une dualisation infranchissable du système et à l'abandon du projet d'universalité. Les dernières mesures du gouvernement Blair ne visent à remédier ni à la structure polarisée de la protection sociale, ni aux minima sociaux en voie de disparition, mais aux cas de pauvreté que ceux-ci engendrent. C'est pour cela qu'elles se fondent sur des formes d'encadrement accrues.

Aléa moral et stratégie de passager clandestin : l'exemple danois

Les inefficiences institutionnelles qui se cachent derrière la notion d'« aléa moral » résultent la plupart du temps de la générosité du système d'assurance universaliste financé par l'impôt. Si l'on veut gagner et conserver l'adhésion des plus favorisés, c'est-à-dire la catégorie large des couches moyennes, au système général de protection sociale, les prestations doivent être suffisamment intéressantes pour que les bénéficiaires ne songent pas à rechercher d'autres alternatives. Ce degré d'inclusion permet aussi — avec d'autres facteurs comme l'homogénéité de la structure sociale — de prélever des impôts élevés et de répartir les ressources. Les prestations généreuses, et c'est le revers de la

médaille, sont conçues de façon à ce qu'une minorité en profite, et cela, jamais à long terme. C'est pourquoi les États-providences « généreux » ont toujours privilégié une politique d'emploi active et lui ont consacré une part importante de leurs dépenses. Cependant, le risque d'engendrer de l'« aléa moral » est toujours prégnant. Dans ce cas, le rapport entre droits et devoirs, ainsi qu'entre les citoyens et l'ensemble de la société, se voit nettement désorganisé. Selon le discours officiel, la longue durée du chômage est responsable des problèmes de légitimation et de loyauté.

Ce problème constitue le point faible typique des États-providences scandinaves et, par extension, des États européens continentaux. Les premiers suivirent certes, dans un premier temps, le chemin de la lutte contre la pauvreté, mais ont par la suite progressivement étendu le champ de leurs prestations à d'autres couches jusqu'à ce que la notion de classe sociale économique soit détachée de celle de classe à risque — toutes les personnes âgées, etc. — et que tous les citoyens soient intégrés dans différentes classes à risque indépendamment des catégories sociales. De cette manière, l'État-providence danois combine une assistance aux citoyens (vieillesse, en parallèle avec un système de santé étatique et des services universalistes de garde d'enfants et de personnes âgées) avec un système de protection sociale financé principalement par l'impôt (presque à 90 pour cent) palliant les risques liés au travail comme la maladie, la vieillesse ou la parenté. Les prestations du système de protection sociale sont indexées sur le revenu moyen. Le haut degré d'inclusion de la population dans le cadre de ces deux systèmes rend obsolètes les systèmes d'aide secondaires : les prestations monétaires ou de service

dans les cas d'urgence, les compléments retraite, logement ou enfant, par exemple (Köhler, 1997). D'autre part, ce sont essentiellement les jeunes Danois et Danoises, dont une part importante de parents isolés ou de personnes sous-qualifiées, qui ont profité de façon stratégique de ces prestations très généreuses.

Par conséquent, les réformes actuelles s'attachent à élaborer un nouvel ajustement des droits et des devoirs, autrement dit cherchent à amoindrir les situations d'« aléa moral » au sein de la structure de protection de base. Il s'agit de la re Commodification des chômeurs sur la base d'une nouvelle définition de l'incapacité à travailler, l'extension de l'examen des revenus pour bénéficier de la retraite, le plus bas niveau jusqu'à soixante-dix ans, et l'augmentation des prestations, pour les travailleurs en particulier. Les jeunes n'obtiennent des allocations-chômage et autres prestations d'assurance qu'à partir du moment où ils font la preuve de leur volonté de travailler et acceptent de suivre des formations publiques. Malgré le durcissement des conditions d'attribution des prestations, l'État-providence danois peut encore être considéré comme généreux, particulièrement au regard de la durée d'attribution de ces prestations.

D'après Torfing (1999), la configuration institutionnelle propre à l'État-providence danois, ainsi que les spécificités socioculturelles de sa population, a ouvert la voie à une réorientation consensuelle des programmes tout en préservant cette générosité. Ce cas nous montre encore une fois l'importance du rôle des institutions. Toujours selon Torfing, le facteur décisif dans ce cadre institutionnel réside dans le fort consensus politique des Danois, qui estiment que leur État-providence doit être conservé. Ce consensus est également partagé

par les élites et les classes moyennes, les patrons y compris, de telle sorte que rien ne s'oppose à un taux d'imposition très élevé, à une politique d'échelle des salaires resserrée et à une répartition du haut vers le bas. Cela différencie très nettement le Danemark du Royaume-Uni ou des États-Unis. Le tempérament politique danois s'est traditionnellement opposé aux mesures d'emploi contraignantes d'inspiration néo-libérale : l'accent est davantage mis sur les principes civiques en termes de réciprocité. Les réformes ont finalement été portées par une prédominance durable de la social-démocratie et par une croissance économique continue. De nouveaux dilemmes stratégiques risquent toutefois d'apparaître si les mesures de qualification engendrent un effet éphémère, si les petits boulots à bas salaires ou les mesures en faveur de l'emploi se transforment en impasses durables, et si le contexte économique et politique se dégrade.

La défense des statuts et le clivage inclus-exclus au sein du marché du travail et de la politique sociale

Il s'agit ici des problèmes typiques résultant de l'institutionnalisation des rapports de travail normaux, liés à un système de protection sociale fondé sur ces rapports et aux types d'intérêts défendus par les syndicats. L'institutionnalisation s'est faite aux dépens des entrants sur le marché du travail et des personnes intégrées de façon « atypique » par rapport à la norme dominante. Un problème de légitimation et de loyauté émerge de ce fait entre les générations et les sexes, autrement dit entre les inclus et les exclus au sein du marché du travail.

On entend par « rapport normal au travail » la relation qui répond de façon optimale aux critères donnant



droit juridiquement aux mesures les plus favorables (voir à ce propos Mückenberger, 1985). Les signes distinctifs de ce rapport sont le travail à temps plein, une entière disponibilité, si possible auprès du même employeur et pour toute la vie, avec le meilleur niveau de qualification possible. Le principe d'ancienneté prédominait. Mückenberger appelle ce rapport classique « principe d'ancienneté réalisé », fondé sur un grand nombre de normes juridiques comme celles du code fédéral du travail, du droit individuel et collectif du travail (accords collectifs de travail) ou du droit social. Le contrat de travail fixant l'entrée et la sortie du monde du travail, le règlement de l'activité, du temps de travail aux indemnités (la plupart du temps par les partenaires sociaux), le découpage des catégories professionnelles inscrit dans la loi, les droits d'intervention dans la gestion de l'entreprise, et finalement l'entrée dans le système de protection sociale par le travail qualifié à temps complet et *ad vitam eternam* forment les éléments centraux de ce rapport. Si le travailleur normal remplissait ces conditions, son statut ainsi que celui de sa famille était garanti pour l'ensemble de sa carrière, y compris après sa mort. Cet état des choses a fait que l'on qualifie de façon polémique d'« États retraités » (*Rentnerstaat*) les États-

providences centrés sur le rapport normal au travail. La République fédérale, l'Autriche mais aussi l'Italie ou l'Espagne constituent des prototypes d'États-providences en lutte contre des « vested interests », c'est-à-dire des intérêts particuliers institutionnalisés.

Les emplois non standardisés varient en plusieurs points par rapport à ces principes. Cette « entorse » et les problèmes de légitimation et de loyauté qui en découlent deviennent apparents lorsqu'une quantité importante d'emplois « flexibles », peu standardisés et représentant un instrument important de la multiplication des emplois proposés se développe parallèlement aux rapports de travail normaux ; d'un autre côté, un taux de chômage structurel important indique que ceux-là même qui n'ont pas accès aux rapports normaux de travail pour cause de sous-qualification ou de particularité sociale souffrent du manque d'alternatives en matière d'emplois non standardisés.

Dans le cas allemand, les inefficiences institutionnelles proviennent également de la logique spécifique de l'État-providence, fondée sur le rapport normal au travail. Elles ont été renforcées par une politique syndicale orientée vers le même principe, ayant pour effet d'ajuster les salaires les plus bas au standard moyen (facteur externe). Ainsi, le travail moins qualifié devint plus cher. Les investissements dans des technologies favorisaient une substitution du capital au travail dans les secteurs exposés à la concurrence internationale (Paqué, 1996). Cela explique en partie le chômage structurel des jeunes peu qualifiés (quantitativement peu important) et des travailleurs âgés qualifiés. Selon l'hypothèse la plus courante, le haut niveau du salaire moyen et des charges sociales entrave en revanche l'expansion des prestations de service liées aux activités

domestiques. Parallèlement, les ménages disposent en moyenne d'un revenu trop faible et de beaucoup de temps libre, de telle sorte que l'achat de telles prestations paraît peu rationnel.

Déjà, sous le précédent gouvernement, en Allemagne, l'accès aux prestations de décommodification de l'assurance sociale a été rendu plus difficile car des prestations de service aux familles ont été accordées, l'accès des femmes au marché du travail a été facilité et, même si c'est de façon timide, on a commencé à se pencher sur la prise en charge des frais familiaux et des emplois atypiques. La suppression ou tout du moins la réduction des formes de droits sociaux dérivés concernant les chômeuses et le renforcement de protections insuffisantes ou trop basses par des minima « anti-pauvreté » appartiennent au même ensemble de mesures que l'impôt négatif sur le revenu, la subvention des salaires, l'exonération de charges patronales pour les salariés sous-qualifiés, le durcissement des critères de refus d'une offre d'emploi par un chômeur et la mise à jour des programmes de création d'emploi (Hombach, 1998). Il s'agit avant tout d'augmenter la capacité d'emploi en soulageant les employeurs, de développer des incitations négatives et positives (en termes de recommodification) pour les chômeurs, et de décourager les stratégies de passage du

ménage à un salaire au ménage à deux salaires.

Les types mixtes

Ces dernières années, il semble que les Pays-Bas soient parvenus à lutter avec succès contre l'aléa moral et le chômage. Dans le cadre de notre typologie, ils représentent un *cas mixte*, car ils ont réussi à gagner un partenaire important dans le cadre du traitement des inefficiences institutionnelles : les acteurs communaux. Ces derniers mettent en œuvre au niveau local les financements provenant de l'État central pour promouvoir la capacité d'emploi, et l'emploi tout court d'ailleurs.

Le « modèle politique coopératif néerlandais » (Trampusch, 1998) repose sur un héritage institutionnel spécifique : la pilarisation, c'est-à-dire une participation égale en droits des opinions et intérêts particuliers pour les décisions concernant la société ; il faut y ajouter une tradition de lutte contre la pauvreté à l'aide des minima sociaux, contribuant à favoriser l'intégration et la cohésion sociales. Comme au Danemark, le processus de réforme renforce l'articulation entre la générosité des prestations et les devoirs en termes de contrôle des besoins.

Conclusion

Au regard des processus de réforme se déroulant actuellement en Europe, il ne peut en aucun cas être question d'un démantèlement significatif — ou même d'un nivellement par le bas — de l'État-providence. Toutefois, le rôle de l'État dans le cadre de la réorientation de la politique sociale est passé du rôle d'État producteur à celui d'État régulateur, alors qu'il faut noter que dans le cas scandinave seulement on pouvait parler de prise en charge des citoyens. Dans les cas danois et néerlandais, l'intervention de nouveaux acteurs,

les communes, a permis la prise en charge des problèmes. Dans aucun des cas étudiés la transformation n'a engendré une restriction généralisée des prestations. Certes, dans certains cas, des plans d'austérité ont été mis en place ; dans d'autres les conditions d'accès à certaines prestations ont été restreintes. Parallèlement de nouveaux programmes ont été introduits, la plupart du temps centrés sur les minima sociaux. Même s'il n'est pas directement lié au salaire, le droit à ces prestations a été relié à la volonté de travailler et à la capacité d'emploi. On pourrait parler, sous une forme euphémisée, de « rétablissement de l'équilibre entre les droits et les devoirs », comme l'a fait le *New Labour*. Dans les termes de l'économie politique de l'État-providence des années 1970, il est également possible de parler d'une nouvelle étape de commodification de la politique sociale et de sa valeur économique. Finalement, il s'avère que les États-providences généreux gèrent avec succès et sans accrocs les inefficiences institutionnelles.

Ilona Ostner

Georg-August-Universität
Institut für Sozialpolitik-Göttingen¹

Note

¹ Texte original traduit de l'allemand par Anne Gillet, avec l'aide de Patrick Hassensteufel.

Bibliographie

- ALBERT, Michel. 1991. *Capitalisme contre capitalisme*. Paris, Seuil.
- EARDLEY, Tony, et al. 1996. *Social Assistance in OECD Countries. Country Reports*. Londres, HSMO.
- GOUGH, Ian. 1997. « Wohlfart und Wettbewerbsfähigkeit », dans *Standortrisiko*

- Wohlfahrtsstaat ? Jahrbuch für Europa und Nordamerika Studien 1.* Opladen, Leske+Budrich: 107-140.
- DITCH, John, et Nina OLDFIELD. 1999. «Social assistance: Recent trends and themes», *Journal of European Social Policy*, 9, 1: 65-76.
- HALL, Peter. 1999. «The political economy of Europe in an era of interdependence», dans Herbert KITSCHOLT et al., éd. *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge, Cambridge University Press.
- HOMBACH, Bodo. 1998. *Aufbruch in die Politik der Neuen Mitte*. Düsseldorf, Econ.
- IMMERGUT, Ellen. 1992. *Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.
- JESSOP, Bob. 1995. «Towards a Schumpeterian workfare regime in Britain? Reflections on regulation, governance, and welfare state», *Environment and Planning*, 27, 11: 1613-1626.
- KAUFMANN, Franz-Xaver. 1997. *Herausforderung des Sozialstaates*. Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- KÖHLER, Peter A. 1997. «Dänemark und Schweden: Der "skandinavische Wohlfahrtsstaat" auf Reformkurs», *Sozialer Fortschritt*, 46, 1-2: 25-30.
- LEISERING, Lutz. 1997. «Wohlfahrtsstaatliche Dynamik als Wertproblem», dans Karl GABRIEL et al., éd. *Modernität und Solidarität*. Für Franz-Xaver Kaufmann. München, Herder: 251-273.
- LENHARDT, Gero, et Claus OFFE. 1997. «Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik», dans Christian VON FERBER et Franz-Xaver KAUFMANN, éd. *Soziologie und Sozialpolitik*. Sonderheft 19 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen, Westdeutscher Verlag: 98-127.
- LESSENICH, Stephan. 1999a. «Strukturwandel in Transformation-gesellschaften. Vom Süden zum Osten und zurück», dans Wolfgang GLATZER et Ilona OSTNER, éd. *Deutschland im Wandel. Sonderheft der Gegenwartskunde*. Opladen, Leske+Budrich: 357-369.
- LESSENICH, Stephan. 1999b. «Soziologische Erklärungsansätze zu Entstehung und Funktion des Sozialstaats». Erscheint in Jutta ALLMENDINGER und Wolfgang LUDWIG-MAYERHOFER, éd. *Soziologie des Sozialstaates*. Weinheim, Juventa.
- LIJPHART, Arend. 1984. *Democracies*. New Haven, Yale University Press.
- MEAD, Lawrence. 1997. «Citizenship and social policy: T. H. Marshall and Poverty», dans Ellen FRANKEL PAUL et al., éd. *The Welfare State*. Cambridge, Harvard University Press: 197-230.
- MITSCHKE, Joachim. 1997. «Mehr Arbeit trotz oder wegen Steuerreform?», *Fragen der Freiheit*, 242, janvier-mars: 34-45.
- MÜCKENBERGER, Ulrich. 1985. «Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses. Hat das Arbeitsrecht noch Zukunft?», *Zeitschrift für Sozialreform*, 31, 7: 415-434.
- OFFE, Claus. 1984. «Zu einigen Widersprüchen des modernen Sozialstaates», dans Derselbe. *Arbeitsgesellschaft, Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven*. Frankfurt a. M., Campus: 323-339.
- PAQUÉ, Karl-Heinz. 1996. «Unemployment and the crisis of the German model: A long-term interpretation», dans Herbert GIERSCHE, éd. *Fighting Europe's Unemployment in the 1990s*. Berlin, Springer: 119-155.
- VAN PARIJS, Philippe, éd. 1992. *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*. New York, Verso.
- SCHMIDT, Manfred G. 1989. «Vom wirtschaftlichen Wert der Sozialpolitik. Die Perspektive der vergleichenden Politikforschung», dans Georg VOBRUBA, éd. *Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik*. Berlin, Duncker & Humblot: 151-169.
- STANDING, Guy. 1996. «Social protection in Central and Eastern Europe: A tale of slipping anchors and torn safety nets», dans Gosta ESPING-ANDERSEN, éd. *Welfare States in Transition. National Adaptations to Global Economies*. Londres, Sage: 225-255.
- TALÖS, Emmerich, et Herbert OBINGER. 1998. «Sozialstaat nach dem "goldenen Zeitalter". Eine Einleitung», dans Emmerich TALÖS, éd. *Soziale Sicherung im Wandel: Österreich und seine Nachbarstaaten*. Ein Vergleich. Wien, Böhlau Verlag: 7-30.
- TELES, Steven M.. 1996. *Whose Welfare? AFDC and Elite Politics*. Lawrence, University of Kansas Press.
- TRAMPUSCH, Christine. 1998. Das niederländische Polder-Modell in der Organisation aktiver Arbeitsmarktpolitik: "Beschnittener innovativer Korporatismus"? Manuskript im Rahmen des Graduiertenkollegs "Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells", Göttingen, Zentrum für Europa und Nordamerika Studien.
- TORFING, Jacob. 1999. «Workfare with welfare: Recent reforms of the Danish welfare state», *Journal of European Social Policy*, 9, 1: 5-28.
- VOBRUBA, Georg. 1998. «Ende der Vollbeschäftigungsgesellschaft», *Zeitschrift für Sozialreform*, 44, 2: 77-99.