

International Review of Community Development Revue internationale d'action communautaire



La restructuration économique et l'ancrage territorial de la crise de l'État-providence Economic redevelopment and the regional dimension of the crisis of the Welfare State La re-estructuración económica y la raíz territorial de la crisis del Estado-Providencia

Pierre Maclouf

Number 13 (53), Spring 1985

Les ambiguïtés du pouvoir local

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1034533ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1034533ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (print)

2369-6400 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Maclouf, P. (1985). La restructuration économique et l'ancrage territorial de la
crise de l'État-providence. *International Review of Community Development /*
Revue internationale d'action communautaire, (13), 9–17.
<https://doi.org/10.7202/1034533ar>

Article abstract

The crisis of the Welfare State is examined here in relation to local politics. "Local" is defined as the "level at which economic production and state subsidies meet".

On the basis of his research at the Institute for Political Studies in Paris, the author analyses three case studies in France: the first in a traditionally industrial region in the north, the second in an agricultural region in the center and the third in a diversified economic region in the south. This study of the relations between the state and these regions reveals the diversity of regional political dynamics which recent macro-analytic theory has tended to ignore. It would appear that the Welfare State has evolved out of—and has developed social policy in relation to—particular regional characteristics.

The author concludes with some views as to how to tackle the present crisis of the Welfare State. He emphasizes the importance of the regional dimension of social policy concerning development and citizen participation. The challenge is to go beyond simply "reacting" to the crisis and to be able to develop a positive, dynamic approach.

Les restructurations économiques et l'ancrage territorial de la crise de l'État-providence

P. Maclouf

Alors même que les citoyens des principaux pays industriels continuent d'être très attachés à leurs institutions de sécurité sociale, le thème de la « crise de l'État-providence » semble faire partie du florilège des idées reçues des années quatre-vingt. Il correspond à la déstabilisation des politiques économiques — d'inspiration keynésienne — et sociales — d'inspiration beveridgienne — mises en place dans ces pays au lendemain de 1945.

Les relations entre ces deux dimensions, économique et sociale, de la crise sont généralement abordées sous leur aspect le plus général : taux globaux de chômage, incidences de la montée

des dépenses sociales sur le niveau des prélèvements obligatoires. Quant aux restructurations industrielles (qui constituent l'une des dimensions majeures des mutations en cours), elles sont appréhendées sous deux angles : soit comme composante d'une modernisation économique globale, soit comme génératrices d'incidences sociales au niveau local.

De la même manière qu'une approche purement macro-sociale et macro-économique de la crise est insuffisante, il importe de dépasser ces discordances dans l'analyse des restructurations. Le recentrage de celle-ci sur le niveau local peut même constituer le moyen d'une meilleure analyse

des relations entre les aspects micro-économiques et micro-sociaux de la crise. Le niveau local n'est-il pas le cadre concret où se nouent les relations entre production économique et appropriation, par les groupes bénéficiaires, des transferts sociaux ?

Ces questions se posent dans l'ensemble des démocraties occidentales. Elles revêtent toutefois une acuité particulière en France. La tradition centralisatrice s'y est longtemps doublée d'une vision « uniformisatrice » et facilement globalisante de la société : autant dire que, sous l'aspect de leur singularité, les phénomènes locaux ont longtemps tenu une faible place dans les préoccupations des

10 décideurs, mais aussi dans celles des sociologues ou des économistes. Parallèlement, la politique sociale, en généralisant la forme monétaire des revenus indirects, contribuait à une certaine dissolution des différenciations spatiales antérieures (sans préjudice de l'apparition de nouvelles différenciations, mais ceci est une autre question).

De ce point de vue, le mouvement de décentralisation initié par la loi du 2 mars 1982 se situe au carrefour de deux séries de processus. Il est d'une part l'expression institutionnelle d'un processus complexe de « relocalisation » de la société française, c'est-à-dire de redéfinition par celle-ci de sa relation à son territoire. Ainsi, celui-ci est davantage saisi sous l'angle de son hétérogénéité, tant au plan de l'analyse sociale que des mouvements sociaux. C'est l'exemple des mouvements pour « vivre, travailler et décider au pays » de la décennie soixante-dix — le « pays » pouvant être considéré comme l'équivalent français de la *community* anglo-saxonne. Ces mouvements ont notamment été dirigés contre les restructurations économiques (de l'industrie ou de l'agriculture) décidées par l'appareil d'État.

D'autre part, la décentralisation trouve deux de ses principaux points d'application dans une

réforme du système de l'aide sociale. La gestion de ces prestations sociales à caractère complémentaire par rapport à celles de la sécurité sociale (mais représentant toutefois 51 milliards de francs en 1983) a été confiée à la collectivité locale qu'est le département. En même temps, les trois collectivités territoriales que sont la commune, le département et la région se sont vues reconnaître d'importants pouvoirs d'intervention en matière économique, ce qui n'était pas le cas avant 1982.

Ces mutations sociales et institutionnelles contribuent à renouveler la problématique française des relations entre l'économie et le social au niveau local. C'est dans le cadre de cette problématique-là, sans doute peu transposable dans d'autres pays, que nous raisonnerons ici.

Le local et le global

La place respective des logiques dites générales et des logiques locales est difficile à cerner. Le local n'est-il que le point d'application de processus plus globaux ? Est-il au contraire leur terrain d'ancrage, ces processus puisant alors leur dimension globale dans la diversité concrète dont ils se nourriraient ?

Nous proposons pour notre part de répondre à cette question en avançant l'image d'un ancrage territorial de la crise de l'État-providence. Cette image offre deux avantages : d'une part, elle permet de mieux comprendre les ressorts profonds d'une crise qui ne peut être réduite à l'abstraction de sa dimension financière. D'autre part, les modalités de sa construction, reposant sur une dialectique entre un enracinement local et une dynamique de développement général, font de l'appareil de protection sociale une médiation intéressante pour l'analyse des relations entre localité et globalité.

L'essor actuel, en France, de la réflexion sur le local, s'inscrit dans

le contexte de la « reterritorialisation » des rapports sociaux. Il s'agit ici du passage de décennies marquées par la montée de la logique durkheimienne de la solidarité organique à la prise en compte de dimensions plus horizontales. Ce passage est redoublé par la crise : rompant le caractère centripète du mouvement d'accumulation et de socialisation, elle renvoie chaque milieu local à la singularité de l'histoire de son développement. La recherche de solutions tant économiques que sociales à la crise repose en partie sur ces singularités — ce qui confère aujourd'hui au territoire une dimension diffractée.

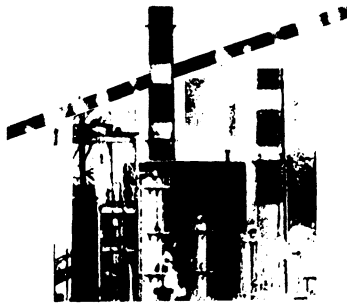
Nous avons ainsi mené, à l'Institut d'études politiques de Paris, une recherche sur « l'ancrage territorial de la crise de l'État-providence » et la territorialisation des solutions à cette crise¹. Ce travail s'est déroulé dans trois milieux locaux contrastés : 1) un bassin d'emploi industriel traditionnel soumis depuis les années soixante à un mouvement de restructuration affectant ses principales branches industrielles (textile et métallurgie), puis aux chocs industriels de la décennie soixante-dix : Saint-Quentin (Aisne), dans le Nord-Est de la France (140 000 habitants) ; 2) dans le Massif central, trois cantons ruraux du Limousin, où une crise agricole ancienne, précipitée après 1955, a été partiellement redoublée, selon d'autres logiques, vingt ans plus tard (20 000 habitants) ; 3) dans le Sud-Est de la France, la commune d'Arles, citée à l'économie diversifiée (reposant sur les trois piliers de l'agriculture, de l'industrie et du tertiaire) et très marquée par la densité de la culture méditerranéenne, confrontée plus tardivement (après 1980 seulement) à la crise contemporaine (50 000 habitants).

De manière diversifiée, ces trois milieux locaux ont été confrontés à la crise des années soixante-dix.

De 1975 à 1980, Saint-Quentin a connu un effondrement de son secteur métallurgique et une poursuite du déclin de son secteur textile ; ce qui a abouti à une perte de 20 % des effectifs industriels et à un taux de chômage de près de 12 % fin 1982 (France entière : 7,7 %). Arles perd, fin 1980, sa principale entreprise industrielle (construction de cuves de raffineries), tandis que la seconde entreprise de la ville procède en 1981 à un licenciement collectif. En l'espace d'un an disparaissent ainsi 20 % des emplois industriels offerts sur la commune. Le taux de chômage atteint 14,3 % fin 1982. Le symptôme de la crise du monde rural limousin est moins constitué par le taux de chômage, plus faible que la moyenne nationale, que par la poursuite de la dépopulation (-6,6 % entre 1975 et 1982, dates des deux derniers recensements).

Trois milieux locaux contrastés, trois crises locales, trois formes d'ancrage territorial de la crise de l'État-providence, trois modes de territorialisation des réponses à cette crise : il s'agit tout à la fois de comparer et de faire apparaître des perspectives synthétiques.

Ainsi, la localisation de la construction de l'État-providence explique l'ancrage territorial de sa crise. Il résulte de cette dimension que l'État-providence n'est pas ce que l'on croit : non pas le « Léviathan » de Hobbes, mais une structure faisant place à une certaine diversité. Celle-ci est la conséquence de la manière dont la protection sociale est mise en oeuvre par ses agents d'une part, et d'autre part de la combinaison spécifique, dans chaque société locale, des transferts sociaux et des solidarités primaires. Au bout du compte se dessine la place spécifique de l'État-providence dans le nouveau mode de régulation.



De la localisation de l'État-providence à l'ancrage territorial de sa crise

Le système français de protection sociale repose principalement sur la solidarité professionnelle. Or cette notion occupe une place très différente dans les histoires locales observées. La diversité spatiale de la pénétration du système de protection sociale est une des composantes de la structuration différenciée du territoire en blocs sociaux locaux. Celle-ci nourrit à son tour la territorialisation de la crise de l'État-providence.

Solidarité professionnelle et diversité spatiale

Le système de protection sociale français, à la différence par exemple du système anglais, n'est pas un système véritablement général : il repose sur le recours à des « régimes » professionnels, et donc sur une solidarité non pas nationale mais théoriquement organisée sur la base de la profession. À côté du « régime général », pivot de l'ensemble du système, et qui concerne la majorité des professions salariées, existent une série d'autres régimes, s'adressant tant à des non-salariés qu'à des salariés. C'est dire que, si l'axe central du système est organiquement lié au salariat, son mode d'inscription dans une société locale dépend de la place de celui-ci (donc de la configuration des rapports de

production) dans ladite société. De ce point de vue, les trois zones étudiées sont nettement contrastées : l'une (Saint-Quentin) est dominée par des rapports de production industriels structurés autour d'un vieux tissu productif. Le Limousin est un exemple caractéristique de société rurale au sein de laquelle l'agriculture traditionnelle occupe une certaine place. Enfin, Arles est une véritable formation sociale, c'est-à-dire un ensemble articulant plusieurs systèmes de production.

Mais le développement de la sécurité sociale au cours du dernier demi-siècle a également été associé à un système de valeurs, marqué par l'importance accordée au travail et à la famille. On peut alors relever une territorialisation des systèmes d'éthique, plus ou moins divergents par rapport à la norme morale sur laquelle repose la socialisation des « risques » : si l'éthique du travail industriel propre aux sociétés locales du Nord et de l'Est de la France se confond avec celle qui fonde la sécurité sociale, les sociétés rurales ou méditerranéennes se distinguent de ce modèle. Nous avons affaire à un schéma culturel proche de celui de la « société paysanne » de Robert Redfield² dans le premier cas, à une organisation sociale marquée par l'importance de la relation à l'espace dans le second : c'est elle qui a transformé en tissu communautaire la série de communautés (Italiens, Espagnols, harkis, pieds-noirs) qui ont peuplé le littoral méditerranéen français depuis un siècle.

Ainsi, le mode de développement dans l'espace de l'appareil de protection sociale ne peut pas correspondre dans tous les cas à la norme centrale, juridique ou éthique, véhiculée par le système.

Modalités spatiales du développement du système de sécurité sociale

À la diversité des sociétés locales correspond celle de la pénétra-

- 12 tion de la protection sociale sur le territoire. Dans ce processus tendent à apparaître des logiques uniformisatrices.

La rupture de celles-ci par la crise des années soixante-dix fait resurgir au premier plan une certaine hétérogénéité spatiale, dont procède l'ancrage territorial de la crise de l'État-providence.

Diversité et uniformisation spatiale dans la montée de l'État-providence

La mise en place de l'État-providence au sens fort s'est étroitement combinée avec les nécessités de la gestion de la reproduction de la force de travail dans les zones de vieille industrie. Les organisations patronales avaient, dans le Nord et l'Est de la France, créé des séries d'institutions destinées aux salariés, dans les domaines de la famille, de la santé, du logement, de la formation. Si un grand nombre de ces formes de « paternalisme social » sont généralement antérieures à la Deuxième Guerre mondiale, remontant même souvent au début du siècle, c'est après 1950 qu'une telle intervention patronale dans le domaine « social » s'organise à Saint-Quentin, sous l'impulsion d'un important fonctionnariat patronal.

Les impératifs de la reproduction sociale sont différents dans les zones rurales d'agriculture traditionnelle : la solidarité agricole s'orga-

nise sur une base mutualiste, qui permet de concilier le recours à une organisation sociale extra-communautaire et le souci des membres de la société paysanne de préserver leur indépendance. Sur cette base seront créées en 1960 les Caisses de mutualité agricole, faisant suite à différentes autres initiatives à caractère également mutualiste.

Les sociétés locales méditerranéennes sont marquées par l'importance du fait urbain ; celui-ci est associé à un mode particulier de développement, qui ne dépend pas d'une industrie au demeurant faible. Dans ce contexte, l'usage de l'espace, le cadre de vie, sont des enjeux centraux de la vie locale. Dans ces sociétés où la différenciation en classes repose sur d'autres ressorts que dans les régions industrielles, et qui sont davantage « populaires » que divisées en capitalistes et prolétaires, la solidarité nationale est moins la traduction centrale d'un compromis social local que la garantie de rentes d'État. Le milieu local secrète, plutôt qu'un secteur social autonome, des solidarités primaires qui dispensent d'une politique sociale locale.

La montée du régime de l'État-providence à partir du début des années cinquante rencontre cette diversité : il a fallu plus de deux décennies pour que le système de sécurité sociale instauré au plan juridique par les ordonnances de 1945 imprègne véritablement — notamment sur le plan financier — les milieux locaux. L'histoire de ce développement est ainsi celle de la manière dont les logiques générales associées à l'essor de la protection sociale ont rencontré les modalités particulières de l'organisation antérieure du social.

Chacun des cas étudiés est particulièrement éclairant de ce point de vue.

« Blocs socio-géographiques » et logiques fordistes

La France des années soixante est largement constituée de « blocs socio-géographiques » contrastés, c'est-à-dire d'armatures sociales territorialisées, dotées chacune de leurs bases productives, de leurs systèmes de *welfare* et de leurs éthiques de formations sociales locales.

La généralisation de la protection sociale s'est édifiée de manière diffractée, en fonction de la diversité de ces blocs. Dans les zones industrielles, la mise en place des institutions étatiques rencontre les organismes patronaux préexistants. Un partage des tâches, ou une véritable imbrication s'opèrent alors. Le social a cessé d'être un pur et simple prolongement de la gestion patronale de la force de travail pour devenir une véritable branche autonome, portée par des logiques générales.

*Il apparaît alors comme une composante du système fordiste*³, qui constitue l'axe fort de cette période de l'histoire socio-économique française.

Dans le monde rural, la création des Caisses de mutualité agricole est suivie de l'essor du système des retraites agricoles, et de la création de l'assurance maladie, maternité et invalidité des exploitants agricoles (1961). La loi du 8 août 1962 crée l'indemnité viagère de départ, destinée à inciter les exploitants âgés à quitter leur terre. La montée du social s'accompagne ici de l'extension des logiques monétaires, qui avaient jusque-là relativement peu pénétré ce milieu.

En Arles enfin, un système d'action sociale et socio-culturelle moderniste correspondant aux approches mises en œuvre dans ce domaine dans le reste de la France dans les années soixante par les municipalités de gauche, s'instaure à partir du début des années soixante-dix. Il est impulsé par la municipalité, acteur central de la politique sociale locale pen-

dant les quinze années ultérieures.

Dans tous ces cas — y compris dans le dernier — une certaine poussée vers la « généralité » se fait jour pendant cette période.

Dans sa relation au territoire, le social peut être ainsi perçu de deux manières. Composante de l'édifice fondateur des blocs locaux, il contribue, par la singularité de sa mise en place, à organiser les spécificités locales. Auxiliaire du fordisme, il est porteur de logiques plus générales : au demeurant, les ordonnances de 1967 sur la sécurité sociale mettent partiellement en cause les bases décentralisées sur lesquelles repose le système. L'heure n'est-elle pas à la centralité ? Mais notre regard localisé doit conduire à nuancer le postulat d'une centralité dévouée : la montée en puissance de l'État-providence, figure de proue de la monétarisation des relations sociales associée au fordisme, s'est parfois opérée fort tard. Dans de nombreuses sociétés locales, les « trente glorieuses⁴ » n'ont duré que dix ans !

De cette diversité spatiale se nourrit l'ancrage territorial de la crise actuelle de l'État-providence.

La crise territorialisée de l'État-providence

Les crises locales ne peuvent être lues à travers le seul taux de chômage, un même taux pouvant cacher des réalités très différentes.

La diffraction locale de la crise peut être appréciée de deux manières. D'une part existe un mode spécifique d'entrée en crise dans chaque milieu local : la chronologie, les procédures, les circonstances de l'entrée en crise sont différenciées. Ce phénomène correspond à la particularité des compromis organisateurs de l'État-providence au niveau local.

D'autre part peut être relevée une diversité de la relation qui se noue entre les procédures d'amortissement de la crise liées aux institutions de l'État-providence et les

sociétés locales.

L'État-providence contribue à amortir la crise par la redistribution financière qu'il organise : en 1982, le montant des allocations de chômage versées par l'ASEDIC⁵ dans le bassin d'emploi de Saint-Quentin était de 222 millions de francs. Les modalités financières de la solidarité expliquent ainsi le décalage observé, dans l'ensemble des pays industriels, entre l'intensité de la crise économique et le caractère « en retrait » de la crise sociale. Mais les exigences de l'amortissement varient dans l'espace : les situations auxquelles doit faire face l'État-providence ne sont pas partout les mêmes. Trois principaux cas de figure peuvent être ainsi repérés :

— la « marginalisation de masse » correspond aux processus de « culture de pauvreté » décrits par Oscar Lewis⁶. Elle concerne de véritables groupes sociaux, dont les membres entretiennent entre eux des relations sociales réelles. Cette notion peut caractériser aujourd'hui en France la situation de certains quartiers d'« habitat social » des grandes villes, ou encore celle des jeunes immigrés de la « deuxième génération » ;

— le phénomène de la « nouvelle pauvreté » peut plutôt être défini comme une « masse de marginalisation ». Les « nouveaux pauvres » ne constituent pas un groupe social réel. Il s'agit d'une série de basculements individuels dans la précarité et la pauvreté ;

— enfin, la mise « hors-jeu » d'un milieu local global du fait des restructurations économiques — qui concerne l'ensemble de celui-ci, tous groupes sociaux confondus — peut être qualifiée de « marginalisation massive ».

Ces situations peuvent parfois se combiner, parfois apparaître isolément. Ainsi, Saint-Quentin est à la fois concerné par une « marginalisation massive » et traversé par une « masse de marginalisation ». Arles en revanche n'est

affecté que par le premier type de processus.

À la diversité des déstabilisations économiques, sociales, culturelles, dont font l'objet les compromis sociaux sur lesquels était assise l'édification locale de l'État-providence, correspond la diversité des sollicitations qui lui sont adressées.

Dans la variabilité de ces réponses s'ancre territorialement la crise de l'État-providence.

Le déséquilibre financier de la protection sociale est la traduction visible de contradictions réelles, entre la déstabilisation de l'appareil productif et un système de sécurité sociale à base largement professionnelle. Mais cette déstabilisation ne se distribue pas de manière spatialement aléatoire. En effet, en même temps que le repli du capital des zones de vieille industrie (Midlands anglaises, Nord-Est des États-Unis et de la France), s'observe une nouvelle polarisation de l'appareil productif de la troisième révolution industrielle (côte Ouest américaine, Sud anglais et français). Si avec Schumpeter, la crise peut être analysée comme un processus d'intense « destruction créatrice », il existe une inscription spatiale de la « création » envisagée par le grand économiste autrichien. En retour, si les déficits financiers peuvent s'analyser comme la résultante du manque à gagner de cotisants dû au chômage, on peut dire que la différenciation spatiale de la répartition de la crise ancre différemment dans l'espace la crise de l'État-providence. D'un point de vue financier, la protection sociale est spécifiquement déséquilibrée dans les zones les plus concernées par les processus de marginalisation collective envisagés ci-dessus. Elle n'est en revanche pas particulièrement sollicitée dans les zones de polarisation des nouvelles activités productives.

La crise de l'État-providence

- 14 s'enracine donc dans l'espace, aux plans économique, social, culturel et financier.

Derrière l'uniformité apparente, il existe une place pour la diversité.



L'État-providence n'est pas ce que l'on croit

L'État-providence est généralement figuré comme un appareil venu d'en haut, déstructurateur des solidarités primaires et des « civilités » locales.

Cette image d'une sécurité sociale unificatrice nous paraît doublement erronée : parce que, comme nous l'avons montré, le système s'est développé en interaction avec les formes d'intervention sociale initialement mises en oeuvre par les sociétés locales elles-mêmes ; et aussi parce que les réponses apportées par l'État-providence aux différentes sollici-

tations dont il est l'objet sont elles-mêmes diverses.

Ce sont ces réponses qu'il convient maintenant d'envisager.

Leur diversité tient d'une part au type de demande adressée à la protection sociale par les sociétés locales, d'autre part à la façon dont est, localement, agi le système de la sécurité sociale et enfin à la combinaison locale des transferts sociaux et des solidarités primaires.

La diversité de la demande d'État

Dans son rôle d'amortisseur de la crise, la protection sociale est, localement, confrontée à des demandes contrastées. Cette variabilité ne tient pas seulement à la nature différente des situations : celle-ci renvoie principalement aux « caractéristiques externes » des sociétés civiles locales.

Mais, au sein même de celles-ci, s'élabore une demande spécifique d'État, point généralement méconnu par les analyses. Quelle est donc la structuration endogène de la relation entre l'État-providence et une société locale ?

Elle repose sur deux phénomènes.

Nous avons d'une part repéré l'existence d'une « préférence collective locale » pour telle ou telle prestation. Ici, la relation entre la société locale et la protection sociale « amortisseur » de la crise s'exprimera par la concentration de la « demande d'État » sur les prestations de chômage ; là, elle se portera plutôt sur des allocations destinées aux handicapés, et ailleurs sur des prestations en faveur des personnes âgées. Chaque prestation fait l'objet d'une appropriation spécifique par le milieu local, qui peut être discordante par rapport à sa finalité explicite : s'agit-il du fameux « effet pervers » des sociologues, ou de la manière dont la société civile « digère » le social institutionnel ?

D'autre part, cette demande ne

s'adresse pas partout au même régulateur. Ce point renvoie à la particularité du système français, qui repose sur l'intervention de plusieurs niveaux territoriaux dans la mise en oeuvre de la protection sociale : institutions étatiques, département, commune. Chacun de ces niveaux représente pour une part la puissance publique, mais ils n'interviennent pas de la même manière. Les compétences de chacune de ces institutions sont en effet pour l'essentiel spécialisées. L'État-providence apparaît parfois comme le « département-providence » ou comme le « maire-providence ».

Ces variations de la demande ou du régulateur auquel elle est adressée ne dépendent pas directement de l'intensité de la crise, mesurée par exemple par le taux de chômage. Elles renvoient à la particularité de la relation entre la société locale et la puissance publique.

Générateur de variation territoriale, ce facteur est redoublé par la mise en oeuvre locale du système par ses propres agents.

L'État-providence est localement agi par ses propres agents

Cette mise en oeuvre locale repose sur trois éléments d'ordre historique, institutionnel et sociologique.

Au plan historique, la mise en place du système national a rencontré, nous l'avons vu, des initiatives locales, qui ont influencé l'édification territoriale de la protection sociale. Au plan institutionnel, il a toujours existé une décentralisation de fait ou de droit de certains domaines de la politique sociale, notamment dans le domaine de l'action sociale (bureaux d'aide sociale municipaux, rôle du département, action sociale et sanitaire des Caisse de sécurité sociale). Là aussi, une marge de variation existait, notamment du fait du rôle des élus locaux.

Mais c'est dans le domaine des prestations à caractère national et légal que le facteur sociologique est le plus important, en même temps que le plus intéressant à observer. Certaines prestations légales sont attribuées sur la base de paramètres relativement souples, faisant essentiellement appel à l'appréciation subjective des agents locaux du social. C'est le cas notamment des allocations mensuelles de l'aide sociale à l'enfance, attribuées sur décision locale aux familles en difficulté. Ces prestations, dont le montant représentait près de 12 milliards de francs en 1983, sont parmi celles qui ont connu le plus fort taux d'accroissement dans les années récentes.

Mais une marge de manoeuvre peut être également repérée dans le cas de prestations dont les critères d'attribution sont définis nationalement. C'est le cas de l'allocation pour les adultes handicapés, attribuée à près de 500 000 personnes (montant financier : près de 10 milliards de francs). Le très fort taux de bénéficiaires de cette prestation dans les zones rurales traditionnelles étudiées atteste d'une véritable stratégie d'attribution, non pas en direction des handicapés au sens strict, mais comme palliatif aux difficultés des plus défavorisés des exploitants agricoles. Il existe donc bel et bien une marge de manoeuvre locale dans la mise en oeuvre de critères légaux, définis nationalement.

Ainsi, nulle part ne s'appliquent aveuglément les règles nationales de protection sociale. La différenciation locale de la consommation du social ne procède pas uniquement de celle des besoins des sociétés civiles locales, mais aussi de la pratique des agents locaux du social des organismes de protection sociale.

Cette différenciation renvoie enfin à la manière dont se combinent transferts sociaux et solidarités primaires.

Le jeu combiné des transferts et des solidarités locales

Les transferts sociaux renvoient au « social » des économistes, au registre du formel, à la dimension monétarisée des relations sociales. En revanche, les solidarités primaires concernent le « social » des sociologues, l'informel et les relations sociales non monétaires.

Les premiers interviennent, nous l'avons montré, comme amortisseurs de crises locales qui sans cela seraient beaucoup plus intenses. Mais leur fonction n'est pas seulement redistributrice : elle est également productive. En effet, le secteur social est pourvoyeur de nombreux emplois tertiaires. Il l'est au plan national : il existe plus d'un million et demi d'emplois dans le secteur sanitaire et social. Mais il l'est aussi au plan local : ainsi, dans l'une des zones étudiées — le Limousin rural —, 55 % des créations d'emploi tertiaire opérées de 1975 à 1982 sont imputables au secteur sanitaire et social.

Celui-ci est ainsi générateur de flux financiers, tant par la redistribution que par sa contribution directe à l'activité économique. Mais ces flux s'articulent avec les solidarités primaires. C'est dans leur cadre que s'organise la circulation financière liée aux revenus monétaires, directs ou indirects, des ménages.

Les solidarités primaires s'articulent sur la famille, le quartier, ou encore — dans le cas des sociétés locales méditerranéennes — sur l'usage communautaire de l'espace. Elles ne permettent pas à elles seules de tenir le choc de la crise, et ne seraient sans doute que de bien faibles maillons de résistance sans les revenus monétaires diffusés par les institutions sociales.

Mais ceux-ci n'acquiescent d'efficacité que dans la mesure où ils sont appropriés par des sociétés locales concrètes. Or ces dernières sont marquées par la différence

de configuration des solidarités primaires, dont la pierre angulaire n'est pas à chaque fois identique. L'argent social ne circule pas de la même manière, n'a pas les mêmes usages, ne sert pas à reproduire les mêmes rapports sociaux, en Arles, en Limousin et à Saint-Quentin.

L'État-providence, construit dans une période d'expansion, est aujourd'hui confronté à la crise ; et c'est de ses réponses à celle-ci que naît sa crise. Ces réponses sont déterminées, dans leurs caractéristiques, par les formes des configurations civiles locales, génératrices de demande d'État. À la différenciation de cette demande correspond la diversité de la consommation de l'argent social. C'est dans ce jeu combiné que s'ancre territorialement l'avenir de l'État-providence.

15



L'État-providence et le territoire dans le nouveau mode de régulation

L'État-providence amortit et régule la crise. Mais il ne peut pas continuer dans cette perspective. Il n'a pas été conçu pour cela.

Le projet auquel a été associée son édification a été porté par un mouvement social : la politique sociale peut être vue comme la

La « reterritorialisation » du social

Nous pouvons proposer ici quelques perspectives, autour de la notion de « reterritorialisation » du social, c'est-à-dire de la redéfinition des relations entre le social et le local.

Alors que le droit public français ne connaît pas de groupes sociaux différenciés et demeure un droit de la généralité, s'adressant à des individus égaux, le droit social s'enracine sur l'hétérogénéité de la société.

Cette tendance est accentuée par les recherches actuelles de solutions à la crise sociale : flexibilité de l'emploi, adaptations particulières des règles du droit du travail et du droit de la sécurité sociale dans les « zones de conversion »...

Sans pour autant abandonner ses visées protectrices, le droit social doit nécessairement s'adapter au fait que nos sociétés sont à plusieurs vitesses. La nouveauté tient à la possibilité qui se dessine d'adaptations territorialisées, alors que les modulations envisagées jusqu'ici étaient d'ordre structurel et pas spatial.

La perspective de modulations spatiales a des incidences quant à la définition de politiques sociales locales dépassant la simple régulation de la crise. L'ancrage territorial de la recherche de solutions actives peut permettre d'esquisser des solutions plus proches de la population. De telles perspectives ont été envisagées lorsque, à l'occasion de la préparation du IX^e Plan (1984-1988), ont été élaborés des scénarios de politiques de santé définies sur une base régionale. Mais l'on pourrait également envisager que les sociétés locales contribuent, depuis « en bas », à la définition de politiques sociales en matière de vieillissement, d'emploi, d'action sociale.

Comment, depuis ces sociétés placées en « deuxième vitesse », construire une participation popu-

laire à la gestion du développement ? Il s'agit en effet de participer à celui-ci plutôt que de le combattre : les enjeux sociaux du nouveau mode de régulation sont davantage définissables en termes de participation contradictoire qu'en termes conflictuels. Cette participation doit en outre être construite sur une base locale.

Ce déplacement est doublement considérable : d'une part, l'État-providence s'est édifié en articulation avec des conflits sociaux, portés par le mouvement ouvrier ; d'autre part, son essor a consisté à intégrer dans des dynamiques verticales les logiques locales qui s'étaient mises en place antérieurement.

En fait, la politique sociale du nouveau mode de régulation est traversée par un basculement comparable à l'aménagement du territoire. Celui-ci constituait la figure spatiale de la solidarité nationale : il consistait également à redistribuer, c'est-à-dire à réorienter les flux de localisation des zones les plus défavorisées vers les autres. La résorption des disparités spatiales devait ainsi aboutir à l'apparition d'une France statistiquement moyenne...

Mais la problématique du développement local, fondée sur la valorisation endogène des ressources, succède aujourd'hui à celle de l'aménagement. De la même manière, la notion de développement social peut être substituée à une solidarité conçue comme purement redistributive. Dans le domaine économique, la recherche de solutions à la crise à partir du développement local peut conduire à une « différenciation spatiale choisie » des perspectives de croissance. Cette différenciation devrait logiquement s'accompagner de l'élaboration de politiques sociales mieux enracinées localement.

La reconstitution des tissus économiques locaux au moyen de l'économie sociale, l'accompagnement des restructurations par l'amélioration de la qualité de la ressource

- 16 réponse institutionnelle du politique à celui-ci. De composante de la dynamique sociale, il est devenu un régulateur de la crise. Sa recomposition s'opère aujourd'hui de manière passive, au coup par coup. L'invention d'un nouveau social manque aujourd'hui de la cohérence qui fut celle d'un Beveridge en Grande-Bretagne ou d'un Pierre Laroque en France.

Les mutations économiques défont la base sur laquelle avait pu se construire le projet élaboré par ces « pères fondateurs » de l'État-providence. L'émergence de nouvelles polarités productives appelle un « social » qui ne soit ni l'auxiliaire du type de croissance fordiste, qui semble aujourd'hui révolu, ni le simple régulateur de la crise : un « social du troisième type » en quelque sorte...

Celui-ci doit être envisagé dans le contexte du nouveau mode de régulation qui se met en place, au cours des années quatre-vingt, dans les principaux pays industriels : il ne s'agit ni d'un utopique retour au libéralisme, ni de l'impossible poursuite du keynésianisme, mais d'une articulation post-keynésienne et post-beveridgienne entre l'économie et le social.

Que peut ainsi être cet État-providence de l'après-crise ?

humaine (exemple des « congés formation reconversion » actuellement négociés en France par les partenaires sociaux) peuvent être des moyens de lier au niveau local l'économique et le social.

L'action sociale peut pour sa part se restructurer autour de la notion d'« ingénierie sociale » : animation de développement, constitution d'une information sociale locale, élaboration de schémas directeurs du développement social...

La décentralisation en cours voit l'apparition de nouveaux acteurs. Une administration départementale (« solidarité départementale ») se met en place. La décentralisation institutionnelle pourra-t-elle être le moyen de l'ancrage territorial d'alternatives à la crise de l'État-providence ? La réponse pratique suppose une capacité locale à dépasser la dimension purement institutionnelle, et à secréter d'autres systèmes de valeurs.

Quel peut être le contrat collectif naissant de la renégociation du compromis social sur une base territoriale ?



La réponse n'est pas uniquement locale : l'une des limites à la relocalisation du social tient à la socialisation du local. Les sociétés locales en crise sont dépendantes des flux financiers de la solidarité nationale. Mais, décentralisation oblige, la socialisation de la solidarité se place dorénavant dans une

nouvelle hiérarchie territoriale. Les instances institutionnelles les plus proches des sociétés locales sont à présent détentrices d'importantes responsabilités en matière de politique sociale.

C'est de l'articulation entre ces instances et les dynamiques sociales locales que peut naître une solidarité dont le caractère national résiderait tout autant dans sa dimension horizontale que dans les logiques verticales qui la gouvernent aujourd'hui encore.

Pierre Maclouf
Maître de conférences à
l'Université de Limoges et à
l'Institut d'études politiques
de Paris

NOTES

¹ Pierre Maclouf et Michel Micheau, *La crise vue d'en bas : Recherche sur l'ancrage territorial de la crise de l'État-providence*, Paris, Fondation des Villes, 1984.

² Robert Redfield, *The Little Community*, University of Chicago Press, 1955.

³ Le fordisme renvoie à cette révolution que va introduire Henry Ford en 1913 tant au niveau du mode de production que du mode de vie. Pour faire accepter aux travailleurs une cadence imposée par la machine et une perte de contrôle sur leur travail, il double leur salaire. Du coup il se trouvait à résoudre un autre problème, celui de l'écoulement des biens produits en masse. Les travailleurs auraient dorénavant les revenus permettant d'acquiescer les marchandises ainsi produites (N.D.L.R.).

⁴ Jean Fourastie, *Les trente glorieuses*, Paris, Le Livre de Poche, 1980.

⁵ ASSEDIC, Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce ; ces organismes paritaires, regroupés au plan national en Union nationale, gèrent au plan local le système d'indemnisation du chômage.

⁶ Oscar Lewis, *Les enfants de Sanchez*, Paris, Gallimard, 1963.