

Le développement des États-providence en Europe

Franz-Xaver Kaufmann *

Le mouvement d'intégration européenne a débuté par des décisions politiques pour une union économique. L'idée d'un marché commun a gagné sa plausibilité par des argumentations formulées par les économistes et fondées sur quelques théorèmes de la science économique : l'épanouissement de la compétition économique par l'ouverture des marchés nationaux, les gains en productivité par un marché plus grand et une distribution plus avantageuse des différents production etc. Le mouvement d'intégration européenne a continué sur le plan politique, et cette fois en créant des institutions supranationales politiques, tels que la Commission européenne, le Conseil des ministres, le Parlement et la Cour européenne de Justice. Ce processus est toujours en cours et il tire sa force de certaines idées constitutionnelles qui ont été développées au cours des deux siècles précédents. Il va de soi que les processus d'institutionnalisation et d'adaptation ont aussi un aspect très pragmatique, mais je prétends que ce pragmatisme ne serait pas suffisant pour le mouvement en cours. Les différences des intérêts ainsi que les différences des traditions juridiques et administratives l'auraient emporté sans la foi dans la force des idées économiques et politiques mentionnées.

Nous voici à l'aube d'une nouvelle étape d'intégration européenne qui sans doute renforcera avant tout les activités économiques ainsi que les institutions politiques au sens étroit du mot. Mais l'échelle européenne deviendra de plus en plus déterminante non seulement pour les acteurs et les relations supranationales, mais aussi pour les structures et les acteurs nationaux sinon régionaux et locaux. Les relations du travail, les conditions de vie, les régimes de provision sociale, le plein emploi et le chômage, les fonds disponibles pour les différents domaines de

* Université de Bielefeld.

politique, les relations de pouvoir et d'influence, tout ce qu'on pourrait appeler les rapports sociaux et les conditions socio-économiques dépendent de plus en plus des développements à l'échelle européenne. Bien sûr ces rapports et ces conditions sociales ont leur propre histoire : nationale, régionale ou locale. Ils ont développé des identités culturelles et structurelles qui sont parfois très différentes. Ainsi, les particularismes régionaux semblent devenir plus virulents au cours de l'intégration européenne. D'un point de vue sociologique ceci est bien compréhensible. La domination de l'état national et ses forces centralisantes s'affaiblissent nécessairement du moment où il cède de ses compétences aux autorités supranationales.

Voici pourquoi une troisième dimension de l'intégration européenne, la dimension sociale, vient d'être inscrite à l'ordre du jour des architectes de l'Europe 1993. (Et c'est bien la raison pour laquelle nous nous rencontrons ici !) Si mon impression ne me trompe pas, cette dimension sociale cause cependant un certain embarras aux protagonistes de l'intégration. Les formules pour articuler les problèmes sociaux de l'intégration sont vagues, les déclarations sur la nécessité de réformes sociales à l'échelle européenne plus vagues encore. Le mouvement d'intégration continue sur le plan économique et politique, mais il n'y a pas vraiment mouvement sur le plan social. Les « architectes » semblent d'accord pour penser que ce domaine n'est pas prioritaire. Il semble que l'histoire doive se répéter : les politiques sociales sur le plan national n'ont pu gagner de force qu'après l'intégration politique et l'essor économique. On ne peut traiter les problèmes sociaux que ex post, quand ils ont pris un ordre de grandeur qu'on ne peut plus négliger, quand ils menacent l'ordre établi et mettent en question la légitimité des autorités au pouvoir. Quand la souffrance et la déprivation — du moins relative — de certains groupes sociaux est devenue si grande que personne ne peut plus les méconnaître.

Je vous propose de résister à ce jugement fataliste dont l'effet prévisible serait un agrandissement des inégalités économiques et sociales et l'établissement de nouvelles structures de domination. Mais il n'est pas facile de résister. Ceci est dû à mon avis avant tout au défaut de théories et visions communes en ce qui concerne la dimension sociale de l'Europe. Je prétends qu'il nous manque précisément une sorte de foi dans certaines institutions reconnues comme universelles et capable de résoudre les problèmes qui s'avèrent au cours du processus de l'intégration.

Le marché, la démocratie, la division des pouvoirs politiques et les droits de l'homme sont de telles institutions « crédibles ». La base de cette foi réside, je vous le rappelle, dans le cas de l'intégration économique et politique en certaines idées formu-

Le développement des États-providence en Europe

lées (ou du moins systématisées) par les sciences sociales. Ces idées — et on parle souvent même de « lois » — prétendent une valeur universelle, et il semble que le consensus fondamental de la communauté scientifique internationale est assez fort.

Des politiques sociales éminemment variables

On pourrait objecter que ce jugement soit trop pessimiste. N'avons-nous pas — dans tous les pays de l'Europe occidentale — des institutions de politique sociale développées ; n'avons-nous pas des idées communes, reconnues par la Charte sociale du Conseil de l'Europe, les conventions du Bureau International du Travail ou la convention de l'O.N.U. concernant les droits économiques, sociaux et culturels de 1966 ? On trouve sans doute dans ces institutions et traités des points de repère pour développer une compréhension commune de ce dont il s'agit dans la « dimension sociale » de l'Europe, mais je doute que ces données soient par elles-mêmes assez univoques et incontestées pour former la conscience commune. Si on regarde de plus près les traditions nationales des politiques sociales dans une perspective comparative, on s'aperçoit bientôt de la variabilité éclatante des prestations, des idées, des structures et du contexte des politiques sociales dans chaque pays. De plus ces données ont été négligées dans la plupart des pays (à l'exception de la Grande-Bretagne et peut-être de la Suède) par les sciences sociales. Ce n'est que depuis 1975 que les politiques sociales ont su attirer l'attention des chercheurs aux Etats-Unis, en R.F.A. et au Benelux. Si je ne me trompe pas le développement de la recherche en matière de politiques sociales en France est toujours dans ses débuts.

Pour autant que je sois capable de juger de l'état de la recherche sur le plan européen dans le domaine de ce qu'on commence à appeler communément « l'Etat providence » ou le « welfare state » on y trouve du moins un terme commun, mais non nécessairement une compréhension commune de ce dont il s'agit. Cependant, le terme développe une certaine attraction pour les discussions internationales, il organise les démarches dans une direction commune et ouvre le chemin aux recherches comparatives. Le terme pourrait même s'avérer comme programmatique pour les réformes sociales sur le plan européen, si son acceptation dépassait le cadre des milieux intellectuels pour atteindre les politiques. Or, nous en sommes loin.

Mon premier but est de vous rendre sensible à cet état de choses, au fait que les politiques sociales de chaque pays ont leur propre histoire ainsi que des structures, des légitimations et des effets particuliers. Et que nous sommes loin de pouvoir documenter d'une manière comparative les convergences et les différences dans le développement des régimes nationaux. Encore pire, nous manquons même des concepts de base neutres aux spécificités nationales. Tous les chercheurs sont imprégnés par les traditions de leur propre pays, qu'ils connaissent normalement le mieux. Qu'ils considèrent leurs politiques sociales de façon positive ou critique, elles forment toujours la référence pour comprendre les régimes étrangers. Très rares sont les chercheurs (et de même les praticiens !) qui ont une connaissance ou expérience des régimes d'un autre pays ou encore de leur contexte politique, économique, scientifique et socioculturel. De ce fait, les études comparatives se limitent normalement aux données superficielles, telles que les dépenses sociales pour tel ou tel risque, les normes juridiques concernant tel ou tel problème, les bénéficiaires de telle ou telle prestation ou l'organisation de tel ou tel service. Cette procédure n'est certainement pas vaine. Toute approche dans ce domaine de recherche encore assez vierge mérite notre attention et contribue au progrès, s'il nous rend plus sensible aux limitations de notre savoir. Quiconque a essayé d'interpréter les données des statistiques politiques, économiques ou sociales de différents pays dans une perspective comparative sait que ni les définitions ni les méthodes de collection des dates ni les règles d'aggrégation ne sont identiques. Si on veut comprendre les différences et en estimer l'importance pour un problème donné il faut non seulement connaître les différents systèmes de classification mais aussi le contexte spécifique dans chaque pays du problème étudié.

Le second but de ma communication concerne la réflexion sur quelques concepts de base qui, peut-être, peuvent contribuer à développer une perspective comparative dans le domaine des politiques sociales. Sans vous ennuyer par des précautions épistémologiques et méthodologiques je vous présente quelques aspects d'une recherche théorique en cours avec le but de développer une série de concepts analytiques cohérents qui prétendent être assez neutres aux spécificités des régimes nationaux mais sensibles aux dimensions communes des états-providence en Europe. La perspective sous-jacente est pluridisciplinaire mais les idées maîtresses relèvent des théories sociologiques.

Commençons par le terme « politiques sociales ». En Allemagne, le terme « sozialpolitik » est usé normalement au singulier et nous avons alors à distinguer différents champs ou

Le développement des États-providence en Europe

régimes par exemple la politique de la santé, de la sécurité sociale des personnes âgées, de la politique familiale, etc. Il vaut mieux penser les politiques sociales au pluriel ce qui nous épargne de faire une définition trop stricte du domaine sous recherche. Ainsi, en Allemagne les politiques de l'éducation ne sont pas incluses dans le concept de « sozialpolitik », tandis qu'elles sont incluses dans le concept anglo-saxon des « social services ». Dans le contexte allemand (et je suppose aussi dans le contexte français) les politiques réglant les conditions du travail font une part essentielle de la « sozialpolitik », mais elles ne le sont pas dans la perspective anglo-saxonne. D'un point de vue analytique on peut considérer comme politique sociale tous les actes politiques et administratifs qui prétendent influencer les structures sociales ainsi que les conditions vitales et les manières de vivre de différents groupements sociaux.

Le développement d'une politique sociale, c'est-à-dire d'un régime spécifique destiné à une problématique particulière tel que le délaissement des enfants, le chômage ou la pauvreté commence normalement avec une décision concernant un problème et une mesure très spécifique. On ne peut identifier le début d'une politique sociale que dans la rétrospective, parce que l'intervention initiale a un sens ponctuel qui peut s'étendre dans des directions diverses. Les mesures politiques prises au début s'avèrent normalement peu effectives, et si le problème social persiste, les initiatives politiques vont se multiplier et engendrer de nouvelles mesures. Prenons par exemple le problème du travail des enfants : en Prusse une première loi datant de 1839 interdit le travail des enfants au-dessous de 9 ans et limite le travail des jeunes au-dessous de 16 ans à 10 heures par jour, sauf la nuit et le dimanche. Mais cette loi manque de contrôles spécifiques et n'est guère observée. En 1853 une modification interdit le travail des enfants au-dessous de 12 ans et prescrit que l'entreprise doit tenir un livre des heures de travail pour chaque adolescent. Par ailleurs, les communes sont autorisées à introduire une inspection des usines. Seize ans plus tard (1869) cette inspection devient obligatoire et chargée de surveiller non seulement l'emploi des adolescents mais aussi les mesures de protection contre les dangers pour la vie de tous les ouvriers. De plus les régulations prussiennes sont mises en vigueur pour toute l'Allemagne. En 1878, la protection ouvrière est étendue à tous les ouvriers au-dessous de 21 ans, et on trouve les premières régulations concernant le travail des femmes. En 1891 la protection des femmes devient plus large et l'âge d'entrée au travail est élevé à 13 ans. En 1903, les règlements concernant le travail des enfants qui s'appliquaient jusque là au travail dans les usines seulement est étendu à d'autres métiers, etc. Cet exemple nous montre une manière caractéristique de développement d'une politique sociale : les interventions

deviennent plus fortes, leur champ s'étend, les règlements se multiplient, on crée des organismes spécialisés, et souvent le problème lui-même est redéfini, devient plus complexe et mène à une coordination de plusieurs services et à une organisation à plusieurs paliers. Aujourd'hui le travail des jeunes est surveillé dans le cadre d'une politique de protection du travail tout court. Cette politique est institutionnalisée sous forme de sections spécialisées dans les ministères du Travail et des Affaires sociales au niveau de l'Etat central et des Etats fédérés. Nous avons des associations professionnelles, des inspecteurs des usines et des médecins de service dans les usines. Plusieurs instituts et programmes de recherche ont été établis pour l'avancement de la protection des travailleurs dépendants. Et de plus les organismes de sécurité sociale spécialisés dans le domaine des accidents de travail jouent un rôle important dans la prévention des accidents et des maladies. Finalement, un système de tribunaux spécialisés pour les affaires du travail est compétent pour juger des affaires contestées. Voici donc un bel exemple d'une politique sociale telle qu'elle s'est développée dans un pays de la Communauté. Tous ces organismes et ses représentants forment un réseau spécialisé aux problèmes de ce domaine, une « policy community ».

Je prétends que l'établissement d'une politique sociale dépend de l'émergence d'un tel réseau spécialisé de politiques d'administrateurs publiques, d'associations professionnelles, d'unités de recherche, orienté vers une problématique commune qui identifie le domaine de cette politique. Et c'est par les membres influents de ces réseaux que l'opinion se forme sur la façon de résoudre tel ou tel problème. Quelquefois les problèmes sont même définis par ces réseaux, mais souvent ce sont aussi des personnes et groupes externes à ces réseaux qui articulent les problèmes et contestent le statut quo des institutions existantes. C'est alors qu'un tel système, une « policy », fait l'objet de pressions réformatrices et devient de nouveau un problème politique dans le sens de « politics ».

Si on veut comparer les politiques sociales en Europe il faudrait d'abord comparer les domaines établis des politiques sociales. La différenciation des secteurs et la définition des problématiques semble être assez variables. Toute approche comparative présume l'identification de problèmes semblables. Partant de ce point de repère, on peut alors enquêter sur les mesures pour traiter les problèmes, et on peut comparer les acteurs responsables de ces mesures ainsi que leurs organisations. Si on veut dépasser les comparaisons superficielles, il faut comparer les solutions des problèmes définis pour arriver à l'identification des convergences et divergences sur le plan européen.

Les conditions de l'émergence d'un État-providence

Passons au terme qui domine le programme, l'État-providence. L'édification et le développement des États-providence en Europe peut être décrite en premier lieu comme l'établissement et la différenciation successive des politiques sociales d'un pays. Notons en passant qu'il y a une certaine ambiguïté en ce qui concerne les politiques économiques. On a argumenté que par exemple la politique keynésienne du plein emploi fasse partie des activités de l'État-providence. D'un point de vue analytique, non-partisan pour la priorité des politiques économiques ou sociales, on peut dire que la politique du plein emploi peut être considérée aussi bien du point de vue de ces conséquences pour le système économique que du point de vue de ces conséquences pour la distribution du bien-être des individus ou de certains groupes sociaux. Dans le premier cas nous la considérons d'un point de vue de politique économique, dans le second d'un point de vue de politique sociale. Ce qui distingue l'état-providence des autres formes d'organisation politique c'est avant tout le degré de responsabilité politique pour le bien-être des membres d'une société⁽¹⁾. Dans ce sens l'État-providence est un concept graduel, non catégorique. On peut l'interpréter aussi bien dans un sens normatif qu'empirique. Les protagonistes de l'État-providence prétendent que certains problèmes sociaux peuvent être résolus au mieux si l'état s'en charge, ou ils demandent simplement que l'état intervienne pour les résoudre. Dans ce sens le concept est normatif et politique. D'un point de vue analytique on peut comparer le degré et les dimensions d'intervention étatique sans présumer que ce soit nécessairement la meilleure solution. Plutôt, on peut espérer que par le progrès des études comparatives nous arriverons un jour à formuler des critères pour juger les qualités des solutions étatiques en comparaison avec d'autres solutions.

Quelles sont les préconditions pour l'édification et le développement des états-providence ? La précondition la plus importante est l'établissement d'un état, c'est-à-dire d'un pouvoir politique ayant les moyens organisateurs et financiers pour intervenir dans les affaires sociales du territoire dominé. Ceci est un aspect souvent négligé par l'école anglaise de « Social Administration ». Les avocats de l'État-providence voudraient ajouter,

(1) La définition la plus pertinente de l'état-providence provient de Harry K. GAYETZ : « The welfare state is the institutional outcome of the assumption by a society of legal and therefore formal and explicit responsibility for the basic well-being of all of its members. » (International Encyclopedia of the Social Sciences (1968), Vol. 16, p. 512).

que ce pouvoir politique doit être démocratique, mais ceci est une qualification plutôt contingente. L'état absolutiste du 18^e siècle a développé des traits caractéristiques de l'Etat-providence, particulièrement en Prusse et en Autriche⁽²⁾. C'est contre l'esprit régulateur et totalisant de l'absolutisme que la pensée politique libérale a développé l'idée de limiter l'Etat à ses fonctions indispensables et de libérer la société dite bourgeoise de son empreinte. C'est ainsi que le capitalisme fut déchainé et que le système des marchés est devenu la base d'une économie autonome, séparée de l'Etat, ce qui forme une seconde précondition de l'Etat-providence moderne.

Cependant, le libéralisme ne l'a jamais emporté totalement en Europe, et surtout pas sur le continent. Les idées de politique sociale en tant que médiation entre l'état et la société bourgeoise ont été formulées d'abord en Allemagne, sous l'influence des distinctions de HEGEL. Mais l'auteur principal, Lorenz von STEIN, formulait ses idées en réfléchissant sur la France de Napoléon III, dont il espérait qu'il établisse une « monarchie sociale »⁽³⁾. Cependant ce ne fut pas la France, mais l'Allemagne qui déployait la première systématiquement les pouvoirs régulateurs de l'Etat pour influencer la situation vitale des ouvriers⁽⁴⁾.

Une troisième précondition, souvent sous-estimée du développement des Etats-providence concerne la culture. Les réformes sociales du 19^e siècle ont été le plus souvent le résultat de conflits acharnés entre différentes parties idéologiques. Il y avait néanmoins certaines valeurs communes, forgées dans les siècles précédents par le christianisme et les Lumières : que les faibles sont à protéger, que toute personne a certains droits inaliénables, que certaines inégalités parmi les hommes heurtent le sens de justice, ces idées sociales n'étaient pas contestables et ont opéré aussi bien dans les mouvements sociaux que chez les réformateurs paternalistes et même dans la tête des libéraux. Je prétends que ce sont plutôt de telles valeurs communes que l'intelligence d'une complémentarité des intérêts entre les contestataires qui ont évité la guerre civile ou la répression brutale de toutes les aspirations sociales. Si on se penche sur les débuts des politiques sociales, on y trouve régulièrement un motif de forte indignation morale, et ce n'est que peu à peu que les éléments rationnels interviennent dans le champ de la discussion.

(2) Voir p.ex. R.A. DORWARD : *The Prussian Welfare State before 1740*. Cambridge Mass. 1971.

(3) L. v. STEIN, *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage*. 3 Vol. 1850.

(4) Voir G.A. FRIEDRICH, *Der Sozialstaat : Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*. München 1989.

Le développement des États-providence en Europe

L'Etat-providence est donc le résultat structurel du développement et de la différenciation des politiques sociales. Ces structures sont très variables d'une nation à une autre. Une des différences primordiales concerne le degré d'étatisation des organismes chargés à produire les prestations ou les services que les lois ont prescrits. La responsabilité de l'Etat n'implique pas nécessairement une nationalisation des services. Surtout en Europe continentale une grande partie des services est gérée par des organismes plus ou moins autonomes, mais toujours chargés et du moins partiellement réglés par l'Etat.

Une autre différence sur le plan national concerne les idées, les définitions des problèmes et les concepts de solution. Il y a non seulement une problématique définie sur le plan des politiques sociales particulières, mais du moins pour les stades initiaux de l'Etat-providence on peut discerner aussi une problématique qui englobe différentes politiques sociales. Ainsi en Angleterre la problématique fondamentale a été « the issue of poverty ». La plupart des services sociaux a pris sa forme initiale dans le contexte des régulations et provisions pour les pauvres. En Allemagne, en revanche, la problématique fondamentale était « die arbeiterfrage », et on peut toujours comprendre les structures des politiques sociales allemandes par le fait qu'elles ont été d'abord adressées aux ouvriers industriels seulement. En France, la problématique initiale concernait les problèmes des enfants délaissés et l'intérêt de stabiliser la famille — et plus tard l'évolution démographique. Et nous pouvons observer jusqu'à maintenant une préférence pour la politique familiale en comparaison avec les autres pays d'Europe. En Suède, les problèmes sociaux ont été interprétés surtout comme problème de l'inégalité, et il semble que la distribution des revenus est là-bas, toujours, la plus égalitaire. Nous voyons donc que la définition de la problématique n'est pas seulement un élément idéologique, mais elle a des conséquences structurelles aussi. Je suppose que ceci est dû notamment à l'inertie organisationnelle de la plupart des régimes de politique sociale. Leur établissement est normalement permanent, des changements fondamentaux sont extrêmement rares. Toutes les innovations dans le domaine des politiques sociales tâchent de résoudre les problèmes nouveaux avec un minimum de changements structurels.

Le développement des Etats-providence en Europe et leur structure particulière est le résultat cumulatif des processus socio-politiques dans chaque pays. Les occasions et les motifs des interventions politiques initiales ont été très variés et datent de périodes différentes. On peut cependant observer que les interventions socio-politiques initiales ont eu souvent un effet permanent pour la définition de certains problèmes sociaux et

Revue française des Affaires sociales

pour le développement des structures administratives traitant ces problèmes.

Les explications théoriques (par exemple fonctionnalistes ou marxistes) du développement de l'Etat-providence tendent à sous-estimer le caractère aléatoire des interventions socio-politiques initiales et la sélectivité autonome des structures établies. Les développements économiques sous le régime capitaliste ont sans doute opérés dans un sens convergeant dans les pays de l'Europe occidentale, créant ainsi certaines « provocations » de même nature pour l'action politique. Mais la définition de ces provocations en tant que problèmes sociaux et politiques, aussi bien que les mesures qui ont été institutionnalisées pour en pallier les effets, ont varié selon les pays.

En vue de l'intégration européenne, il semble indispensable de comparer non seulement les différentes lois et les budgets, mais aussi les structures des politiques sociales, les problématiques légitimant l'intervention socio-politique ainsi que les forces politiques ayant une influence dominante dans les différents domaines de politique sociale.