

LES ÉTATS-PROVIDENCE

Franz-Xaver Kaufman

La pauvreté, dans sa relation avec la légitimation de l'État-providence, doit être considérée comme un concept politique. Celui-ci peut servir par exemple à déclencher des actions à caractère politique, à introduire des différences dans l'octroi d'un avantage donné, à définir les domaines où opèreront les producteurs de bien être ou même à caractériser un système de protection sociale dans son ensemble. La présente contribution concerne le concept politique de pauvreté, considéré dans une perspective sociologique.

Un concept intégrateur des sociétés modernes

Nous partirons de l'hypothèse selon laquelle le développement concomitant d'institutions nationales assez similaires pour faire face aux problèmes sociaux dans différents pays est l'indice d'une même ensemble de défis liés à des changements durables de l'économie et de la société.

La plupart des historiens et des sociologues en conviendront : l'industrialisation, puis la modernisation dans une transition vers une société post-industrielle sont à l'origine d'une évolution continue au niveau des institutions aussi bien que dans la vie personnelle des individus, la dynamique du progrès technique et la concurrence sur les marchés constituant les moteurs de ces changements. L'émergence de politiques sociales n'est donc, ni la conséquence contingente d'une politique intérieure donnée, ni le résultat systématique de la montée en puissance du mouvement ouvrier, mais bien un effort international pour trouver de nouveaux modes d'or-

ganisation de la société susceptibles de créer un équilibre mutuellement avantageux entre l'économie de marché, l'intervention de l'État et les conditions de la création d'un mieux être. Bien entendu, il ne s'agit pas plus aujourd'hui qu'hier d'une progression régulière mais plutôt d'une suite de tâtonnements où des avancées durables n'ont souvent convaincu qu'à posteriori. On ne trouvera pas non plus un seul parti politique qui se soit toujours rangé du côté de la sagesse de l'histoire. C'est au travers de la contestation politique, d'une rationalité limitée et d'engagements normatifs que des solutions qui ont été trouvées font la preuve de leur utilité économique et sociale. L'intervention de l'État dans les conditions du bien-être a été couronnée de succès dans la mesure où elle est devenue « méritoire » en ce sens qu'elle ne contribuait pas seulement à la prospérité individuelle mais encore au bien être collectif. Cette notion de mérite sera appréhendée dans ses trois dimensions : économique (par exemple en augmentant la productivité des travailleurs), politique (en évitant l'agitation sociale) et morale (par exemple en donnant l'image d'une société juste et sécurisante).

Dans cette optique, le paradoxe de l'État-providence et les raisons qui le font contester apparaissent clairement. La production de bien être se situe toujours au niveau des individus, dans leur vie professionnelle et familiale de tous les jours. Le critère normatif de la protection sociale est le bien être de tous ceux qui peuvent être concernés par elle. Mais l'État-providence, pour sa part, intervient au niveau politique, avec des lois et des organismes qui ont eux-mêmes été créés dans un processus politique. On s'est toujours demandé jusqu'où un gouvernement ou un État devait aller pour influencer les conditions de développement du bien-être, qui ne peut naturellement jamais dépendre entièrement de la décision politique. La production de bien-être dépend beaucoup plus du jeu des volontés individuelles, qu'il s'agisse des entrepreneurs ou des salariés qui en dépendent, des producteurs ou des consommateurs de services sociaux, de parents, de voisins, de membres d'associations indépendantes ou de groupes d'assistance mutuelle. Dans une société capitaliste, cette production sera toujours le résultat d'une combinaison

de facteurs divers : la production de biens régulée par le marché, l'existence de services dispensés par les associations et les professions, la production des ménages et dans une mesure variable l'intervention des pouvoirs publics¹.

On proposera donc de concevoir l'État-providence non comme un concept rigide mais comme un concept en évolution. Ce ne sont ni la part des dépenses publiques consacrée à la protection sociale ni le degré de nationalisation des services concernés mais bien l'étendue des droits sociaux qui ont été octroyés et la protection dont ils bénéficient qui constitue la meilleure série d'indicateurs des compétences de l'État-providence. Les différences importantes d'une nation à l'autre dans l'organisation publique, semi-publique ou privée des services et de la participation des individus aussi bien que l'absence de supériorité évidente d'une tradition nationale sur les autres suggèrent qu'on puisse trouver plusieurs solutions institutionnelles, chacune comportant ses avantages et ses inconvénients. Nous irons plus loin en suggérant que le succès ou l'échec politique des différentes dispositions institutionnelles mises en œuvre ne dépend pas seulement de leur efficacité propre, mais encore des traditions nationales, différentes en matière de culture et d'institutions publiques². L'histoire comparative des idées et des institutions concernées par la pauvreté en France et en Grande-Bretagne, présentée par F.X. Merrien dans ce même volume, conforte cette affirmation.

La pauvreté et le développement des États modernes

A première vue, il paraît évident que la question de la pauvreté est d'une importance cruciale pour le développement des États Providence. Les problèmes sociaux de l'industrialisation naissante étaient à l'évidence en même temps des problèmes de pauvreté et on considère en général que le développement des États Providence a été la réponse politique aux conséquences sociales de l'industrialisation³. Toutefois son développement constituait en lui même un remède contre bien des formes préindustrielles de la pauvreté. L'industrialisation devenait un moteur puissant de la croissance

économique ; elle créait à long terme plus d'emplois qu'elle n'en supprimait et transformait les conditions socio-économiques, faisant passer la population d'un État de manque généralisé et d'une pauvreté chronique à une économie en croissance et en évolution permanente avec une tendance lente mais continue à l'augmentation du revenu moyen par habitant. Quoique la montée de cette valeur moyenne soit logiquement compatible avec des répartitions très variables du revenu individuel, on observe dans tous les pays en voie d'industrialisation un renforcement des classes à revenu intermédiaire. La stratification sociale n'est plus symbolisée par une pyramide dont la base est constituée par la classe la plus nombreuse des pauvres, mais par une figure en forme de poire où les troupes à faible revenu sont plus ou moins nombreux mais restent toujours minoritaires. Ce changement n'est pas uniquement dû à la redistribution des revenus opérée par l'État par le biais des impôts progressifs et de la sécurité sociale. Il est d'abord la conséquence d'une répartition différente des rémunérations sous la pression d'une demande croissante de main d'œuvre et des négociations collectives. En outre, les mesures de protection des travailleurs, c'est à dire la limitation des horaires, l'éducation et l'assurance vieillesse réduisaient l'offre de travail et éliminaient les formes d'exploitation économique et sociale qui étaient courantes dans les premières phases de l'industrialisation. Ainsi le processus d'industrialisation fait de la pauvreté qui constituait l'État normal de la majorité de la population, une condition qui ne s'applique plus que de manière sélective à une minorité. Ce résultat apparaît comme un effet combiné des forces du marché et de l'intervention de l'État.

A l'intérieur de cette affirmation à caractère général, de nombreuses variantes peuvent être perçues de manière différente par des pays et des acteurs politiques différents. Elles pourront conduire à des conclusions politiques et économiques différentes ; c'est ce que révèle le matériel que fournit notre enquête sur le développement des États Providence et la question de la pauvreté. Cependant des modèles assez comparables d'amortissement du risque individuel ont émergé au niveau international depuis un siècle. Ils s'attaquent aux principales causes potentielles de la pauvreté industrielle, acci-

dents du travail, invalidité, vieillesse, condition des orphelins et des familles nombreuses. Les systèmes de sécurité sociale couvrent principalement ces risques bien que dans une mesure très variable. Ils comportent des différences encore plus profondes lorsqu'ils abordent le combat contre la pauvreté d'une manière plus globale.

Grande-Bretagne et États-Unis

Quoique l'industrialisation ait fondamentalement changé les données du problème, il nous faut remonter plus loin dans l'histoire pour enregistrer les premières réactions des États au phénomène de la pauvreté sous forme de mesures sociales. Nous observerons que l'État-providence trouve son origine dans les lois sur les pauvres promulguées par Elisabeth I, Reine d'Angleterre (1601). C'est le premier exemple d'une législation complète, édictée par un pouvoir central, établissant des règles susceptibles d'assurer une protection sociale et concevant des institutions pour la contrôler. C'était la première pierre d'une législation sociale, qui a eu un impact durable sur le développement de l'État-providence britannique. D'un point de vue administratif aussi bien qu'humanitaire, l'innovation apportée par la célèbre *Ded Poor Law* était le principe de classification. Contraire aux dispositions purement répressives des lois antérieures, le traitement accordé aux pauvres était désormais différencié en fonction de la capacité du pauvre à travailler et de sa volonté de le faire. Toutefois, cette loi n'a jamais été appliquée dans tout le pays et ce n'est qu'en 1834 qu'une nouvelle loi sur les pauvres institua un système national d'asiles et d'hospices contrôlé par le gouvernement central, aggravant les conditions nécessaires pour en bénéficier⁴. Le test de l'hospice, qui voulait conditionner les gens au travail, était inspiré par les idées de Bentham ; il discrédita l'ensemble du système, particulièrement aux yeux des travailleurs de l'industrie qui développèrent leurs propres mutuelles et s'opposèrent longtemps à la législation gouvernementale sur la protection sociale. L'asile des pauvres et les services de santé qui lui étaient rattachés devinrent l'institution de base des services sociaux britanniques, au même titre que les Caisses d'allocations familiales l'étaient en France.

Rétrospectivement, on voit que la « nouvelle » législation de 1834 sur la pauvreté restait orientée vers la pauvreté préindustrielle et situait le problème principal au niveau de la répugnance du pauvre à travailler. On peut se demander si c'était bien là le cœur du problème même dans une société agricole ou de transition, en tout cas ce n'était pas celui de la société industrielle. Les travailleurs de l'industrie n'étaient pas considérés comme des pauvres au XIX^e siècle quoique leurs salaires restassent souvent au dessous du niveau de survie d'une famille, ce qui rendait nécessaire le travail des enfants. La « pauvreté industrielle », c'était la perte du travail et du salaire, que la cause en soit un accident, une maladie ou un licenciement. Les mutuelles anglaises, et les associations simulaires existant sur le continent ont été des initiatives basées sur l'entraide pour éviter aux travailleurs de l'industrie de tomber dans la misère ; elles constituaient en même temps de puissants mécanismes de contrôle social de la volonté de travailler. Dans la mesure où le travail dans l'industrie apportait aux travailleurs le respect d'eux même, le problème de la volonté de travailler était pratiquement devenu un pur fantasme des classes moyennes. Néanmoins l'image du « pauvre non méritant » restait un problème de base de la politique sociale anglaise. Comme l'écrit Ashford⁵ « l'enquête sur la situation de fortune est devenue la marque propre de l'État-providence britannique, détournant politiques et administratifs de la recherche de solutions plus constructives aux problèmes sociaux de la Grande-Bretagne. Accepter l'idée que la misère était la condition naturelle du travailleur bloquait toute réflexion plus constructive sur le rapport entre les salaires et la politique sociale. Pour beaucoup de raisons, la Grande-Bretagne en est restée là jusqu'à ce jour ».

C'est ainsi que le « pauvre » est resté « l'homme paradigmatique » de la politique sociale britannique.

Aux États-Unis le nom de *Welfare* s'applique uniquement aux programmes fédéraux d'assistance sociale, nettement séparés de ce qu'on appelle « Sécurité Sociale », un bien grand mot pour un système qui couvre pour l'essentiel les risques de la vieillesse et la dépendance des survivants. Tandis que la politique sociale de la

Grande-Bretagne s'est orientée vers une protection minimale pour tous, financée par l'impôt, les États-Unis font une discrimination forte entre les personnes qui constituent la cible des programmes contre la pauvreté et le reste de la population. Mis à part les programmes gérés par l'administration de la Sécurité Sociale, la protection des travailleurs valides est assurée pour l'essentiel par les compagnies d'assurance privées. La protection sociale n'est d'ailleurs pas réglementée par la loi fédérale, mais par celle des États⁶. Aussi la pauvreté et les débats qui s'y rattachent concernant la fraude aux allocations d'une part, les conséquences négatives de la pauvreté sur l'éducation des enfants, sur la criminalité etc... de l'autre, sont encore au cœur des débats de la politique sociale américaine.

L'Allemagne

Dans la plupart des pays de l'Europe continentale, les mesures en faveur des pauvres étaient prises au niveau local ou relevaient encore de la charité privée. Seule la Prusse s'était attaquée au problème en publiant dès 1794 le *Preussische Landrecht* qui instituait, pour les pauvres non pris en charge par ailleurs, une forme subsidiaire de secours à la charge de l'État. Cette « urgence d'État » de la pauvreté prit de l'importance avec le déclin progressif des corporations traditionnelles⁷. Avec les lois de 1842 et 1855, le secours aux indigents devint une question de lieu de résidence et non plus de lieu de naissance.

Ceci allait clairement dans le sens des politiques administratives favorisant la liberté de mouvement qu'inspiraient les critiques portées par Adam Smith à la loi britannique sur l'installation des personnes⁸. Ces dispositions furent étendues en 1870 à tout l'Empire allemand.

L'application de ces règles allégea la charge des zones agricoles et alourdit fortement celle des régions en cours d'industrialisation. Pour faire face à cette situation, l'État prussien autorisait les municipalités à affecter les travailleurs itinérants (1845) et les ouvriers de l'industrie (1849) à des *Hilfkassen* existantes. Ces

caisses n'étaient pas toutes des sociétés de secours mutuel. Certaines avaient été créées par des entrepreneurs ou des artisans établis à leur compte. Comme ces initiatives sur le secteur des secours mutuels ne remportaient pas les succès escomptés, une loi sur les *Hilfkassen* (1854) autorisa les municipalités à imposer la création de nouvelles caisses et à lever des contributions des deux côtés, entrepreneurs et travailleurs. Il revenait aux autorités locales de décider de l'opportunité de créer cette obligation. Ces caisses, qui allégeaient la charge publique concernant le secours aux indigents, rencontrèrent souvent une forte résistance de la part des travailleurs, mais ceux-ci n'avaient en tout cas pas le droit de vote. Cette résistance s'appuyait sur des motifs politiques ; la loi de 1854 prévoyait un contrôle des autorités sur les institutions d'assistance mutuelle, faisant ainsi disparaître leur caractère d'association de défense des intérêts des travailleurs. Au début les patrons et les propriétaires d'usines étaient également réticents mais, avec le temps, ils prirent conscience de l'avantage de disposer d'un personnel permanent, protégé contre les vicissitudes de la vie⁹.

Contrastant en ceci avec les sociétés mutuelles britanniques et les mutualités françaises, les *Hilfkassen* n'étaient pas des organisations ouvrières basées sur le volontariat, mais bien des organismes réglementés ou même créés par la volonté de l'État. Le principe de caisses obligatoires et réglementées par l'État, dont le financement soit assuré à la fois par les travailleurs et leurs employeurs, est donc bien plus ancien que la fameuse législation sur les assurances sociales à laquelle est associé le nom de Bismarck. Ce qui était nouveau dans les lois de Bismarck, c'était la ventilation des risques (maladie, invalidité, accidents du travail, vieillesse) entre des caisses différentes ayant leurs propres règles ; c'était aussi l'extension de leur caractère obligatoire à l'Empire tout entier. D'où la création d'agences spécialisées, cultivant leurs propres compétences et contribuant ainsi à une rationalisation continue des actions de protection sociale.

Par voie de conséquence, la politique sociale allemande ne se limita pas à la gestion de la pauvreté mais s'étendit à l'*Arbeitfrage* » (la question ouvrière). Jusqu'à aujourd'hui toutes les questions de

sécurité du travail, de participation des travailleurs aux décisions et plus généralement de législation du travail font intégralement partie de ce qu'on appelle en Allemagne la politique sociale. C'est l'ouvrier industriel et non le pauvre, qui constitue le personnage paradigmatique de la politique sociale allemande.

La France

C'est assurément dans l'Allemagne prussienne que l'implication de l'État dans le processus de modernisation a été le plus fort et en Angleterre, où les forces libérales tenaient le haut du pavé, qu'il est resté le plus faible. La France contrastait avec les deux pays précédents en apparaissant comme une nation divisée où les conservateurs, les libéraux et les extrémistes de gauche se livraient des batailles souvent stériles. Comme Ashford l'a montré¹⁰, la politique sociale était directement en prise sur le combat pour la démocratie. Aucun parti ne s'opposait à ce que l'État intervienne mais aucun n'était du même avis en ce qui concernait la nature des interventions souhaitées. La personne paradigmatique de la politique sociale française devint le « travailleur père de famille ». La famille est en effet restée la préoccupation centrale de la politique sociale française jusqu'à aujourd'hui aussi bien en ce qui concerne l'éducation que la démographie¹¹.

Comme l'amélioration de la condition des pauvres n'a jamais été considérée comme un problème de gouvernement, les discussions ont été presque uniquement centrées sur l'insécurité dont souffraient les travailleurs de l'industrie, la pauvreté étant perçue comme une conséquence de l'industrialisation et de l'abolition concomitante des liens féodaux. Ce diagnostic fut posé pour la première fois par Sismondi¹² dont les arguments et les propositions eurent une forte influence en France aussi bien qu'en Allemagne. En un mot, l'industrialisation tendrait à concentrer la richesse entre les mains des industriels et à paupériser le reste de la population puisque les industriels n'ont pas l'obligation qu'avaient avant eux les seigneurs féodaux de prendre en compte les vicissitudes de la vie des gens qui travaillent pour eux. Mais comme les fabricants

sont incapables de consommer personnellement tout ce qu'ils produisent, il existe dans le système industriel une tendance immanente à la surproduction. Pour résoudre ce problème, on distribuera plus largement les revenus de sorte que la masse de la population soit capable d'acheter les produits fabriqués. Ainsi Sismondi avait pris conscience de l'existence des effets externes négatifs et annoncé l'économie keynesienne.

La question de la distribution trop restrictive des revenus a été débattue pour la première fois en France à propos du revenu minimum familial. Sous l'influence de Frédéric Le Play, des entrepreneurs français introduisirent à titre expérimental, dès le milieu du XIX^e siècle, le salaire familial et les caisses de compensation qui constituèrent plus tard le cœur du système français de sécurité sociale. La pauvreté industrielle était donc perçue comme une insécurité au niveau de la famille. Dans les années 1880, le déclin de la natalité mit à la mode le débat sur la dépopulation. Aussi les mouvements sociaux qui poussaient à la mise en place d'une sécurité sociale contrôlée par l'État se sont-ils focalisés sur la question familiale et non, comme ce fut le cas en Allemagne, sur la question ouvrière.

La Scandinavie

C'est avec un point de vue encore différent que les Scandinaves ont abordé le problème de la pauvreté dans le cadre d'une industrialisation plus tardive qu'en Allemagne et dans une société où prédominaient paysans et ouvriers libres (et non un système de seigneurs et de serfs). Aussi les sociologues scandinaves ont constaté l'existence dans leurs pays d'une structure de classe à trois composantes : les capitalistes, les ouvriers et les agriculteurs¹³. Les intérêts des agriculteurs ont pesé de manière décisive sur l'orientation universaliste de la sécurité sociale. Celle-ci s'est manifestée pour la première fois lorsqu'on a examiné le risque de pauvreté dans le troisième âge. Dès 1884, une première commission parlementaire était chargée d'élaborer un système de maintien du revenu dans la vieillesse pour « les travailleurs et personnes assimilées » en y

incluant les travailleurs agricoles. Mais la commission trouvait « très difficile sinon impossible » de distinguer sans ambiguïté ces « travailleurs et personnes assimilées » du reste de la population¹⁴, elle proposa en 1889 une assurance obligatoire et universelle à base de capitalisation. Ce même argument se retrouve dans les propositions de la commission Lindstedt en 1912 qui -après trois tentatives vaines – se transformèrent finalement en une loi : personne ne devait être dispensé de l'obligation de s'assurer car chaque exclusion aurait créé un risque nouveau de pauvreté dans la vieillesse. Les propositions de la commission Lindstedt., peut-être la législation la plus soigneusement préparée des premiers temps de la politique sociale, comportaient deux systèmes distincts : un système d'assurance fondé sur la capitalisation et un second basé sur une évaluation des revenus, ce dernier étant destiné à assurer aux personnes âgées un revenu de base, qui remplacerait les formes anciennes de secours communal aux pauvres et qui serait financé sur fonds publics.

Ainsi le double objectif d'éviter la pauvreté dans la vieillesse et d'assurer un niveau de vie comparable à celui dont disposait la personne quand elle travaillait était atteint grâce à ces deux systèmes, différents mais complémentaires, également réglementés par l'État. L'idée de lutter contre la pauvreté dans le cadre d'une politique globale, comportant non seulement un système de sécurité sociale mais aussi une ligne de conduite en matière de marché du travail et un système d'imposition très égalitaire devint la marque de l'État-providence scandinave. La personne paradigmatique des systèmes de protection sociale scandinaves est le citoyen en sa qualité de membre de la société à part entière, chaque citoyen ayant le même droit à cette protection.

Continuité institutionnelle

Les différentes manières d'appréhender la question de la pauvreté sont restées remarquablement stables dans le temps. Quoique le plan Beveridge de 1942 ait été inventé pour abolir les allocations basées sur l'enquête des ressources en les remplaçant par un revenu minimum national, ce plan fut dénaturé lors de sa mise en œuvre

par l'adjonction de nombreuses dispositions spéciales, inspirées par des préoccupations fiscales. Des systèmes complémentaires destinés aux enfants et aux personnes âgées furent mis en place de sorte que l'allocation nationale instituée n'atteignit jamais le minimum vital¹⁵. La loi de « National insurance » de 1946 fut complétée par le « filet » que constituait la loi de « National Assistance » de 1948 qui devint par la suite une composante importante du système de sécurité sociale. Quoique les noms et les règles aient quelque peu changé (et pour la dernière fois en 1988), une partie substantielle de la population britannique, et notamment les personnes âgées, dépendent encore pour leur survie d'allocations soumises à des conditions de ressources.

En 1989, on comptait quatre millions de bénéficiaires plus ou moins réguliers de l'assistance complémentaire¹⁶. Et cette dernière ne constitue qu'une protection très peu généreuse. En s'appuyant sur les données de l'enquête de Luxembourg sur les revenus et en comparant la République Fédérale, les États-Unis, la Suède et la Suisse, Jürgen Kohl¹⁷ a montré que c'est au Royaume Uni que le risque de tomber dans la misère est de loin le plus grand pour les personnes âgées, si on fixe le critère de pauvreté à 50 % du revenu médian ou plus. La pauvreté augmente fortement avec l'âge et plus de la moitié des personnes de 75 ans ou plus dispose de ressources inférieures à 60 % du revenu médian britannique alors que la proportion est de 15 % dans la classe d'âge 60-64 ans. Ce n'est qu'au niveau de 40 % du revenu médian qu'on enregistre une protection efficace ; autrement dit 98 % de la population ne tombe pas au dessous de ce niveau de ressources.

L'autre extrême est la Suède, qui a institué un système efficace de maintien du revenu de base, notamment pour les personnes âgées. Toutes les personnes âgées dépassent le seuil de 50 % et 94 % d'entre elles le seuil de 60 % du revenu médian, soit plus que la population globale (38 %). Ceci est dû à l'institutionnalisation d'un système de retraite véritablement universel à taux uniforme (Allman Folk pension - AFP) dont les allocations ne dépendent pratiquement pas des contributions versées, complété par un supplément général

de retraite pour ceux qui ne sont pas protégés pas le système de retraite complémentaire en fonction du salaire auquel adhèrent tous ceux qui bénéficient d'un emploi. (Allman Tillags pension – ATP). Le supplément est perçu sans conditions de ressources et ne dépend que du degré de protection ATP¹⁸. Ce double système de garantie du revenu des personnes âgées a gardé la structure établie par les lois de 1913 basées sur les propositions du Comité Lindsted. Comme Heclo¹⁹ a réussi à le montrer, les différences entre la Grande-Bretagne et la Suède dans l'évolution de l'État-providence sont intimement reliées aux différences de structure politique et de processus de décision. Cependant, même en Suède une assistance liée à l'enquête de ressources s'applique aux personnes non retraitées et de plus en plus aux étrangers. L'augmentation récente du nombre de pauvres constitue un défi sérieux à l'image que l'État-providence suédois se fait de lui-même (voir la pauvreté en Scandinavie).

En Allemagne la politique sociale est restée jusqu'à nos jours orientée vers la protection des classes laborieuses. Le droit à la plupart des prestations de la sécurité sociale est lié au versement d'un pourcentage du salaire du travailleur et à une contribution équivalente de la part de l'employeur. Malgré quelques tentatives pour englober les travailleurs indépendants, le système ne comporte ni couverture universelle, ni niveau minimal de ressources. En particulier ceux qui n'ont été employés que par intermittence, ce qui est le cas de la plupart des femmes, ne bénéficient pas de prestations suffisantes. En ce qui concerne le reste de la population, un système de protection complémentaire basé sur l'évaluation des moyens d'existence (*Sozialhilfe*) a été institué en 1960. Le niveau de pauvreté pris en compte est nettement plus faible qu'en Grande-Bretagne ou en Suède aussi, d'après les calculs de Kohl²⁰ (1992) 4 % de la population des plus de 60 ans n'arrive même pas aux 40 % du revenu médian. Cependant ce pourcentage ne dépasse pas 8 % quand on se place à 50 % du revenu médian contre 16 % au Royaume-Uni. Le système allemand de « Sozialhilfe » fait donc preuve d'une certaine efficacité grâce à la souplesse des prestations complémentaires correspondant à une cause particulière de pauvreté

(Hilfe in besonderen Lebenslagen) telle que l'invalidité ou la charge d'enfants en bas âge²¹.

En France, la mise en place par l'État d'un système de prestations sociales a été plus lent qu'ailleurs, particulièrement en ce qui concerne les allocations aux nécessiteux. Au XIX^e siècle, les secours aux indigents n'étaient pas encore réglementés au plan national et le système *assistance publique* mis en place vers la fin du siècle, restait pour l'essentiel une affaire locale, ne s'appliquant qu'à certains types de pauvreté (principe de spécialité). Il n'y a pas jusqu'à maintenant en France de droit explicite à une assistance de la société comme il en existe dans les trois autres pays mentionnés plus haut. Cependant la France a fait l'expérience de mesures de lutte contre la pauvreté : salaire minimum garanti et suppléments familiaux. Le revenu minimum d'insertion R.M.I. nouvellement créé constitue une extension de ce concept ; les bénéficiaires en sont les personnes sans travail et sans autre revenu sous réserve qu'elles acceptent de participer à des programmes d'intégration professionnelle ou sociale (Maclouf). Jusqu'à présent cette mesure a surtout profité à des jeunes et on constate une différence remarquable entre le nombre de bénéficiaires du R.M.I. et celui, plus faible, de ceux qui participent aux tentatives d'intégration²². Si on le compare aux trois autres, le système français est le plus fragmentaire et le moins complet.

Les choix stratégiques

Dans notre présentation nous n'avons pas explicité la notion de pauvreté mais nous l'avons implicitement centrée sur le revenu. Au début, « pauvreté industrielle » voulait dire avant tout absence du revenu minimum nécessaire à l'achat des denrées de première nécessité dans une économie de marché. L'épineuse question du choix des personnes secourues résultait du bas niveau des salaires dans les premiers temps du capitalisme. Aussi longtemps que les salaires restaient inférieurs au minimum vital, on observait un phénomène de compensation entre travail et assistance ; ce phénomène disparut ensuite dans la mesure où le marché du travail

s'institutionnalisèrent et où les salaires dépassèrent le niveau de subsistance. Par ailleurs les mutuelles et autres fonds volontaires créés pour faire face aux aléas de la vie tels que la maladie, l'accident ou le chômage se focalisèrent sur la perte de salaire. Longtemps les organismes de financement plus spécialisés, suscités et réglementés par les pouvoirs publics, restaient eux aussi orientés vers les secours en espèces. Ce n'est que les systèmes explicitement consacrés aux indigents qui préféraient fournir leurs prestations en nature, y compris l'assistance médicale des asiles britanniques. Le premier système quasi général de fourniture de prestations en nature fut le système éducatif, qui apportait non seulement l'instruction mais souvent aussi la nourriture à l'école et la surveillance médicale. Ainsi la première démarche globale en matière de protection sociale concernait les enfants. La Grande-Bretagne du XIX^e siècle avait montré l'exemple de la rigueur avec ses lois sur les pauvres. L'alternative consistait à établir le lien entre secours aux indigents et travail social, ce qui fut tenté en France (les « visiteurs des pauvres » de Gérando) et en Allemagne (notamment le « système Elberfeld » de surveillance du voisinage). Ces systèmes « souples » présentaient l'avantage d'un contact plus intime entre les représentants des classes moyennes et les personnes plus défavorisées ; ils ont peut-être contribué à une meilleure connaissance du sujet par les classes moyennes. Toutefois, le travail social était aussi devenu une forme très indiscreète de contrôle social ; dépendre des jugements apparemment arbitraires des travailleurs sociaux n'était parfois pas moins humiliant que de dépendre des anciens bureaux de bienfaisance. Par ailleurs, le contrôle « doux » de chaque indigent représente un gros travail qu'il n'est pas possible de répéter pour toutes les personnes concernées. Il faut mettre en place des mécanismes pour détecter, sélectionner et faire examiner les cas par des services appropriés à chaque situation.

En un mot, les traitements politiques et institutionnels de la pauvreté présentent des différences marquées d'un pays à l'autre, comme le montre l'exemple des quatre principaux « États Providence » que nous avons passé en revue. Nous pouvons déduire de

ces exemples historiques une typologie des stratégies visant à s'attaquer par des mesures politiques au problème de la pauvreté.

La première stratégie consiste à ignorer la pauvreté en tant que problème politique. C'est ce qu'a fait la France pendant de longues années et même le R.M.I. qu'elle a récemment institué reste une méthode très sélective d'attaque du problème. Les situations de pénurie ne sont pas classées sous la rubrique générale « pauvreté » mais réparties entre des catégories plus spécialisées telles que vieillesse, invalidité, familles nombreuses, absence d'intégration économique et sociale. L'avantage de cette approche, c'est qu'elle permet d'élaborer les mesures les mieux adaptées à des besoins identifiés ; par contre il reste un résidu de personnes qui ne rentrent dans aucune des catégories prévues. Qui plus est, le partage des responsabilités entre des institutions différentes, maximal dans ce cas de figure, favorise le développement d'une dynamique interne de la part des services compétents qui peuvent, soit se disputer les clients, soit écrémer les cas les moins difficiles et renvoyer les autres vers d'autres services. En tout cas, les clients eux-même ou leurs proches ne jouissent d'aucun droit clairement reconnu et sont à la merci de ceux qui fournissent les services.

La seconde stratégie consiste à faire des pauvres une catégorie à part en leur infligeant un traitement particulier. Dans ce cas, la pauvreté devient un dossier politique à forte visibilité. On octroie aux pauvres un statut particulier et on leur prête aussi des capacités et des motivations différentes de celles des autres citoyens. Ces imputations peuvent être plus ou moins charitables et les dispositions prises à l'égard des pauvres plus ou moins humiliantes, comme le montre l'histoire des politiques anglaise et américaine. En tout cas les pauvres sont considérés comme des gens à part qui méritent un traitement soit plus vigilant soit au contraire plus généreux que les gens ordinaires. Comme la pauvreté confère en général un statut inférieur à celui des autres formes d'assistance, une stratégie d'aide aux pauvres en tant que tels, même appuyée sur une volonté politique, risque de laisser une marque infamante. Mettre les pauvres dans une catégorie à part implique normalement que les politiques de pauvreté aient pour objectif de réduire cette pauvreté en

la rendant moins désirable que n'importe quel autre statut social. Quoiqu'on puisse imaginer des dispositions qui aideraient les gens à surmonter leur condition, ils éprouvent des difficultés à en sortir car ils sont montrés du doigt. C'est ainsi que l'État-providence qui élabore une politique explicite pour lutter contre la pauvreté est toujours confronté au même dilemme. D'un côté, il peut concevoir des politiques globales pour s'attaquer aux différentes causes et dimensions de la pauvreté, améliorant ainsi l'efficacité du service rendu. C'est ce que fait l'Allemagne. Mais, d'un autre côté, cette efficacité peut se trouver réduite par les stigmates que cette action laisse derrière elle.

La troisième stratégie veut vaincre la pauvreté par des actions universalistes ; c'est le cas de la Scandinavie. Dans cette optique, les personnes qui ont des besoins particuliers tendent à être traités comme n'importe qui d'autre sans bénéficier en sus de l'aide spéciale qui pourrait leur être nécessaire. On s'interroge aussi sur le niveau des prestations minimales qui peut apparaître soit comme modeste et insuffisant, soit comme généreux mais fort coûteux. Pour sortir de ce piège, on renforcera la sélection des bénéficiaires, ce qui nous ramène au problème du contrôle des moyens d'existence. A cet égard, le système suédois, avec ses prestations complémentaires pour ceux qui ne bénéficient pas de l'ATP semble particulièrement facile à accepter puisque le contrôle ne s'applique qu'aux allocations versées par les pouvoirs publics, d'où l'inutilité d'enquêtes sur la situation individuelle des ayants droits. Qui plus est, d'autres organisations complémentaires de travailleurs sociaux se spécialisent dans une aide en nature destinée à ceux qui sont encore dans le besoin. Enfin, la politique suédoise en matière de marché du travail vise à mettre au travail le maximum d'adultes possible, ce qui réduit d'autant le nombre de personnes qui dépendent pour vivre des apports financiers de l'État-providence. Cette attitude contraste avec celle de l'Allemagne où le traitement politique des problèmes du marché du travail ménage souvent des sorties supplémentaires vers le système de sécurité sociale.

Quels jugements porter sur ces trois stratégies ? D'un point de vue politique aussi bien qu'éthique, la pauvreté constitue une forme

grave d'inégalité sociale. L'égalité fondamentale entre les êtres humains est reconnue comme un droit naturel par la philosophie sociale moderne et ce droit est pris en compte dans l'élaboration des constitutions et des politiques publiques. Cependant, même une égalité de statut poussée à l'extrême n'effacera pas les différences de capacités, de motivations et d'intérêts entre un homme et un autre. La grande diversité des caractères, des besoins et des intérêts est l'expression de valeurs également reconnues : la liberté et l'indépendance. Qui plus est, elle constitue une condition inéluctable du bon fonctionnement d'une société moderne. Quoique le concept d'égalité, notamment au sens des Scandinaves, puisse constituer une justification fondamentale de l'intervention de l'État dans la protection sociale, il se pourrait bien que ce concept ne soit pas le plus puissant pour légitimer l'obligation de lutter contre la pauvreté. Goodin²³ a défendu avec force l'argument selon lequel l'obligation de protéger ceux qui sont vulnérables, et donc de s'opposer à l'exploitation des faibles par les forts, était au cœur de la justification de ces interventions. Si pauvreté est le nom qui recouvre la situation de gens qui souffrent d'une pénurie sévère à différents égards, il semble raisonnable de prendre le degré de dépendance et de vulnérabilité comme critère éthique de l'urgence des interventions publiques. La notion de dépendance est un meilleur fil conducteur que celle d'inégalité. Elle correspond à une impuissance à se prendre en main soi-même, que la raison en soit l'incapacité de la personne ou la difficulté de la situation dans laquelle elle se trouve.

De ce point de vue, ignorer l'existence de la pauvreté apparaît comme une attitude indéfendable, mais le choix n'est pas évident entre les deux autres manières d'aborder le problème, la manière sélective et la manière universaliste. A première vue la démarche universaliste semble plus appropriée, au moins pour éviter les situations les plus critiques, mais elle est mal adaptée à l'amélioration de la place relative du pauvre dans la société. Très fréquemment, l'indigence de la composante la moins favorisée d'un groupe social déterminé n'est mise en avant que pour légitimer les revendications des mieux lotis. Puisque les pauvres sont les plus vulné-

rables, il est raisonnable d'étudier des aides spéciales correspondant à des formes de vulnérabilité spécifiques.

Malgré l'importance indiscutable de la question de la pauvreté dans le développement de l'État-providence, au point de demander jusqu'à quel point des stratégies visant directement à contrôler et à faire disparaître la pauvreté peuvent avoir l'impact désiré. Dans les sociétés où le revenu moyen par tête se situe largement au dessus du niveau de subsistance, ce qui est le cas de la presque totalité de l'Europe et de l'Amérique du Nord, le caractère de la pauvreté a changé. Ce n'est plus un phénomène de masse assez uniforme caractérisé par de faibles revenus, une absence de logement et de moyens de subsistance, mais un concept politique qui pourrait bien être fallacieux et qui couvre une grande diversité d'insuffisances concernant à la fois les personnes et les circonstances. Un trait commun des « pauvres » est que des personnes en situation anormale sont particulièrement vulnérables et dépendantes de l'aide de tiers. Ces personnes sont souvent marginalisées ou isolées aussi sont-elles incapables de faire face elles-mêmes à leur situation. Cette condition est en règle générale liée à un revenu insuffisant, mais qui n'est souvent pas la cause première de leur indigence. Assurément, dans la plupart des pays, on trouvera beaucoup plus de gens qui n'ont pas de revenu tout simplement parce que les circonstances les empêchent de le gagner en raison du chômage ou parce que des mères isolées ne peuvent abandonner leurs enfants. Il y a une vaste zone grise de gens qui, pour différentes raisons, ne remplissent pas les conditions d'une vie considérée comme normale.

Étant donné que la faiblesse des revenus semble une caractéristique générale de ces situations, il existe de bonnes raisons de viser une forme universaliste de protection économique minimale. Une coordination institutionnelle appropriée des allocations diverses et de leurs conditions d'attribution apparaît ici comme beaucoup plus importante que l'évaluation individuelle des moyens d'existence des assujettis ou des contrôles administratifs comme le montre le système suédois. Cependant, ces formes généralisées et standardisées de protection sont incapables de tenir compte de la dimen-

sion spécifique des besoins individuels dans des situations particulières ; elles doivent être complétées par des actions personnalisées dont la coordination avec les précédentes constitue un autre sujet que nous ne traiterons pas ici. La méthode d'attaque française par le RMI qui combine des avantages financiers avec des mesures en faveur de l'intégration économique et sociale des bénéficiaires d'une façon relativement souple mérite toute notre attention. Elle peut avoir un sens pour les jeunes qui, pour une raison ou une autre, ne sont pas encore entrés dans la vie normale mais ce modèle assez compliqué est difficilement généralisable en tant que mesure de lutte contre la pauvreté. L'approche allemande qui lie l'assistance sous condition de ressources avec des formes d'aide associées à des situations spécifiques (par exemple la maladie, la grossesse, l'invalidité, l'abandon) est une autre arme souple contre la pauvreté. Mais elle ne peut échapper au problème du traitement sélectif et entraîne une gestion administrative coûteuse. En l'absence de détails supplémentaires sur les actions personnalisées en Grande-Bretagne et en Suède, le modèle suédois semble l'emporter en souplesse et en complémentarité grâce à l'intervention de travailleurs sociaux.

Dans la mesure où des considérations aussi sommaires permettent d'aboutir à des conclusions, je voudrais suggérer que la combinaison de systèmes de distribution de revenus supplémentaires en fonction du montant des autres allocations publiques dont bénéficie l'individu et de la production d'un certificat de non imposition et de services personnalisés, indépendants du système précédent et fournissant des prestations en nature, pourrait bien constituer la solution la plus appropriée. Cependant il s'agit là de la conclusion d'une analyse qui ignore les hypothèses et les orientations qui accompagnent l'application d'une politique sur le terrain. En pratique, il se pourrait bien qu'il n'y ait pas de dispositif optimal applicable à tous les pays. Les améliorations partiront toujours du système existant et doivent y être liées. La continuité des institutions est si forte dans tous les systèmes nationaux de protection sociale que des changements majeurs sont hautement improbables avant qu'une crise sévère n'entraîne une modification des institutions.

Cependant, ceci n'est pas une conclusion satisfaisante dans le cadre de l'intégration économique et politique de l'Europe. Leibfried²⁴ et Schulte montrent de façon convaincante à quel point les différences entre les régimes de pauvreté et de sécurité sociale s'opposent à une intégration facile dans un État-providence européen. L'hypothèse de T.H Marshall selon laquelle l'émergence des droits civils et politiques précède toujours celle des droits sociaux s'avère correcte au moins dans le cas qui nous occupe.

Notes.

1. Zapf, WOLFGANG, *Welfare Production : Public versus Private*. In : *Social Indicators Research* 14 : 263-274, 1984. Kaufmann, Franz Xavier, *Wahl-fahrtskultur – ein neues Masohem in* : R.P. Mippert et al. eds.) : *Kritik und engagement*. Festschrift für Christian von Ferber. München, Oldenbourg, 1991.
2. KAUFMANN, Franz – Xaver, *Nationale Traditionen der Sozialpolitik und europäische Integration*. In : L. Albertin (ed.) : *Probleme und Perspektiven europäischer Einigung*. Düsseldorf : Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein – Westfalen, 69 – 82, 1986.
3. RIMLINGER, Gaston V., *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*. New York, Wiley, 1971.
4. WILENSKY, Harold L./LEBEAUX, Charles N., *Industrial Society and Social Welfare*. 2nd. ed. New York, Free Press, 1965.
5. FRASER, Derek, *The Evolution of the British Welfare State*. 2nd. ed. London, Macmillan, 1984.
6. ASHFORD, Douglas E., *The Emergence of the Welfare States*. Oxford, Blackwell ; 69 et 64, 1986.
7. KOSELLECK, Reinhart, *Preu en zwischen Reform und Revolution*. 2. A. Stuttgart, Klett-Cotta, 129 et suivants, 1987.
8. EICHENHOFER, Eberhard, *Recht der sozialen Sicherheit in den USA*. Baden – Baden, Nomos, 1990.
9. Sachsse, Christoph/Tennstedt, Florian, *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Vom Spätmittelalter bis zum Ersten Weltkrieg*. Stuttgart, Kohlhammer, 199 et suivants, 1980.
10. TENNSTEDT, Florian, *Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland Vom 18. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg*. Göttingen : Vandenhoeck & Ruprecht, 110 et suivants, 1981.

10. ASHFORD *op. cit.*, 78 et suivants.
11. SCHULTHEIS, Franz, *Sozialgeschichte der französischen Familienpolitik*. Frankfurt/Main, Campus, 1988.
12. Simonde de SISMONDI, Jean C.L., *Nouveaux principes d'économie politique : Ou, de la richesse dans ses rapports avec la population*. Paris, Delaunay, 1819.
13. ALESTALO, Matti/Kuhle, Stein, *The Scandinavian Route : Economic, Social and Political Developments in Denmark, Finland, Norway and Sweden*, 9 et suivants, 1987. In : R. Erikson et al. (eds.) : *The Scandinavian Model – Welfare States and Welfare Research*. Armonk N.Y., London, Sharpe, 3-38
14. HECLO, Hugh, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven, London, Yale University Press : 182, 1974.
15. THANE, Pat, *Foundations of the Welfare State*. London, Longman, 1982
16. SCHULTE, Bernd, *Das Recht auf ein Mindesteinkommen in der Europäischen Gemeinschaft. Nationaler Status quo und supranationale Initiativen*, 1991. In : *Sozialer Fortschritt* 1991, No. 1, S. 5-23.
17. KOHL, Jürgen, *Minimum Standards in Old Age Security and the Problem of Poverty in Old Age*, 1990. Paper prepared for the Transatlantic Research Conference on « Age, Work, and Social Security », 13.-15. June, 1990, Walferdange/Luxembourg.
18. KOHL, *op. cit.*, 10 et suivants.
19. HECLO, *op. cit.*
20. KOHL, *op. cit.*
21. BUHR, Petra/LEISERING, Lutz/Ludwig, Monika/ZWICK, Michael, 1991, *Armutspolitik und Sozialhilfe in vier Jahrzehnten*. In : B. Blanke, H. Wollmann (Hg.), *Die alte Bundesrepublik – Kontinuität und Wandel*. Opladen : Westdeutscher Verlag.
22. SCHULTE, Bernd, *Die Folgen der EG-Integration für die wohlfahrtsstaatlichen Regimes*. In : *Zeitschrift für Sozialreform* 37 : 548-580, 1991.
23. GOODIN, Robert E., *Reasons for Welfare. The Political Theory of the Welfare State*. Princeton N.J. : Princeton University Press, 1988.
24. LEIBFRIED, Stephan, *Towards an European Welfare State ? On Integrating Poverty Regimes in the European Community*. Zes-Arbeitspapier Nr. 2/91. Bremen : Zentrum für Sozialpolitik, 1991.