

Les trois économies politiques de l'État-providence

LE LEGS DE L'ÉCONOMIE POLITIQUE CLASSIQUE

La plupart des débats relatifs à l'État-providence sont guidés par deux questions. D'une part, le caractère de classe des sociétés diminue-t-il avec l'extension de la citoyenneté sociale ? En d'autres termes, l'État-providence peut-il transformer fondamentalement la société capitaliste ? D'autre part, quelles sont les forces à l'œuvre derrière le développement de l'État-providence ?

Ces questionnements ne sont pas récents. En effet, ils furent formulés par les économistes politiques du XIX^e siècle, cent ans avant que l'on puisse véritablement parler de la naissance d'un quelconque État-providence. Les théoriciens classiques – qu'ils soient de tendance libérale, conservatrice ou marxiste – se préoccupent de la relation entre capitalisme et « bien-être ». Ils fournissent certes des réponses différentes (et généralement normatives), mais leurs analyses convergent sur la relation entre le marché (et la propriété) et l'État (la démocratie).

Le néo-libéralisme contemporain est pour une grande part un écho de l'économie politique libérale classique. Pour Adam Smith, le marché est le moyen idéal pour parvenir à l'abolition des classes, des inégalités et des privilèges. L'intervention de l'État ne peut conduire qu'à étouffer le processus d'égénéralisation des échanges compétitifs et à créer monopoles, protectionnisme et inefficacité. Elle doit rester minimale. L'État soutient les classes ; le marché peut potentiellement défaire la société de classe (Smith, 1961, II, spécialement p. 232-236).

Les économistes politiques libéraux ne sont pas complètement unanimes lorsqu'il s'agit de recommander une politique. Nassau Senior et

plus tard les libéraux de Manchester insistent sur l'importance du « laisser-faire » chez Smith, rejetant toute forme de protection sociale en dehors du marché. J. S. Mill et les « libéraux réformés » sont partisans d'un minimum de régulation politique. Cela dit, tous s'accordent sur le fait que le chemin de l'égalité et de la prospérité doit être pavé d'un maximum de marchés libres et d'un minimum d'interventions étatiques.

Leur adoption enthousiaste du capitalisme de marché peut apparaître injustifiée actuellement. Mais nous ne devons pas oublier que la réalité dont ils parlent est celle d'un État soutenant les privilèges absolutistes, le mercantilisme protectionniste et une corruption envahissante. La cible de leurs attaques est un système de gouvernement qui réprime leur double idéal de liberté et d'esprit d'initiative. De ce fait leurs théories sont révolutionnaires et c'est dans cette perspective que nous pouvons comprendre pourquoi Adam Smith se lit parfois comme Karl Marx.

Plus tard, la démocratie est devenue le talon d'Achille du capitalisme. Aussi longtemps que le capitalisme reste un monde de petits propriétaires, la propriété elle-même a peu à redouter de la démocratie. Mais avec l'industrialisation émergent les masses prolétariennes pour lesquelles la démocratie est un moyen de réduire les privilèges de la propriété. Les libéraux craignent à juste titre le suffrage universel, susceptible de politiser la lutte pour la répartition des richesses, de pervertir le marché et d'alimenter les inefficacités. De nombreux libéraux découvrent que la démocratie risque de détruire le marché.

Économistes conservateurs et économistes marxistes ont compris cette contradiction, mais proposent bien sûr des solutions opposées. La critique conservatrice la plus cohérente du « laissez-faire » provient de l'École historique allemande, en particulier de Friedrich List, Adolph Wagner et Gustav Schmoller qui refusent de croire que le marché pur est la seule ou la meilleure garantie du bon fonctionnement économique. Leur idéal réside dans la perpétuation d'un système patriarcal et de l'absolutisme comme la meilleure protection légale, politique et sociale possible d'un capitalisme sans luttes de classe.

Cette importante école conservatrice promeut « l'État-providence monarchique », qui doit garantir le bien-être social, l'harmonie entre les classes, la loyauté et la productivité. Dans ce modèle, un système de production efficace ne provient pas de la compétition mais de la discipline. Un État autoritaire est bien supérieur au marché pour établir une harmonie entre le bien de l'État, celui de la communauté et celui des individus.

L'économie politique conservatrice prend naissance en réaction à la Révolution française et à la Commune de Paris. Elle est ouvertement nationaliste, antirévolutionnaire et cherche à stopper l'impulsion démocratique. Elle craint le nivellement social et favorise une société qui conserverait à la fois classes et hiérarchie. Statuts, rangs et classes sont naturels et donnés. Les conflits de classe en revanche ne le sont pas. Autoriser une participation démocratique des masses et permettre que se dissolvent l'autorité et les frontières de statut aboutiraient selon eux à l'effondrement de l'ordre social.

L'économie politique marxiste n'abhorre pas seulement les effets atomisateurs du marché. Elle attaque la thèse libérale selon laquelle le marché garantit l'égalité. Étant donné que l'accumulation du capital détache les gens de la propriété (Dobb, 1946), on aboutit à des divisions de classes toujours plus profondes. Celles-ci engendrent des conflits aigus. L'État libéral se voit forcé de se débarrasser de ses idéaux de liberté et de neutralité et de défendre les classes possédantes. Ceci constitue pour le marxisme, le fondement de la domination de classe.

La question centrale, non seulement pour le marxisme mais pour la totalité du débat contemporain sur l'État-providence, est de savoir si, et dans quelles conditions, la structure de classe et les inégalités sociales produites par le capitalisme, peuvent être détruites par la démocratie parlementaire.

Craignant que la démocratie ne donne naissance au socialisme, les libéraux se montrent peu désireux de l'étendre. Les socialistes, au contraire, suspectent le parlementarisme de n'être guère plus qu'une coquille vide ou, comme le suggère Lénine, une simple arène de discussions (Jessop, 1982). Cette lignée d'analyse, qui trouve écho dans une grande partie du marxisme contemporain, produit la croyance selon laquelle les réformes sociales ne sont guère plus qu'une digue dans un ordre capitaliste faisant eau régulièrement. Par définition, les réformes sociales ne peuvent être une réponse adéquate au désir d'émancipation des classes laborieuses.

Il faut attendre de grandes extensions des droits politiques avant que les socialistes n'adoptent une analyse plus optimiste du parlementarisme. Les contributions théoriques les plus sophistiquées proviennent de marxistes austro-allemands tels Adler, Bauer, et Eduard Heimann. Selon ce dernier (1929), il se pourrait que les réformes conservatrices ne soient pas motivées par autre chose qu'une volonté de réprimer la mobilisation des travailleurs, mais, une fois introduites, elles deviennent contradictoires. L'équilibre du pouvoir de classe est fondamentalement modifié

quand les travailleurs jouissent de droits sociaux. Le salaire social diminue leur dépendance envers le marché et les employeurs et, de ce fait, se transforme en une ressource potentielle de pouvoir. Pour Heimann, les politiques sociales introduisent un élément étranger dans la politique économique capitaliste. C'est un cheval de Troie qui peut franchir la frontière entre le capitalisme et le socialisme. Cette position intellectuelle jouit d'un renouveau dans le marxisme récent (Offe, 1985 ; Bowles et Gintis, 1986). Le modèle social-démocrate n'abandonne pas nécessairement l'orthodoxie selon laquelle, en dernière analyse, l'égalité fondamentale nécessite la socialisation économique. Cela dit, l'expérience historique montre que la socialisation est un but qui ne peut être poursuivi de façon réaliste à travers le parlementarisme.

L'adoption du réformisme parlementaire par la démocratie sociale comme stratégie dominante pour l'égalité et le socialisme est basée sur deux arguments. Premièrement, les travailleurs ont besoin de ressources sociales, de santé et d'éducation afin d'apporter une participation efficace en tant que citoyens socialistes. En second lieu, la politique sociale n'est pas seulement émancipatrice mais également une condition préalable au bon fonctionnement économique (Myrdal et Myrdal, 1936). En suivant Marx, on peut dire que la valeur stratégique des politiques de bien-être est qu'elles aident à promouvoir l'avancée des forces productives dans le capitalisme. Mais la valeur de la stratégie social-démocrate réside dans le fait que les politiques sociales devraient se terminer par une mobilisation du pouvoir. En supprimant la pauvreté, le chômage et la dépendance totale aux salaires, l'État-providence augmente les capacités politiques et diminue les divisions sociales qui constituent des barrières à l'unité politique entre travailleurs.

Le modèle social-démocrate est ainsi à l'origine de l'une des hypothèses principales du débat contemporain sur l'État-providence : la mobilisation parlementaire de classe comme moyen de réalisation des idéaux socialistes d'égalité, de justice, de liberté et de solidarité.

L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE L'ÉTAT-PROVIDENCE

Nos prédécesseurs en économie politique ont défini la base d'analyse des plus récentes écoles scientifiques isolant les variables clefs telles la classe, l'État, le marché et la démocratie. Ils ont également for-

mulé les propositions de base concernant la citoyenneté et la classe, l'efficacité et l'égalité, le capitalisme et le socialisme. La science sociale contemporaine se distingue de l'économie politique classique sur deux points essentiels. Premièrement, elle se définit comme une science positive et se méfie des prescriptions normatives (Robbins, 1976). Deuxièmement, les théoriciens classiques de l'économie politique s'intéressent peu à la variabilité historique : leurs efforts devaient mener à un système de lois universelles. Bien que l'économie politique contemporaine se cramponne encore parfois à la croyance en des vérités absolues, la méthode comparative et historique sous-tend aujourd'hui presque toute l'économie politique pertinente et permet de révéler variations et permanences.

Malgré les différences entre ces deux conceptions des sciences sociales, l'école la plus récente centre ses analyses sur la relation État-économie telle qu'elle a été définie par les économistes politiques du XIX^e siècle. Et, étant donné l'immense croissance de l'État-providence, il est compréhensible qu'elle soit devenue un point d'achoppement important pour des théories concurrentes.

Deux types d'approches dominent dans l'analyse comparative récente du développement des États-providence : l'une insiste sur les structures et les systèmes d'ensemble, l'autre sur les institutions et les acteurs.

L'approche structuraliste/systémique

La théorie des systèmes, ou théorie structuraliste, cherche à saisir la logique de développement de façon holistique. C'est le système qui « veut ». Ce qui arrive est par conséquent interprété comme une nécessité fonctionnelle pour la reproduction de la société et de l'économie. Parce que son attention se concentre sur les lois du mouvement des systèmes, cette approche tend à insister plutôt sur les similarités transnationales que sur les différences. Le fait d'être industrialisé ou capitaliste surdétermine les variations culturelles ou les différences dans les rapports de force.

Une variante de cette approche repose sur une théorie de la société industrielle et suggère que l'industrialisation rend les politiques sociales à la fois possibles et nécessaires – nécessaires parce que les modes de reproduction sociale préindustriels, comme la famille, l'Église, « noblesse oblige », ou les associations de solidarité, sont détruits par les

forces liées à la modernisation, tels la mobilité sociale, l'urbanisation, l'individualisme et la dépendance envers le marché. Le point crucial en la matière réside dans le fait que le marché ne constitue pas un substitut adéquat, du fait qu'il ne ménage que ceux qui sont capables d'y être performants. De ce fait, l'État-nation s'est approprié la « fonction de bien-être ».

L'existence de l'État-providence est également rendue possible par l'augmentation de la bureaucratie moderne, en tant que forme d'organisation rationnelle, universelle et efficace. C'est un moyen pour gérer les biens collectifs, mais également un centre de pouvoir indépendant, tendant ainsi à promouvoir sa propre croissance. Ce genre de raisonnement donne forme à la perspective appelée « logique de l'industrialisation » selon laquelle l'État-providence apparaît alors que l'économie industrielle moderne détruit les institutions sociales traditionnelles (Flora et Alber, 1981 ; Pryor, 1969). Mais cette thèse peine à expliquer pourquoi les politiques sociales gouvernementales ne sont apparues que cinquante ans ou même parfois cent ans après la destruction effective de la communauté traditionnelle. La réponse fondamentale à cette question s'apparente à la loi de Wagner de 1883 (Wagner, 1962) et à l'analyse de Alfred Marshall (1920) selon lesquelles un certain niveau de développement économique, et donc de surplus, est nécessaire pour que les ressources peu abondantes soient dérivées d'un usage productif (investissements) vers le bien-être (Wilensky et Lebeaux, 1958). En ce sens, cette perspective renoue avec l'ancienne théorie libérale. La redistribution sociale menace l'efficacité et c'est seulement à un certain niveau de développement économique que l'on peut éviter un effet pervers (Okun, 1975).

Il est frappant de voir que le nouveau marxisme structuraliste suit une voie parallèle. Abandonnant la théorie fortement centrée sur l'action de classe, le point de départ de son analyse est que l'État-providence est un produit inévitable du mode de production capitaliste. L'accumulation du capital crée des contradictions qui contraignent aux réformes sociales (O'Connor, 1973). Dans cette tradition du marxisme, comme dans sa contrepartie, la « logique de l'industrialisation », les États-providence ont à peine besoin d'être développés par des acteurs politiques, qu'il s'agisse de syndicats, de partis socialistes, de philanthropes ou de réformateurs éclairés. De fait, l'État sert avant tout les intérêts du capital. La théorie est ainsi fondée sur deux hypothèses cruciales : premièrement, le pouvoir est structurel et, deuxièmement, l'État est « relativement » autonome par rapport aux directives

de classes (Poulantzas, 1973 ; Block, 1977 ; pour une évaluation critique de cette littérature, voir Therbom, 1986a ; Skocpol et Amenta, 1986).

La perspective de la « logique du capitalisme » soulève de difficiles questions. Si, comme l'avance Przeworski (1980), le consentement de la classe ouvrière est assuré sur la base de l'hégémonie matérielle, c'est-à-dire une subordination consentie au système, il est difficile d'imaginer pourquoi plus de 40 % du produit national doit être alloué à la légitimation des activités d'un État-providence. Un second problème est de faire découler les activités de l'État de l'analyse d'un « mode de production ». L'Europe de l'Est ne doit peut-être pas être qualifiée de socialiste, mais elle n'est pas non plus capitaliste. Cela dit, nous y trouvons aussi des « États-providence ». La question essentielle est alors celle-ci : l'accumulation possède-t-elle des exigences fonctionnelles, quelle que soit la manière dont elle procède ? (Skocpol et Amenta, 1986 ; Bell, 1978).

L'approche institutionnelle

Les économistes politiques classiques montrent clairement pourquoi les institutions démocratiques doivent influencer le développement de l'État-providence. Les libéraux craignent qu'une démocratie totale ne mette en danger les marchés et inaugure le socialisme. La liberté, de leur point de vue, nécessite une défense des marchés contre une intrusion politique. En pratique, c'est ce que l'État de « laisser-faire » cherche à accomplir. Mais le divorce entre la politique et l'économie alimente quantité d'analyses institutionnelles. Représentée par Polanyi (1944), mais aussi par un nombre d'adeptes de l'école historique, l'approche institutionnelle insiste sur le fait que tout effort pour isoler l'économie des institutions sociales et politiques détruit la société humaine. L'économie doit être imbriquée dans les communautés sociales pour pouvoir survivre. Ainsi, Polanyi voit dans les politiques sociales une condition nécessaire à la réintégration de l'économie dans la société.

Une variante récente et intéressante de la théorie de la dépendance institutionnelle est l'argument selon lequel les États-providence émergent plus facilement dans de petites économies ouvertes particulièrement vulnérables aux marchés internationaux. Katzenstein (1985) et Cameron (1978) montrent que lorsque le travail et les marchés sont tous deux prisonniers de forces hors du contrôle intérieur, il existe une

grande propension à réguler les conflits de redistribution entre classes à travers le gouvernement et la concertation d'intérêts.

L'impact de la démocratie sur les États-providence a souvent été discuté depuis J. S. Mill et Alexis de Tocqueville. Cette argumentation est typiquement formulée sans référence à un agent social particulier ou à une classe. En ce sens cette approche est institutionnelle. Dans sa formulation classique, cette thèse dit simplement que les majorités favorisent la redistribution sociale pour compenser la faiblesse ou les risques du marché. Si les salariés sont susceptibles de demander un salaire social, les capitalistes (ou les fermiers) peuvent également demander une protection sous forme de tarifs, de monopoles ou de subsides. La démocratie est une institution qui ne peut résister aux demandes majoritaires.

Dans ses formulations modernes, la thèse de la démocratie comporte de nombreuses variantes. L'une d'elles identifie des étapes de construction de nations dans lesquelles l'extension de la citoyenneté complète doit aussi inclure les droits sociaux (Marshall, 1950 ; Bendix, 1964 ; Rokkan, 1970). Une seconde variante, développée à la fois par la théorie du pluralisme et celle du *public choice*, avance que la démocratie nourrit une intense compétition entre les partis autour de l'électeur médian qui, à son tour, alimente la croissance des dépenses publiques. Tufte (1978), par exemple, avance que de très grandes extensions de l'intervention publique ont lieu, au moment des élections, comme moyen de mobiliser les électeurs.

Cette approche se trouve aussi confrontée à de considérables problèmes empiriques (Skocpol et Amenta, 1986). En soutenant que les États-providence sont plus susceptibles de se développer lorsque les droits démocratiques sont étendus, la thèse affronte une surprenante contradiction historique : les premières grandes initiatives de l'État-providence ont lieu antérieurement à la démocratie et sont fortement motivées par la volonté de stopper sa réalisation. Ce fut certainement le cas en France sous Napoléon III, en Allemagne sous Bismarck et en Autriche sous von Taaffe. Inversement, le développement de l'État-providence est retardataire lorsque le régime démocratique est précoce, comme aux États-Unis, en Australie et en Suisse. Cette contradiction apparente peut être expliquée, en se référant aux classes sociales et à la structure sociale : les nations à démocratie précoce sont essentiellement agraires et dominées par de petits propriétaires qui usent de leur pouvoir électoral pour réduire, et non augmenter, les taxes (Dich, 1973). Par contraste, les classes dirigeantes dans les régimes autoritaires sont mieux placées pour imposer des taxes élevées à une population réfractaire.

LA CLASSE SOCIALE EN TANT QU'AGENT POLITIQUE

La thèse de la mobilisation de classe découle de l'économie politique sociale-démocrate. Elle diffère du structuralisme et des analyses institutionnelles par l'accent mis sur les classes sociales comme principaux agents de changement et par l'argument selon lequel l'équilibre du pouvoir de classe détermine la distribution des ressources. Mettre l'accent sur la mobilisation active ne conduit pas nécessairement à nier l'importance du pouvoir structurel ou hégémonique (Korpi, 1983). Mais il est dit que les parlements sont, en principe, des institutions efficaces pour la traduction des intérêts mobilisés en politiques et réformes. En conséquence, les politiques parlementaires sont capables de passer outre l'hégémonie de classe et peuvent de la sorte servir des intérêts contraires à ceux du capital. De plus, la théorie de la mobilisation de classe affirme que les États-providence ne se limitent pas à soulager les maladies actuelles du système. Un État-providence social-démocrate établit de façon indépendante des ressources de pouvoir pour les salariés et de ce fait renforce les mouvements ouvriers. Les droits sociaux repoussent les frontières du pouvoir capitaliste (Heimann, 1929).

La question de savoir pourquoi l'État-providence lui-même est une ressource de pouvoir importe pour la validité de la théorie. La réponse est que les salariés dans le marché sont par définition atomisés et situés dans un système de statut : contraints à la concurrence, précarisés et dépendants de décisions et de forces dont le contrôle leur échappe. Ceci limite leur capacité à la solidarité collective et à la mobilisation. Les droits sociaux, la sécurité de revenu, l'égalisation et l'éradication de la pauvreté, buts poursuivis par un État-providence universaliste, sont des pré-conditions nécessaires à la force et à l'unité de la mobilisation de pouvoir.

Le problème le plus difficile pour cette thèse est de spécifier les conditions de la mobilisation de pouvoir. Le pouvoir dépend des ressources qui découlent de l'importance électorale et de la négociation collective. La mobilisation de pouvoir, à son tour, dépend des niveaux d'organisation syndicale, du partage des votes et des sièges parlementaires et ministériels tenus par les partis de gauche ou du travail. Mais le pouvoir d'un agent ne se déduit pas simplement de ses propres ressources. Il dépend des ressources des forces en compétition, de la durée historique de la mobilisation et de la carte des alliances de pouvoir.

Plusieurs objections valables à la thèse de la mobilisation de classe existent et trois d'entre elles sont tout à fait fondamentales. L'une est que le lieu de la prise de décision et du pouvoir peut glisser des parlements vers des institutions néo-corporatistes de regroupement d'intérêts (Schonfield, 1965 ; Schmitter et Lembruch, 1979). Une seconde critique est que la capacité des partis du travail d'influencer le développement des États-providence est circonscrite par la structure de pouvoir du parti de droite. Castles (1978, 1982) avance que le degré d'unité parmi les partis conservateurs est plus important que le pouvoir actif de la gauche. D'autres auteurs insistent sur le fait que les partis confessionnels (généralement les catholiques sociaux) dans des pays comme la Hollande, l'Italie et l'Allemagne, mobilisent de grands segments des classes laborieuses et poursuivent des programmes d'État-providence qui ne sont pas complètement différents de ceux de leurs concurrents socialistes (Schmidt, 1982 ; Wilensky, 1981). La thèse de la mobilisation de classe est justement critiquée pour son « suédocentrisme », c'est-à-dire sa tendance à trop définir le processus de la mobilisation du pouvoir sur la base de l'expérience suédoise, qui est plutôt extraordinaire (Shalev, 1984).

Ces objections nous indiquent un postulat erroné dans les affirmations de la théorie relative à la formation des classes : nous ne pouvons affirmer que le socialisme est le résultat naturel de la mobilisation des salariés. En effet, les conditions sous lesquelles les travailleurs deviennent socialistes ne sont pas encore établies de manière adéquate. Historiquement, les bases organisationnelles naturelles de la mobilisation des travailleurs sont les communautés précapitalistes, spécialement les associations mais aussi l'Église, l'ethnicité ou la langue. L'explication par la fausse conscience ne permet pas d'expliquer pourquoi les travailleurs hollandais, italiens ou américains continuent de se mobiliser autour de principes non socialistes. La dominance du socialisme dans la classe ouvrière suédoise est autant une énigme que celle du choix confessionnel chez les Hollandais.

La troisième objection, peut-être la plus fondamentale, concerne la vision linéaire du pouvoir propre à ce modèle. L'idée qu'une augmentation numérique des votes, de la syndicalisation ou des sièges se traduit nécessairement par davantage d'État-providence est problématique. Pour les socialistes comme pour les autres partis, le seuil magique des « 50 % » pour la majorité parlementaire semble pratiquement indépassable (Przeworski, 1985). Qui plus est, si on part de l'idée que les partis socialistes représentent les classes laborieuses au sens traditionnel, il est clair qu'ils ne réussiront jamais dans leur projet. La classe ouvrière tradi-

tionnelle n'a été numériquement une majorité que très rarement ; et son rôle est rapidement devenu marginal.

La manière la plus prometteuse de résoudre le problème combiné de la linéarité et de la minorité ouvrière réside probablement dans les récentes applications, à la transformation de l'État moderne, de la thèse de Barrington Moore sur la coalition de classe en rupture de trajectoire (Weir et Skocpol, 1985 *a* ; Gourevitch, 1986 ; Esping-Andersen, 1985 ; Esping-Andersen et Friedland, 1982). Ainsi, les origines de l'engagement du plein-emploi keynésien et de l'édifice social-démocrate de l'État-providence sont rapportées à la capacité de mouvements ouvriers plus ou moins forts à nouer une alliance politique avec les organisations paysannes. On peut soutenir de plus que le maintien de la social-démocratie en arrive à dépendre de la formation d'une coalition d'une nouvelle classe de travailleurs à cols blancs.

L'approche de coalition de classe a d'autres qualités. Deux nations, telles l'Autriche et la Suède, peuvent atteindre le même niveau de mobilisation des travailleurs et produire néanmoins des résultats politiques très inégaux. Ceci peut s'expliquer par des différences dans l'histoire de la formation de coalitions dans ces deux pays : la percée de l'hégémonie social-démocrate suédoise provient de sa capacité à nouer la fameuse alliance « rouge-verte » avec les paysans ; en comparaison le désavantage des socialistes autrichiens réside dans le statut de « ghetto » qui leur a été assigné, qui tient à ce que les classes rurales étaient englobées dans une coalition conservatrice (Esping-Andersen et Korpi, 1984).

En résumé, nous devons penser en termes de relations sociales et non uniquement en termes de catégories sociales. Alors que les explications structuro-fonctionnalistes identifient les résultats convergents des États-providence et que les paradigmes de la mobilisation de classe mettent en évidence des différences importantes mais distribuées linéairement, un modèle interactif tel celui de l'approche par les coalitions invite à distinguer les différents régimes d'États-providence.

QU'EST-CE QUE L'ÉTAT-PROVIDENCE ?

Tout paradigme doit définir d'une manière ou d'une autre l'État-providence. Comment savoir quand et si un État-providence répond de manière fonctionnelle aux demandes industrielles ou de la repro-

duction du capitalisme et de la légitimité ? Comment reconnaître un État-providence qui répond aux besoins de la classe ouvrière ? Les arguments ne peuvent être testés que si une conception identique des phénomènes à expliquer est trouvée.

Un point commun à la littérature spécialisée est son manque d'intérêt pour l'État-providence en lui-même. Les études ont toujours mis en relation l'État-providence avec un autre phénomène tel le pouvoir, l'industrialisation ou les conflits capitalistes. En lui-même, l'État-providence n'a reçu que peu d'attention. Quand existe-t-il un État-providence et comment se différencie-t-il d'un autre ? Ceci nous conduit à la question initiale de ce qu'est un État-providence.

Une définition classique est qu'un État-providence essaie d'assurer un bien-être minimum à ses citoyens. Une telle définition évite les questions de l'effet émancipateur ou non des politiques sociales, de leur effet de légitimation du système capitaliste, de leur soutien ou non aux processus de marché. Ne serait-il pas préférable de demander à un État-providence de satisfaire plus que notre bien-être social minimal ?

La première génération des études comparatives débute avec ce type de considérations affirmant sans grande réflexion que le niveau des dépenses sociales reflète le niveau de développement d'un État dans le domaine social. Le but théorique n'est pas de comprendre l'État-providence, mais d'étudier la validité de théories concurrentes dans l'économie politique. On pense qu'en considérant l'urbanisation, le niveau de croissance économique et la proportion de la population âgée, les traits essentiels de la modernité industrielle sont pris en compte. D'un autre côté, les théories du pouvoir comparent les nations en prenant en considération la force de la gauche ou le pouvoir de mobilisation de la classe ouvrière. Les découvertes des comparatistes de la première génération sont difficiles à évaluer. Aucun cas n'est véritablement convaincant pour chacune des théories. Le manque de nations comparables réduit le nombre de variables statistiques susceptibles d'être testées. C'est pourquoi, lorsque Cutright (1965) ou Wilensky (1975) affirment que le niveau économique explique la plupart des variations des États-providence dans les pays riches, ils ne prennent pas en compte les mesures de mobilisation de classe ou encore l'ouverture économique. Les conclusions en faveur d'une logique industrielle sont donc mises en doute et lorsque Hewitt (1977), Stephens (1979), Korpi (1983), Myles (1984a) et Esping-Andersen (1985b) mettent en évidence l'influence du néo-

corporatisme, ou lorsque Cameron (1978) insiste sur l'influence du degré d'ouverture économique, ils ne testent pas leurs théories face à d'autres explications plausibles.

La plupart de ces recherches visent à expliquer l'État-providence. Cependant, il est trompeur de se baser uniquement sur les dépenses. En effet, pour une théorie de l'État-providence, les dépenses sont des phénomènes secondaires. À l'opposé, l'approche hiérarchisée linéaire (plus ou moins de pouvoir ou de démocratie) va à l'encontre de la notion sociologique selon laquelle le pouvoir ou la démocratie sont des phénomènes relationnels et structurés. En classant les États-providence sur le critère des dépenses, nous pensons que toute dépense compte de manière égale. Cependant, certains États-providence, l'Autriche notamment, dépensent beaucoup pour leurs fonctionnaires, ce qui n'est pas normalement considéré comme une participation à la citoyenneté sociale et à la solidarité. D'autres dépensent énormément dans le domaine de l'assistance sociale fondée sur l'analyse individuelle des ressources. Peu de spécialistes admettraient qu'une tradition d'assistance aux pauvres traduise en elle-même une orientation vers l'État-providence. Certaines nations consomment des sommes énormes sous formes de privilèges fiscaux pour les plans d'assurances privées qui bénéficient surtout à la classe moyenne. Toutefois, ces dépenses n'apparaissent pas sur les comptes. En Grande-Bretagne, la dépense sociale totale s'est accrue sous Thatcher mais est surtout due au taux élevé de chômage. Des dépenses faibles sur certains programmes peuvent indiquer un État plus tourné vers le plein-emploi.

Therborn (1983) soutient à juste titre que l'on doit commencer par une conception de la structure de l'État. Quels sont les critères qui permettent de dire si et quand un État est un État-providence ? Il y a trois approches à cette question. Therborn propose de prendre pour point de départ les transformations historiques des activités d'État. Au minimum, dans un véritable État-providence, la majorité des activités doit être orientée vers le bien-être des ménages. Ce critère a d'importantes conséquences. Si l'on mesure simplement l'activité routinière en termes de dépense et de personnel, il n'y a pas d'État-providence avant les années 1970. Certains États-providence n'en seraient pas car la majorité de leurs activités se concentre sur la défense, la loi et l'ordre. Les spécialistes ont trop vite accepté les autoproclamations. Ils ont aussi trop vite accepté l'idée que si les programmes sociaux standards ont été mis en place, alors, il existe un État-providence.

La seconde approche conceptuelle résulte de la distinction classique de Richard Titmuss (1958) entre les États-providence résiduels et institutionnels. Dans le premier, l'État n'assume ses responsabilités que lorsque la famille ou le marché échouent. Il limite ses soins aux quelques groupes sociaux méritants. Le deuxième modèle s'adresse à la population entière. Il est universaliste et symbolise un ancrage institutionnel du principe de bien-être social. Il vise à étendre ces principes à tous les secteurs de distribution vitaux pour le bien-être social. L'approche de Titmuss a permis de nouveaux développements dans la recherche comparative sur les États-providence (Myles, 1984*a* ; Korpi, 1980 ; Esping-Andersen et Korpi, 1984, 1986). C'est une approche qui oblige les chercheurs à déplacer leur attention de la boîte noire « dépense » vers l'analyse du contenu des États-providence : des programmes ciblés ou universels, les conditions d'éligibilité, les qualités des prestations et des services et la manière dont l'emploi et la vie au travail sont intégrés dans l'extension des droits civiques.

Le passage à la typologie d'État-providence rend impossible la classification linéaire des États-providence. Conceptuellement, on compare des types d'États complètement différents.

La troisième approche consiste à choisir théoriquement les critères qui serviront à évaluer les États-providence. Ce programme peut être mené à bien en comparant les États-providence existants et des modèles abstraits, et ensuite en notant les programmes ou les États-providence dans leur globalité (Day, 1978 ; Myles, 1984*a*). Toutefois, cette démarche est a-historique et ne prend pas en considération les idéaux et objectifs poursuivis par les acteurs historiques en conflit. Si notre but est d'évaluer les théories causales impliquant les acteurs sociaux essentiels dans l'histoire du développement des États-providence, nous devons nous demander ce que prônaient ces acteurs et pour quelle raison. Il est difficile de croire qu'on ait pu lutter simplement pour dépenser.

UNE RE-SPÉCIFICATION DE L'ÉTAT-PROVIDENCE

Peu de gens peuvent ne pas être d'accord avec la proposition de T. H. Marshall (1950) selon laquelle la citoyenneté sociale constitue le cœur de l'idée de l'État-providence. Mais le concept doit être égayé. Il

doit, par-dessus tout, inclure l'octroi des droits sociaux. Si l'on confère aux droits sociaux le statut légal et pratique des droits de propriété, s'ils sont inviolables et accordés sur la base de la citoyenneté plutôt que sur celle de la production, ils entraînent la démarchandisation du statut des individus vis-à-vis du marché. Mais le concept de citoyenneté sociale implique également une stratification sociale : le statut de citoyen rivalise, ou même remplace, celui de la position de classe.

L'État-providence ne peut pas être compris uniquement en termes des droits qu'il accorde. Il faut également tenir compte de la manière dont les activités de l'État sont coordonnées avec les rôles du marché et de la famille dans la prévoyance sociale. Tels sont les trois points principaux qui doivent être étayés avant toute spécification théorique de l'État-providence.

Les droits et la démarchandisation

Dans les sociétés précapitalistes, peu de travailleurs sont vraiment des marchandises, au sens où leur survie dépend de la vente de leur force de travail. C'est lorsque les marchés deviennent universels et hégémoniques que le bien-être des individus commence à dépendre entièrement du rapport à l'argent. Dépouiller la société des barrières institutionnelles qui garantissent la reproduction sociale hors du contrat de travail signifie la « marchandisation » des individus. À son tour l'introduction des droits sociaux modernes implique un détachement du statut de pure marchandise. La démarchandisation (*decommodification*) survient lorsqu'un service est obtenu comme un dû et lorsqu'une personne peut conserver ses moyens d'existence sans dépendre du marché.

La seule présence de l'assistance ou de l'assurance sociale ne provoque pas nécessairement une démarchandisation significative si elle n'affranchit pas réellement les individus de la dépendance vis-à-vis du marché. En dernier ressort, l'aide sociale après évaluation individuelle des besoins offre éventuellement un filet de sécurité. Mais si les indemnités sont faibles et associées à une stigmatisation sociale, le système d'assistance contraint tout le monde, sauf les plus désespérés, à participer au marché. Tel était précisément le dessein des lois des pauvres du XIX^e siècle dans la plupart des pays. D'une manière similaire, la plupart des premiers programmes d'assurance sociale étaient délibérément établis afin de maximiser les performances du marché du travail (Ogus, 1979).

Il ne fait pas de doute que la démarchandisation a été une question extrêmement contestée dans le développement de l'État-providence. Pour les syndicats, ce fut toujours une priorité. Lorsque les travailleurs sont entièrement dépendants du marché, ils sont difficilement mobilisables pour une action de solidarité. Puisque leurs ressources reflètent les inégalités du marché, des divisions sont apparues entre les *in* et les *out*, rendant difficile la formation d'un mouvement de travailleurs. La démarchandisation renforce le travailleur et affaiblit l'autorité absolue de l'employeur. C'est précisément pour cette raison que les employeurs ont toujours été opposés à la démarchandisation.

Les droits de démarchandisation sont développés différemment dans les États-providence contemporains. Dans les États-providence dominés par l'assistance sociale, les droits sont moins attachés au rendement du travail qu'à un besoin démontrable. L'application de l'enquête sur les besoins et les faibles indemnités contribuent à diminuer l'effet de démarchandisation. Dans les nations où ce modèle est dominant (principalement dans les pays anglo-saxons), le résultat actuel est le renforcement du marché dans la mesure où tous les individus – sauf ceux qui échouent dans le marché – sont encouragés à se tourner vers le secteur privé de la protection sociale.

Un second modèle dominant est celui de l'assurance sociale obligatoire accordant des droits assez importants. Cependant, à nouveau, ceci n'assure pas automatiquement une démarchandisation substantielle. Celle-ci dépend beaucoup de la structure d'éligibilité et des règles d'indemnisation. L'Allemagne fut pionnière en matière d'assurance sociale mais on ne peut pas dire que pendant la majeure partie du siècle, ses programmes sociaux aient beaucoup apporté en matière de démarchandisation. Les indemnités sont presque entièrement dépendantes des contributions et donc du travail et de l'emploi. En d'autres termes, ce n'est pas la seule présence d'un droit social, mais les règles correspondantes et les conditions antérieures qui dictent le point jusqu'auquel les programmes sociaux offrent de véritables alternatives à la dépendance du marché.

Le troisième modèle dominant de protection sociale, appelé modèle beveridgien d'indemnisation du citoyen peut, *a priori*, sembler le plus démarchandisant. Il offre une indemnité de base égale à tous, indépendamment des gains antérieurs, des cotisations ou du rendement. Cela peut constituer un système plus solidaire mais pas nécessairement démarchandisant puisque de tels systèmes ont rarement pu octroyer des indemnités suffisantes pour offrir une véritable option de travailler ou non.

Les États-providence démarchandisants sont, en pratique, très récents. Une condition minimale est que les citoyens puissent opter librement pour le non-travail lorsqu'ils considèrent cette solution comme nécessaire, sans perte potentielle d'emploi, de revenu ou de bien-être général. En gardant cette définition à l'esprit, on pourrait, par exemple, exiger d'une assurance maladie qu'elle garantisse aux individus des allocations égales à leurs revenus normaux et un droit au congé avec une attestation médicale minimale et ceci pour la durée que l'individu estime nécessaire. Il convient de noter que ces conditions sont celles dont jouissent généralement les professeurs d'université, les hauts fonctionnaires et les cadres supérieurs. On pourrait avoir les mêmes exigences par rapport à la retraite, aux congés maternité, aux congés parentaux et au chômage.

Ce n'est que récemment que quelques nations ont évolué vers ce niveau de démarchandisation et, dans la plupart des cas, avec d'importantes exceptions. À la fin des années 1960 et au début des années 1970 dans presque tous les pays, les indemnités ont été élevées pratiquement au même niveau que les salaires normaux. Cependant, dans plusieurs pays, on exige par exemple encore rapidement un certificat médical en cas de maladie. Dans d'autres pays, les droits ne sont appliqués qu'après une longue période d'attente pouvant aller jusqu'à deux semaines, et ailleurs encore, la durée de ces droits est très brève. Les États-providence scandinaves tendent à être les plus démarchandisants alors que les États anglo-saxons le sont le moins.

L'ÉTAT-PROVIDENCE EN TANT QUE SYSTÈME DE STRATIFICATION

Malgré l'importance qui lui est attribuée, tant dans l'économie politique classique que dans le travail de pionnier de T. H. Marshall, la relation entre la citoyenneté et la classe sociale a été négligée aussi bien théoriquement qu'empiriquement. D'une manière générale, le résultat était soit présumé (on pensait que l'État-providence créait une société plus égalitaire), soit on l'abordait sous forme de répartition des revenus, soit on se demandait si l'éducation favorisait la mobilité sociale ascendante. La question de base est, semble-t-il, autre. Il s'agit de savoir quelle sorte de stratification est favorisée par la politique sociale. L'État-

providence n'est pas seulement un mécanisme qui intervient dans la structure des inégalités et qui la corrige éventuellement. C'est, de son propre chef, un système de stratification. Il s'agit d'une force active dans l'organisation des relations sociales.

Comparativement et historiquement, nous pouvons aisément identifier les différents systèmes de stratification encastres dans les États-providence. La tradition d'aide sociale et son rejeton contemporain, l'évaluation des besoins par l'assistance sociale, ont été manifestement créés dans un but de stratification. En punissant et en stigmatisant les destinataires, ils favorisent des dualismes sociaux et c'est la raison pour laquelle ils ont toujours été une cible importante des attaques du mouvement ouvrier.

Le modèle d'assurance sociale promu par des réformateurs conservateurs tels Bismarck et von Taffe est aussi explicitement une forme de politique de classe. En fait, il cherche à atteindre simultanément deux résultats en termes de stratification. Le premier est de consolider les divisions parmi les salariés en légalisant des programmes distincts à l'intention des différentes classes et groupes de statut. Chacun se voit octroyer son propre ensemble spécifique de droits et de privilèges destiné à accentuer la position individuelle de chacun dans la vie. Le deuxième objectif est de renforcer la loyauté des individus directement à la monarchie ou à l'autorité centrale de l'État. Telle est l'intention de Bismarck en encourageant le versement d'un supplément direct de l'État à l'indemnité de retraite. Ce modèle d'État corporatiste est suivi principalement dans des pays comme l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie et la France, et il en résulte souvent un labyrinthe de caisses d'assurances ayant des statuts spécifiques.

L'instauration de dispositions sociales particulièrement privilégiées pour les fonctionnaires est l'un des aspects importants dans cette tradition corporatiste. D'une part, c'est un moyen de récompenser la fidélité à l'État, d'autre part, c'est une manière de démarquer le statut social élevé de ce groupe. Le modèle corporatiste des statuts différenciés découle principalement de l'ancienne tradition des corporations. Les autocrates néo-absolutistes, comme Bismarck, voient dans cette tradition un moyen de combattre les mouvements ouvriers montants. Les mouvements ouvriers sont aussi hostiles vis-à-vis du modèle corporatiste qu'ils le sont face à l'assistance publique – dans les deux cas pour des raisons évidentes. Cependant les premières alternatives adoptées par les ouvriers ne sont pas moins problématiques en ce qui concerne l'unification des travailleurs en une classe solidaire. Presque invariable-

ment, le modèle poursuivi par les ouvriers est celui des sociétés de secours mutuel organisées par eux-mêmes ou des unions équivalentes, ou des plans sociaux soutenus par les partis. Ceci n'est pas étonnant. Il est évident que les travailleurs ont de la suspicion vis-à-vis de réformes menées par un État hostile et ils considèrent leurs propres organisations non seulement comme des bases de la mobilisation des classes, mais également comme des embryons d'un monde alternatif de solidarité et de justice, comme un microcosme du paradis socialiste à venir. Néanmoins, ces sociétés micro-socialistes sont souvent devenues des ghettos de classes à problèmes qui divisent les travailleurs plus qu'ils ne les unissent. La participation est réservée aux membres de la couche supérieure de la classe sociale. Les plus faibles – ceux qui ont le plus besoin de protection – en sont généralement exclus. En résumé, le modèle de société fraternelle annule l'objectif de mobilisation de la classe sociale. Cette approche socialiste est un obstacle supplémentaire lorsque les partis socialistes se trouvent eux-mêmes au gouvernement, devant faire appliquer les réformes sociales qu'ils réclament depuis si longtemps. Pour des raisons politiques d'établissement de coalition et de solidarité élargie, leur modèle de bien-être a dû être remodelé en tant que bien-être pour le « peuple ». Ainsi les socialistes en sont venus à adopter le principe d'universalisme. Emprunté aux libéraux, leur programme est typiquement modelé sur les lignes des taux uniformes du modèle forfaitaire beveridgien financé par l'impôt.

En tant qu'alternative à l'assistance après vérification des besoins et à l'assurance sociale corporatiste, le système universaliste favorise l'égalité de statut de tous les citoyens, dotés des mêmes droits, indépendamment de la classe ou de la position sur le marché. De cette façon, le système est supposé cultiver une solidarité interclasses, une solidarité de la nation. Mais la solidarité instaurée par l'universalisme du taux uniforme suppose une structure historique des classes particulière, une structure dans laquelle la majorité de la population est constituée par le « petit peuple » et pour lequel une indemnité égalitaire quoique modeste, puisse être considérée comme suffisante. Où cela ne prévaut plus, comme c'est le cas avec une prospérité accrue de la classe ouvrière et le développement des nouvelles classes moyennes, l'universalisme du taux uniforme favorise le dualisme parce que les plus riches se tournent vers l'assurance privée et revendiquent des avantages supplémentaires par rapport au niveau modeste qu'ils avaient postulé comme bien-être normal. Quand ce procédé se développe (comme au Canada ou en Grande-Bretagne), le résultat est que le magnifique esprit égalitaire de

l'universalisme se mue en un dualisme similaire à celui de l'État d'assistance sociale, les pauvres comptant sur l'État, les autres sur le marché. Ce n'est pas seulement l'universaliste mais, en fait, tous les modèles historiques d'États-providence qui se sont trouvés confrontés au dilemme des changements dans la structure des classes. Mais la réponse à la prospérité et à l'accroissement de la classe moyenne fut variable et, du même coup, les effets en termes de stratification. La tradition de l'assurance corporatiste est mieux équipée pour répondre aux nouvelles et aux plus hautes attentes de l'État-providence. Le système existant peut facilement évoluer techniquement afin d'octroyer des indemnités plus adéquates. En Allemagne, en 1957, la réforme d'Adenauer sur la retraite est pionnière à cet égard. Son but avoué est de restaurer les différences de statuts qui avaient été éliminées en raison de l'incapacité de l'ancien système d'assurance à fournir des indemnités à la hauteur des attentes. Ceci simplement en passant à des indemnités proportionnelles aux gains sans modifier le cadre de la distinction de statut professionnel.

Dans les pays disposant d'une assistance sociale ou d'un système universaliste de type beveridgien, l'option est de permettre, au marché ou à l'État, de répondre aux besoins et de satisfaire les aspirations de la classe moyenne. Deux alternatives découlent de ce choix politique. Le choix typiquement britannique, ainsi que celui de la plupart des pays anglo-saxons, est de préserver un universalisme modeste et d'autoriser le marché à régner pour la strate sociale montante qui exige une prospérité supérieure. Compte tenu du pouvoir politique de cette classe, le dualisme n'est pas seulement un dualisme entre l'État et le marché, mais aussi un dualisme des formes de transfert d'État-providence. Dans ces pays, l'un des éléments des dépenses publiques augmentant le plus rapidement est les subventions d'impôts pour les plans individuels de prévoyance. L'effet politique indéniable est l'érosion du support de la classe moyenne pour ce qui est de moins en moins un système public universaliste de transfert.

Cependant, une autre alternative consiste à rechercher une synthèse entre l'universalisme et la satisfaction des besoins hors du marché. Cette voie est suivie dans des pays où, par mandat ou législation, l'État incorpore les nouvelles classes moyennes dans un second régime généreux, universellement inclusif. Le schème de l'assurance proportionnelle aux gains prend place au-dessus du schème de base à taux unique égalitaire. La Suède et la Norvège en sont des exemples significatifs. Garantissant des indemnités calquées sur les attentes, cette solution

réintroduit les inégalités d'indemnités mais bloque efficacement le marché. Ce système aboutit à un universalisme modeste et autorise par conséquent le degré de consensus politique nécessaire pour conserver un soutien étendu et solidaire malgré les taxes élevées nécessitées par ce modèle d'État-providence.

LES RÉGIMES D'ÉTATS-PROVIDENCE

Examinant les différences internationales en matière de droits sociaux et de stratification de l'État-providence, nous trouvons des arrangements qualitativement différents entre l'État, le marché et la famille. Les différences rencontrées dans les États-providence ne sont, par conséquent, pas réparties de manière linéaire mais groupées par type de régime.

Dans un groupe nous trouvons l'État-providence « libéral », dans lequel l'assistance fondée sur l'évaluation des besoins, les transferts universels modestes ou les plans d'assurances sociales modestes prédominent. Les indemnités sont attribuées principalement aux bas revenus, généralement des ouvriers dépendants de l'aide publique. Dans ce modèle, le progrès de la réforme sociale a été rigoureusement borné par les normes traditionnelles, libérales, de l'éthique du travail : les limites de la protection sociale équivalent à la propension marginale à opter pour la protection sociale plutôt que pour le travail. Les règles du droit aux prestations sont donc strictes et souvent associées à une stigmatisation. Les indemnités sont très modestes. L'État encourage le marché, passivement, en ne garantissant que le minimum, ou activement en subventionnant les projets privés de prévoyance. Il en résulte que ce type de régime minimise les effets de démarchandisation, contient effectivement le royaume des droits sociaux et érige un ordre de stratification dont les éléments sont une égalité relative (de pauvreté) parmi les bénéficiaires de l'État-providence, une protection sociale de marché différenciée parmi les majorités et un dualisme politique de classe entre les deux catégories. Les États-Unis, le Canada et l'Australie sont les exemples archétypiques de ce modèle.

Un deuxième type de régime regroupe les nations telles l'Autriche, la France, l'Allemagne et l'Italie. Ici, l'héritage historique corporatiste a été amélioré pour s'adapter à la nouvelle structure de classe postindustrielle. Dans ces États-providence conservateurs et fortement « corpora-

tistes », l'obsession libérale de rendement du marché et de la marchandisation n'est jamais prééminente. En tant que tel, l'octroi de droits sociaux n'est jamais un fait sérieusement contesté. Le maintien des différences de statut prédomine. Les droits sont, par conséquent, liés à la classe et au statut. Ce corporatisme est subordonné à un édifice étatique parfaitement prêt à se substituer au marché en tant que pourvoyeur de bien-être. L'assurance privée et les indemnités liées au travail jouent vraiment un rôle marginal. D'autre part, la pression de l'État pour maintenir les différences de statut signifie que son impact redistributif est négligeable.

Mais les régimes corporatistes sont également modelés par l'Église et, par là même, fortement liés à la préservation des valeurs familiales traditionnelles. L'assurance sociale exclut, d'une manière caractéristique, les épouses ne travaillant pas. Les allocations familiales encouragent la maternité. Garderies et services familiaux similaires sont visiblement sous-développés. Le principe de services « subsidiaires » sert à bien montrer que l'État n'intervient que lorsque la famille a épuisé toutes ses ressources en matière d'aide à ses membres.

Le troisième groupe, nettement le plus réduit, est composé des pays dans lesquels les principes d'universalisme et de démarchandisation des droits sociaux ont également été étendus aux nouvelles classes moyennes. Nous pouvons le baptiser type de régime « social-démocrate ». Dans ces pays, la social-démocratie est clairement la force qui sous-tend la réforme sociale. Plutôt que de tolérer un dualisme entre l'État et le marché, entre classe ouvrière et classe moyenne, les sociaux démocrates cherchent à instaurer un État-providence qui encourage une égalité au niveau des plus hauts standards et non une égalité au niveau des besoins minimaux. Cela implique d'abord que les services et les indemnités soient élevés à des niveaux proportionnés même aux exigences des nouvelles classes moyennes ; et ensuite que les travailleurs soient assurés de jouir des mêmes droits que ceux dont bénéficient les gens aisés.

Cette formule se traduit par un mélange de programmes hautement « démarchandisants » et universalistes, façonnés pour des attentes différentes. Les travailleurs manuels en arrivent à profiter de droits identiques à ceux des « cols blancs » ou à ceux des fonctionnaires. Toutes les classes sont incorporées dans un système universel d'assurance sociale, bien que les indemnités soient relatives aux revenus habituels. Ce modèle neutralise le marché et par conséquent établit une solidarité globale en faveur de l'État-providence. Tous en profitent, tous sont dépendants et il est probable que tous se sentent dans l'obligation de payer.

La politique d'émancipation du régime social-démocrate concerne aussi bien le marché que la famille traditionnelle. Contrairement au modèle corporatiste subsidiaire, le principe n'est pas d'attendre que la famille ait épuisé ses capacités d'aide, mais de socialiser d'avance les coûts familiaux. L'idéal n'est pas de maximiser la dépendance à la famille mais de renforcer la possibilité d'une indépendance individuelle. En ce sens, le modèle est une fusion particulière de libéralisme et de socialisme. Il en résulte un État-providence qui octroie des subsides directement aux enfants et qui prend la responsabilité directe de la prise en charge des enfants, des personnes âgées et des personnes sans ressources. Par conséquent il est soumis à une lourde charge de service social, non seulement pour répondre aux besoins de la famille mais également pour permettre aux femmes de choisir le travail plutôt que le foyer.

La spécificité la plus frappante du régime social-démocrate est peut-être sa fusion entre protection sociale et travail. Il vise à fournir une garantie de plein-emploi et est entièrement dépendant de la réalisation de cet objectif. D'une part, le droit au travail a le même statut que le droit à la garantie du revenu. D'autre part, les énormes coûts du maintien d'un système de protection sociale, solidaire, universel et « démarchandisant » signifient qu'il est dans l'obligation de minimiser les problèmes sociaux et d'augmenter les revenus de l'État. Il est évidemment plus facile d'y parvenir avec un maximum de gens qui travaillent et le moins de gens possible dépendant des transferts sociaux.

Aucun des deux autres régimes d'État-providence n'adopte le plein-emploi en tant que partie intégrale de ses responsabilités. Dans la tradition conservatrice, on décourage les femmes de travailler ; dans l'idéal libéral, la question du genre de sexe importe moins que le caractère sacré du marché.

Si les États-providence peuvent être groupés, il faut reconnaître qu'il n'existe aucun cas tout à fait pur. Les pays scandinaves peuvent être à dominance social-démocrate, mais ils ne sont pas dépourvus d'éléments libéraux. Les régimes libéraux ne sont pas non plus des types purs. Le système de Sécurité sociale américain est un système de redistribution obligatoire et loin d'être totalement actuariel. Au moins dans sa première formulation, le New Deal était aussi social-démocrate que l'est la social-démocratie suédoise contemporaine. Et les régimes conservateurs européens ont incorporé des impulsions libérales et sociales-démocrates. Au fil des décennies, ils sont devenus moins corporatistes et moins autoritaires.

LES CAUSES DES RÉGIMES D'ÉTATS-PROVIDENCE

Si les États-providence se regroupent en trois types de régimes distincts, nous nous trouvons devant une tâche beaucoup plus complexe en ce qui concerne l'identification des causes des différences des États-providence. Quel est le pouvoir explicatif de l'industrialisation, de la croissance économique, du capitalisme ou du pouvoir politique de la classe ouvrière pour rendre compte des types de régimes d'État-providence ? Une première réponse est : minime. Les nations que nous étudions sont plus ou moins identiques en ce qui concerne l'ensemble des variables, sauf pour la variable « mobilisation de la classe ouvrière ». Et nous trouvons des mouvements et des partis ouvriers très puissants dans chacun des trois groupes.

Une théorie des développements de l'État-providence doit réexaminer clairement ses hypothèses causales si elle désire expliquer les groupements. Il faut abandonner l'espoir de trouver un seul facteur causal : la tâche est d'identifier les effets d'interaction pertinents. Nous fondant sur les arguments précédents, trois facteurs en particulier apparaissent importants : la nature de la mobilisation de classe (surtout en ce qui concerne la classe ouvrière) ; les structures de coalition de la classe politique et l'héritage historique de l'institutionnalisation du régime. Il n'y a aucune raison importante de croire que les ouvriers se forment automatiquement et naturellement une identité de classe, ni que la forme de leur mobilisation soit identique à celle de la Suède.

La formation historique des mouvements de la classe ouvrière diverge ; de la même manière, leurs buts, leur idéologie et leurs capacités politiques divergent. Des différences fondamentales apparaissent tant dans le développement des syndicats ouvriers que dans celui des partis. Les syndicats peuvent défendre des intérêts sectoriels ou des objectifs plus universels. Ils peuvent être confessionnels ou laïcs, et ils peuvent être idéologiques ou voués au syndicalisme d'entreprise. Quelle que soit leur nature, elle affecte de manière décisive l'articulation des demandes politiques, de la cohésion de classe et l'étendue de l'action du parti ouvrier. Il est évident que la thèse de mobilisation de la classe ouvrière doit être attentive à la structure syndicale.

La structure syndicale peut rejaillir ou non sur la formation du parti ouvrier. Mais dans quelles conditions est-il possible d'atteindre certaines formes d'État-providence à partir de configurations spécifiques du parti ? De nombreux facteurs convergents rendent impossible d'imaginer qu'un quelconque parti ouvrier ou de gauche soit capable, sans aide, d'édifier un État-providence. Outre le poids des circonscriptions électorales, confessionnelles ou autres, c'est dans des circonstances historiques extraordinaires qu'un parti ouvrier seul dirige une majorité parlementaire suffisamment longtemps pour imposer sa volonté. La classe ouvrière traditionnelle n'a presque jamais formé de majorité électorale. Il s'ensuit qu'une théorie de la mobilisation de classe doit regarder au-delà des partis de gauches importants. Historiquement, la création d'un État-providence dépend toujours d'une forme de coalition politique. La structure de la coalition de classe est beaucoup plus décisive que ne le sont les ressources de pouvoir de toute classe singulière.

L'émergence de coalitions de classe alternative est en partie déterminée par la formation de classe. Dans les premières phases de l'industrialisation, les classes paysannes constituent généralement le plus grand groupe de l'électorat. Lorsque les sociaux-démocrates veulent la majorité politique, c'est là qu'ils doivent rechercher des alliés. L'un des nombreux paradoxes de l'histoire est que les classes paysannes ont été déterminantes pour l'avenir du socialisme. Là où l'économie paysanne est dominée par des petites familles paysannes propriétaires d'un capital, le potentiel pour une alliance est plus grand que lorsqu'il repose sur des consortiums du travail à bon marché. Et là où les agriculteurs sont unis politiquement et bien organisés (comme en Scandinavie), la capacité à négocier des affaires politiques est largement supérieure.

Le rôle des agriculteurs dans la formation de la coalition et, par conséquent, dans le développement de l'État-providence est clair. Dans les pays nordiques, les conditions nécessaires pour une large alliance rouge-verte pour un État-providence de plein-emploi en compensation de subsides pour les prix de produits agricoles ont existé. C'est tout à fait vrai en Norvège et Suède où l'agriculture, extrêmement précaire, est dépendante d'une aide de l'État. Aux États-Unis, le New Deal se fonde sur une coalition similaire (forgée par le Parti démocratique), à cette différence importante près cependant, que les États du Sud ont bloqué le développement d'un réel système d'assurance sociale universaliste et se sont opposés à d'autres développements de l'État-

providence. En revanche, l'économie rurale de l'Europe continentale est très peu favorable à des coalitions rouges/vertes. Souvent, comme en Allemagne et en Italie, l'agriculture nécessite généralement l'emploi d'une main-d'œuvre très importante, c'est pourquoi les syndicats et les partis de gauche sont considérés comme une menace. De plus, sur le continent, les forces conservatrices sont parvenues à incorporer les paysans dans des alliances « réactionnaires », aidant à conforter l'isolement politique du mouvement ouvrier.

Jusqu'après la seconde guerre mondiale, la dominance politique est surtout une question de politique de classe vis-à-vis de la paysannerie. C'est pourquoi, à cette période, la constitution d'un État-providence est canalisée par toute force politique ayant accaparé les paysans. L'absence d'alliance rouge/verte ne signifie pas nécessairement l'impossibilité d'une réforme d'État-providence. Au contraire, cela détermine quelle force politique domine le projet. La Grande-Bretagne fait exception à cette règle générale parce que l'importance politique des classes rurales s'est érodée avant le changement de siècle. De ce fait, la logique de coalition britannique met très tôt en évidence le dilemme rencontré plus tard par la plupart des nations : les classes montantes des « cols blancs » constituent la clé de voûte des majorités politiques. La consolidation des États-providence après la seconde guerre mondiale se met à dépendre fondamentalement des alliances politiques des nouvelles classes moyennes. Pour la social-démocratie, le défi est d'être capable de synthétiser les demandes de la classe ouvrière et celles des « cols blancs » sans pour autant sacrifier l'engagement de solidarité.

Depuis que, historiquement, les nouvelles classes moyennes bénéficient d'une position relativement privilégiée sur le marché, elles ont aussi réussi à satisfaire leurs demandes de protection et de bien-être en dehors de l'État ou, en tant que fonctionnaires, grâce à des privilèges de l'État-providence. La sécurité de l'emploi a traditionnellement été telle que le plein-emploi n'est plus qu'un problème accessoire. Enfin, tout programme pour une égalisation drastique des revenus rencontre une grande hostilité de la part de la classe moyenne. Pour ces raisons il semble que la montée des nouvelles classes moyennes fasse échouer le projet social-démocrate et renforce une forme d'État-providence libéral.

Les tendances politiques des nouvelles classes moyennes sont en fait décisives pour la consolidation de l'État-providence. Leur rôle, en modelant les trois régimes d'État-providence décrits plus haut, est clair. Le modèle scandinave repose presque entièrement sur la capacité

de la social-démocratie à les incorporer dans une nouvelle sorte d'État-providence, en qualité d'État qui distribue des indemnités correspondant aux goûts et aux attentes des classes moyennes, mais qui cependant limite l'universalité des droits. En fait, en développant les services sociaux et l'emploi public, l'État-providence contribue directement à produire une classe moyenne dévouée à la social-démocratie.

Au contraire, les pays anglo-saxons sont attachés au modèle d'État-providence résiduel précisément parce que les nouvelles classes moyennes ne sont pas courtisées par l'État. En termes de classe, la conséquence est le dualisme. L'État-providence pourvoit essentiellement la classe ouvrière et les pauvres. L'assurance privée et les allocations sociales professionnelles bénéficient aux classes moyennes. Compte tenu de l'importance électorale de ces dernières, il est tout à fait logique qu'un accroissement des activités de l'État-providence soit combattu.

Le troisième régime d'État-providence, celui de l'Europe continentale, a également été façonné par les nouvelles classes moyennes mais d'une manière différente. La raison en est historique. Développés par des autorités politiques conservatrices, ces régimes ont institutionnalisé une loyauté de la classe moyenne pour le maintien des programmes séparés d'assurance sociale professionnelle et, en fin de compte, des forces politiques qui les ont introduits. En 1957, la grande réforme de la retraite d'Adenauer est explicitement destinée à ranimer la loyauté de la classe moyenne.

CONCLUSION

La recherche d'un modèle théorique alternatif à celui de la mobilisation de classe est motivée par la nécessité analytique de passer d'une approche linéaire à une approche interactive qui prenne en compte à la fois les États-providence et leurs causes. Si nous désirons étudier les États-providence, nous devons commencer par établir une série de critères qui définissent leur rôle dans la société, rôle qui n'est certainement pas de dépenser ou de taxer, ni nécessairement celui de créer une plus grande égalité. Ce cadre théorique de comparaison des États-

providence prend en considération les principes pour lesquels les acteurs historiques se sont volontairement unis et ont lutté. Lorsque l'on se concentre sur les principes fondateurs des États-providence, nous découvrons des groupes de régimes distincts et pas seulement des variations, en « plus » ou « moins », autour d'un dénominateur commun.

Les forces historiques en œuvre derrière les différences de régimes sont en interaction. Elles dépendent tout d'abord du mode de formation politique de la classe ouvrière et, ensuite, de l'établissement d'une coalition politique dans la période de transition d'une économie rurale à une société bourgeoise. La question de la formation de coalition politique est décisive. Enfin, les réformes passées ont contribué d'une manière décisive à l'institutionnalisation des préférences de classe et du comportement politique. Dans les régimes corporatistes, l'assurance sociale aux statuts hiérarchiques distincts a consolidé la loyauté de la classe moyenne en un type particulier d'État-providence. Dans les régimes libéraux, les classes moyennes sont institutionnellement liées au marché. En Scandinavie, les destinées de la social-démocratie durant les décennies passées sont étroitement liées à l'établissement d'un État-providence de classe moyenne qui profite à la fois à la clientèle de sa classe ouvrière traditionnelle et à la nouvelle classe des cols blancs. Les sociaux-démocrates scandinaves sont parvenus à ce résultat parce que le marché du bien-être privé était relativement sous-développé et en partie parce qu'ils étaient capables de construire un État-providence doté de caractéristiques suffisamment généreuses pour satisfaire les besoins d'un public plus sélectif. Cela explique également le coût extrêmement élevé des États-providence scandinaves.

Une théorie soucieuse d'expliquer le développement de l'État-providence doit également pouvoir rendre compte de sa remise en cause ou de son déclin. On croit en général que les turbulences de l'État-providence, la révolte contre les impôts, et les retours en arrière prennent naissance lorsque les charges des dépenses sociales deviennent trop lourdes. Paradoxalement, l'inverse est vrai. Durant les dernières décennies, les sentiments hostiles à l'État-providence ont généralement été plus faibles lorsque les dépenses pour le bien-être ont été plus élevées et *vice versa*. Pourquoi ?

Les risques de contrecoup ne dépendent pas des dépenses mais du caractère de classe des États-providence. Les États-providence de classe moyenne, qu'ils soient sociaux-démocrates (comme en Scandinavie)

ou corporatistes (comme en Allemagne), forgent les loyautés de la classe moyenne. Au contraire, les États-providence libéraux résiduels que l'on rencontre aux États-Unis, au Canada et de plus en plus en Grande-Bretagne, dépendent des loyautés d'une couche sociable faible en termes de nombre d'individus et souvent politiquement résiduelle. De cette manière, les coalitions de classes dans lesquelles les trois types de régimes ont été fondés n'expliquent pas seulement leur évolution passée mais également leurs perspectives futures.