

De la genèse à la crise de l'État-providence

The Welfare State : from Creation to Crisis

De la génesis a la crisis del Estado-Providencia

Jean-Louis Laville

Number 33, Spring 1995

Généalogies de l'État-providence

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/005139ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/005139ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (print)

1703-9665 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Laville, J.-L. (1995). De la genèse à la crise de l'État-providence. *Lien social et Politiques*, (33), 37–45. <https://doi.org/10.7202/005139ar>

Article abstract

The new social question is related to developments in the modern economy. Historically, the emergence of the welfare state has been a component in the infrastructure of the contemporary world, the social question leading to a separation between the economic sphere in terms of a market economy, and the social sphere, a legal manner of safeguarding society. This infrastructure, where the organization of social life depended logically on the state, was reflected in the parallel rise of the labour force and the welfare state in a balance which, following World War II, enabled synergy between state and market to be established. However, the compromises typical of that period of expansion started to disintegrate as early as the 1970s: the inability of the welfare state to produce a viable social format rewarding for individuals can no longer be ignored. Today, only a reformulation of the relationship between the economic and the social sectors is capable of providing an answer to these critical questions.

De la genèse à la crise de l'État-providence

Jean-Louis Laville

La nouvelle question sociale¹ est reliée aux évolutions complexes que connaît l'économie contemporaine. Autrement dit, les politiques de lutte contre le chômage et l'exclusion ne peuvent que conduire à des déceptions si elles restent instrumentales et ne sont pas précédées d'une réflexion sur la nature de la crise économique. C'est cette hypothèse du caractère heuristique d'une analyse conjointe de l'économie et du social que ce texte voudrait illustrer à partir du cas français.

La première partie rappelle comment l'émergence de l'État social a participé d'une construction de l'économie et du social propre à la modernité. La seconde partie souligne la force de cette construction en synthétisant les traits marquants de la synergie

entre État et marché qu'elle a permis d'atteindre, un siècle plus tard. Mais les aménagements effectués pour adapter ce cadre atteignent leurs limites. C'est pourquoi la troisième partie argumente en faveur d'une recomposition des rapports entre économie et social qui soit en mesure de répondre aux questions posées par les mutations en cours.

La construction moderne de l'économie et du social

La rupture symbolisée par la Révolution française tient à l'instauration d'une communauté politique admettant pour principes la liberté et l'égalité entre tous les hommes, couplée à un « désenchantement du monde » (Gauchet, 1985). L'affirmation du lien politique se confond avec l'émancipation à l'égard de la coutume et de la tradition et la perte de l'évidence du sens du monde. En confrontant

l'homme à la pluralité des valeurs, cette rupture engendre la question du type de lien social propre à la modernité. L'adjonction du principe de fraternité à ceux de liberté et d'égalité dans la Révolution française se veut une première amorce de réponse. Mais cette interrogation balbutiante sur les fondements du lien social moderne qui dépasse la théorie du contrat social est recouverte par la diffusion d'une axiomatique de l'intérêt qui constitue la base de l'utilitarisme, principale matrice de l'individualisme libéral. L'absence de transcendance est rabattue sur une exigence de calculabilité puisqu'il est stipulé que l'immanence du sens des pratiques propres aux acteurs sociaux se confond avec l'intérêt qu'ils attribuent à l'action anticipée.

De cette conception découle l'importance accordée aux activités économiques marchandes. Si le marché est choisi comme méca-

nisme autorégulateur, c'est parce qu'il permet l'ancrage des relations interindividuelles dans la sphère des intérêts et préserve ces relations de la force destructrice des passions. Dans un monde où plane la menace du chaos, la poursuite d'activités lucratives et l'accumulation de richesses, qui passent par la levée des interdits encadrant et restreignant les fonctionnements du marché, paraissent pouvoir fournir un fondement réaliste à un ordre social viable présentant l'avantage de la prévisibilité et de la constance tout en évitant le retour à l'ordre ancien. Les rapports marchands semblent susceptibles de réfréner la violence inhérente aux relations humaines, et le comportement dicté par l'intérêt économique est doté d'un potentiel pacificateur dans un processus « qui finira par vider la notion d'intérêt de toute connotation autre qu'économique » (Hirschman, 1980: 140). À partir du dix-neuvième siècle les sociétés démocratiques à l'épreuve de l'incertitude sur leurs fondements, selon la formulation de Lefort (1981), confient leur régulation au marché, mu par une main invisible, qui fabrique du juste sans se soucier de justice, transformant les vices privés en bienfaits publics (Mandeville, 1990).

L'apparition de la communauté politique avait institué des rapports basés sur la liberté et l'égalité, elle n'en avait pas pour autant résolu la

question de leur régulation. C'est alors qu'intervient le recours au marché, tirant sa force de ce qu'il paraît induire des relations sociales harmonieuses respectant les principes de liberté et d'égalité et obtenues à partir de la poursuite par chacun de ses intérêts privés. Dans une collectivité affranchie de tout garant extérieur, le principe du marché est doté d'une vertu pacificatrice.

Cependant, l'économie de marché ne réalise pas le projet d'harmonie sociale dont elle était porteuse. Bien au contraire, la première partie du dix-neuvième siècle connaît la montée de la misère et des protestations qui y sont liées. La question sociale débouche, en France comme dans d'autres pays en cours d'industrialisation, sur l'élaboration de dispositions protectrices créant les conditions d'une acceptation sociale du marché du travail, indispensable complément du marché autorégulateur et de la société de capitaux. Progressivement, la pression du mouvement ouvrier finit par faire admettre les organisations syndicales et le droit de s'unir qui leur était auparavant dénié. La reconnaissance de droits dans l'entreprise à ses membres non propriétaires est accordée au titre de l'appartenance à une communauté extérieure à l'entreprise, en l'occurrence la communauté politique.

Ces droits sont promulgués par l'État. L'État élabore un mode spécifique d'organisation, le social, qui rend praticable l'extension de l'économie marchande en la conciliant avec la citoyenneté des travailleurs. L'intervention étatique devient synonyme de protection individuelle et collective des citoyens les plus faibles : en particulier, les salariés de l'entreprise sont de la sorte défendus par l'intervention étatique « avec la technique du droit social comme modalité de cette intervention » et

« avec la formule de la négociation comme capable de résoudre dans la société le système des attentes et des craintes entre les groupes et les individus » (Donzelot, 1984: 72). Dans une société où l'économie marchande acquiert une fonction primordiale dans la régulation sociale, le travail salarié articule en son sein la relation entre l'économique et le social. Le travail est le lieu d'un paradoxe qui lui confère sa place essentielle dans la modernité, il manifeste à travers le rapport salarial² l'exploitation du travailleur dans sa dépendance au capital mais en même temps, grâce aux droits sociaux qui lui sont liés, il affirme l'appartenance de ce même travailleur à la communauté politique.

Étant donné la place conférée à l'économie marchande, les perturbations introduites par celle-ci doivent être corrigées par l'intervention réparatrice d'un État protecteur, d'où la conception d'un droit social composé d'un droit de travail dans l'entreprise et d'une protection sociale destinée à prémunir contre les principaux risques. La question sociale débouche sur la séparation entre l'économique, dans son acception d'économie marchande, et le social, mode juridique de protection de la société qui s'élabore à partir du travail dans les deux registres liés du droit du travail et de la protection sociale. Plus que d'« invention du social » (Donzelot, 1984), il convient de parler de construction intriquée de l'économique et du social. En effet, les choix opérés dans cette construction institutionnelle qui trouve sa cohérence au dix-neuvième siècle ont plusieurs implications.

En premier lieu, en valorisant la seule économie marchande, ils se traduisent par l'oubli de la perspective d'une économie plurielle qui avait animé nombre de débats et suscité une multitude d'expériences³. Pour des penseurs influents et

des ouvriers «libres», le travail pouvait se prêter à l'expression de la dimension fraternelle du «vivre ensemble» dans une économie admettant d'autres principes que le marché. Dans les années 1830 et 1840, la question sociale se confond avec celle de l'organisation du travail et les projets et réalisations abondent, qu'ils viennent d'observateurs engagés ou des ouvriers eux-mêmes. Le fourmillement associationniste s'enrichit en sus des démarches patronales qui s'intéressent à l'association des capitaux ou proposent l'association aux ouvriers pour éviter que ne s'installe la discorde. Dans Paris, Desroche, reprenant l'inventaire de Gossez (Desroche, 1981 : 45-50), mentionne trente-neuf métiers qui conçoivent divers projets d'associations : y figurent cinq associations d'ouvriers et patrons, deux réunissant les maîtres et quarante-six associations entre ouvriers dont trente-trois affirment leur caractère fraternel dans leur intitulé et cinq leur caractère solidaire. Bien loin des utopies écrites qui les ont précédées et inspirées, est venu le temps des utopies pratiquées⁴. Sewell rapporte cette effervescence : «les ouvriers, aux côtés des bourgeois démocrates, prirent part à la vie des centaines de clubs politiques qui avaient brutalement éclos à Paris et en Province après la révolution de février — clubs représentant la pensée républicaine dans ses moindres nuances. Ils fondèrent leurs propres journaux ou, plus souvent, collaborèrent à une myriade de journaux républicains. Et surtout, ils réformèrent et insufflèrent une nouvelle vie à leurs organisations professionnelles» (Sewell, 1983 : 337). Le foisonnement d'idées et d'expériences témoigne de l'imbrication entre débats et pratiques pour confronter les voies par lesquelles pourrait s'amorcer une économie plurielle qui constitue la finalité

vers laquelle tendent nombre de tentatives au demeurant fort disparates.

Mais, à partir de 1848, l'intervention étatique ne se contente pas d'appuyer la constitution des marchés. Par la répression des mouvements sociaux puis le «découragement» des associations ouvrières, elle extirpe le politique hors de l'économique. Au sortir d'une phase d'intense créativité et de violence, où se sont affrontées différentes possibilités de construction de l'économie, l'instance étatique conforte le principe d'une économie marchande constituée à partir de la circulation autorégulée des marchandises et des capitaux, dans laquelle le pouvoir dans les unités de production est lié à la détention du capital. Si, dans les faits, l'économie marchande cohabite pour longtemps avec une économie traditionnelle qui perdure et une économie sociale qui s'esquisse, dans les modes d'action étatique l'économie marchande s'identifie à l'économie moderne. Corollaire, les protections que se donne la société relèvent d'un champ à part, le social, et ne peuvent être le fruit d'une initiative qui serait d'ordre économique.

En second lieu, dans cette construction, l'organisation du social relève logiquement de l'État. Cette option correspond à un déplacement du débat sur la solidarité. S'inscrivant dans les tentatives de conceptualisation du lien social moderne, Leroux élabore, dès 1841, le concept de solidarité pour traduire le refus tant des théories du contrat social que d'une vision organiciste de la société : «la nature n'a pas créé un seul être pour lui-même [...] elle les a créés les uns pour les autres, et a mis entre eux une solidarité réciproque» (Leroux, 1841 : 170, cité par Le Bras Chopard, 1992 : 58).

Selon Leroux, la solidarité se comprend par le sentiment présent

en chaque individu de l'appartenance à l'humanité et d'une singularité à préserver, ce que Durkheim appelle les deux consciences (Durkheim, 1973 : 98-101). Pour échapper à un individualisme concurrentiel comme à un étatsisme autoritaire, Leroux, et Durkheim après lui, insistent sur l'établissement entre l'État et la société d'une communication qui suppose des groupes intermédiaires⁵, idée les amenant l'un et l'autre à préconiser que les corporations assument un rôle d'«institution publique»⁶. Néanmoins, alors que Leroux table sur des réseaux de solidarité passant par l'atelier mais aussi les associations ou la presse dans le but d'entretenir l'esprit public indispensable à la démocratie, la préoccupation de Durkheim s'avère plus fonctionnelle : la division du travail «ne met pas en présence des individus mais des fonctions sociales» (Durkheim, 1973 : conclusion). Cette orientation fonctionnelle est adoptée par les solidaristes, qui se consacrent à la conception des moyens susceptibles de pérenniser la solidarité organique. Avec eux, la solidarité ne renvoie plus à une dimension relationnelle, intersubjective, mais à un organe, l'État, qui endosse la responsabilité d'en faire respecter les lois. Plus que de commune participation à l'humanité comme chez Leroux, les solidaristes parlent d'une dette sociale à l'égard des générations passées dont les hommes sont redevables vis-à-vis des générations suivantes ; ce qui implique un quasi-contrat, «forme juridique de la double dette sociale correspondant au devoir de solidarité envers nos semblables et envers nos descendants» (Moreau de Bellaing, 1992 : 91).

Sous l'influence des solidaristes, la problématique de la solidarité se trouve en conséquence objectivée. Comme l'indique Bourgeois, «le devoir social n'est pas une pure obligation de conscience,

40

c'est une obligation fondée en droit, à l'exécution de laquelle on ne peut se dérober sans une violation d'une règle précise de justice », et l'État peut imposer cette règle « au besoin par la force » afin d'assurer « ainsi à chacun sa part légitime dans le travail et les produits » (Bourgeois, 1902: 22-23). La recherche d'équilibre entre liberté et égalité telle qu'elle se construit par la dissociation et la complémentarité entre économique et social trouve une nouvelle formulation dans « l'idée de service public arrimée à la notion de solidarité ». L'État, expression de la volonté générale, devient dépositaire de l'intérêt général, qu'il peut mettre en œuvre grâce à l'action de l'administration. L'administration, qui tient sa légitimité de la représentation politique comme l'entreprise tient sa légitimité du capital, ne peut voir en l'usager qu'un assujéti à qui les prestations sont servies dans un mouvement descendant, de l'État vers les administrés, qui seul garantit le respect de l'intérêt général. La légitimité de l'intervention de l'État est bornée par la solidarité sociale mais elle renforce « sa puissance tutélaire » et « son rôle central de mise en forme de la société » (Lafore, 1992: 261-263). « L'État n'est plus seulement puissance souveraine, pouvoir de contraindre ; il devient « assurance mutuelle et le rapport social se moule sur la mutualité » (Ewald,

1986: 344). Basée sur le droit, l'intervention de l'État à destination des citoyens-salariés assujettis s'impose comme une adaptation pragmatique des théorisations de la cohésion sociale soucieuses d'éviter le double écueil de « l'individualisme » et du « collectivisme ».

Contrairement à ce qu'avance la thèse de l'invention du social (Donzelot, 1984), la pensée de 1848 ne se rattache pas tout entière à la théorie du contrat social. Elle fait émerger le concept de solidarité et, pour prendre une terminologie contemporaine, elle aborde le rapport entre État et société civile comme élément déterminant de la démocratie naissante. C'est cette réflexion sur les places respectives de la société civile et de l'État qui est abandonnée quand la solidarité devient une fonction des pouvoirs publics.



Société salariale et État-providence

La construction sociétale qui a délimité l'économique et le social selon les définitions rappelées ci-dessus s'est traduite par la montée de la société de travail et de l'État protecteur, aboutissant à la société salariale dotée d'un État-providence dans la deuxième moitié du vingtième siècle. Après la Seconde Guerre mondiale, la croissance économique régulière a rendu possible une convergence entre forte

demande en biens de consommation, accroissement de la production et des gains de productivité et augmentation de l'emploi stable à plein temps et des salaires. Système en boucle que d'aucuns appellent compromis fordiste et autour duquel s'est consolidé un équilibre dynamique correspondant aux « trente glorieuses » (Aglietta, 1976; Boyer, 1987).

Cet équilibre correspondait à un réglage des rapports entre l'économique et le social dans lequel le marché, source de la dynamique et de la créativité sociétales, était placé sous le contrôle d'un État chargé à la fois de le dynamiser et d'en corriger les effets perturbateurs. Se trouvaient consacrées à la fois la prééminence du marché et son ambivalence: force motrice et déstabilisatrice, son fonctionnement était encadré par des dispositifs institutionnels visant à garantir l'efficacité et l'intégration sociale. La croissance d'après la Seconde Guerre mondiale développe les régulations étatiques s'exerçant sur le marché. L'État concentre de nouveaux moyens pour l'action économique dans un contexte d'interpénétration, beaucoup plus accentuée qu'avant la guerre, de l'administration d'État et de l'économie marchande. Prenant appui sur l'accroissement de l'influence étatique dans l'économie de guerre, les reconversions liées à la reconstruction confirment par les nationalisations, la planification et les interventions financières et monétaires le rôle prépondérant de l'État dans l'action économique de « pilotage » de la demande nationale. L'investissement public dans l'aménagement du territoire et les secteurs industriels les plus sensibles, la politique active en matière de marché du travail et de salaires, permettent « de trouver des formules stables d'accommodement entre les intérêts individuels des unités économiques, orientés sur les coûts,

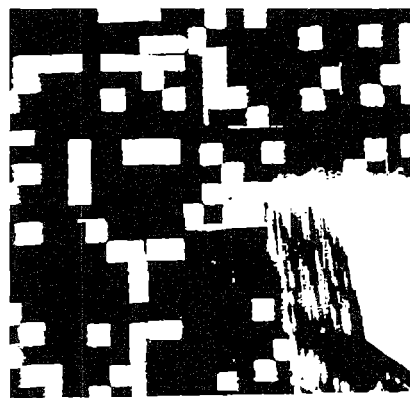
et les intérêts généraux de l'économie, orientés sur la demande». La libre détermination des salaires par les employeurs est remplacée, sous le contrôle de l'État, par la négociation périodique des conventions collectives entre partenaires sociaux et les augmentations correspondantes de pouvoir d'achat, «à la seule réserve que le mouvement des salaires reste synchrone avec celui de la productivité» (Lutz, 1990).

Pour ce qui est des revenus directs, les négociations sociales sont orientées vers les augmentations du salaire nominal en conformité avec les gains de productivité anticipés et l'inflation. Mais la principale innovation réside dans la construction de revenus de transfert à travers lesquels l'État protecteur se mue en État-providence (Rosanvallon, 1982), instrument d'une nouvelle forme de rapport salarial répondant aux exigences de l'accumulation (Aglietta et Brender, 1984) autant que résultante d'un rapport de force favorable à la classe ouvrière (Korpi, 1983) suscitée par le consensus de l'après-guerre autour du projet d'une société égalitaire où chacun puisse avoir sa place.

Le rapport Beveridge datant de 1942 est le document qui a le premier exprimé les grands principes de la politique sociale constitutive de l'État-providence soustrayant le citoyen aux risques liés à la maladie, l'accident, la maternité, la vieillesse ou l'inactivité forcée. S'adressant à une population marquée par la dépression des années 1930 et en recherche de justification pour ses sacrifices de guerre, il lui soumet un système novateur où la généralisation de la protection sociale doit contribuer à la sécurité de tous. Le droit social s'enrichit du droit de la sécurité sociale. L'élargissement du champ de responsabilité étatique dans le domaine social donne naissance à une économie

complémentaire de l'économie marchande: l'économie non marchande, régie par le principe de redistribution. Cette économie protectrice et assistantielle devient le vecteur privilégié de l'action sociale placée sous la tutelle de l'État-providence.

Pendant cette période, le nombre et la régularité des emplois créés dans les économies marchande et non marchande alimentent la progression de la consommation de masse et des acquis sociaux, qui, en retour, renforcent la capacité d'attraction du travail salarié devenu la forme de travail dominante. Les modes de vie s'homogénéisent autour de la valeur-travail. L'importance centrale de l'emploi stable fourni par le secteur productif consacre la hiérarchisation et la séparation des temps sociaux: aux différents âges de la vie, des temps de formation et d'inactivité le précèdent et le suivent; dans la journée, le temps de travail régi par le salariat définit des identités⁷ d'autant plus fortes qu'il est distinct du temps du loisir et du temps des obligations domestiques et familiales.



Économique et social : une nouvelle donne

Toutefois, les compromis propres à la période d'expansion commencent à se fissurer dès les années 1970. Les premières critiques por-

tent sur le sens de la croissance matérielle et englobent le rôle de l'État. À la régulation par l'intérêt individuel a répondu la prise en charge de l'intérêt collectif par une instance séparée, l'État, dont les compétences se sont élargies. Cette croyance en la production du progrès économique et social par la complémentarité entre marché et redistribution est questionnée. Des voix s'élèvent pour mettre en doute la pertinence de l'intervention publique pour remédier aux insuffisances du marché. Intellectuels et usagers dénoncent avec vigueur les logiques bureaucratiques et centralisatrices des institutions redistributives: selon eux leur manque d'aptitude à l'innovation génère l'inertie, le contrôle social, le clientélisme, et leur inadéquation face à des situations de vie différenciées explique la survivance de fortes inégalités sous une apparente normalisation égalisatrice. La face cachée de l'État-providence ne peut plus être ignorée, elle réside dans son incapacité de produire une manière de vivre ensemble gratifiante pour les individus.

Quand advient la crise économique, elle sonne le glas d'une synergie État-marché déjà mise en cause. Avec l'internationalisation de l'économie, ce sont les mécanismes keynésiens, dont l'efficacité était corrélée à l'indépendance des espaces nationaux, qui sont déstabilisés. Les liens positifs entre demande, production et emploi ne paraissent plus si évidents. Tout décalage enregistré entre le rythme de croissance international moyen et celui d'un pays particulier peut avoir des conséquences redoutables pour ce dernier. La demande a changé de nature. En l'occurrence, elle n'est plus le moteur puissant capable d'entraîner l'ensemble d'une production nationale. Elle est une demande-arbitre qui sélectionne les entreprises performantes sur un marché internationalisé.

Cette mondialisation se double d'une tertiarisation de l'économie. Certes, l'industrie occupe encore une place stratégique dans l'économie de par les gains de productivité qu'elle génère ; cependant, elle ne peut plus jouer son rôle moteur dans la création d'emplois. Plus précisément, l'ensemble d'activités qui avait constitué la base de l'expansion était formé par les industries et les services standardisables, les services standardisables étant des services comme les banques ou les assurances qui ont à traiter des informations facilement codifiables et ont pu de ce fait suivre une trajectoire de type industriel. Compte tenu de la concurrence qui s'exerce sur des marchés internationalisés et des innovations technologiques disponibles, les industries et les services standardisables confrontés aux mêmes impératifs de compétitivité ne sont plus en mesure de maintenir le niveau exceptionnel de création d'emploi qui fut celui des « trente glorieuses ». Si la société continue à s'enrichir, dans les activités à forte croissance de productivité le volume de travail ne s'accroît plus suffisamment pour absorber l'augmentation de la population active.

C'est alors la découverte que la prospérité de l'État-providence était indexée sur la croissance et l'emploi. La légitimité de l'État-providence était grandement liée à sa capacité de trouver des mécanis-

mes d'assurance dans des rapports sociaux homogénéisés par le salariat ; il est donc logique que la crise économique, en obligeant à des restructurations au sein de l'économie marchande, ait provoqué des difficultés financières dans l'économie non marchande. Avec la montée du chômage, l'État est à la fois privé d'une partie de ses ressources attendues et sollicité pour de nouveaux engagements financiers : mesures de soutien au système productif, amélioration du taux de chômage, incitation au retrait du marché du travail pour certaines catégories de population, financement de formations professionnelles, création de nouvelles activités avec financement public partiel. Le goulot d'étranglement dans lequel est pris l'État-providence amplifie la critique sociale à son égard.

L'offensive néo-conservatrice des années 1980 tire sa force de cette fin du consensus dont faisait l'objet l'État-providence. Selon ses porte-parole, la préservation des acquis sociaux obtenus pendant la période d'expansion emprisonne l'économie dans un carcan de rigidités bureaucratiques. Les politiques libérales qu'ils prônent consistent à redonner un rôle moteur au marché pour la fixation des salaires dans une économie orientée vers l'offre et à restreindre l'intervention étatique, en particulier par la réduction du niveau de protection sociale. La seule voie praticable à leurs yeux serait radicale : elle se résume à sacrifier le social pour relancer l'économie. Si les expériences menées en fonction de ces analyses se targuent de succès en matière de création d'emplois, elles sont aussi synonymes de montée de la pauvreté. Avec une répartition des revenus qui accentue les inégalités, les exemples américains et anglais montrent le recul qu'elles représentent : la fragmentation sociale s'amplifie et

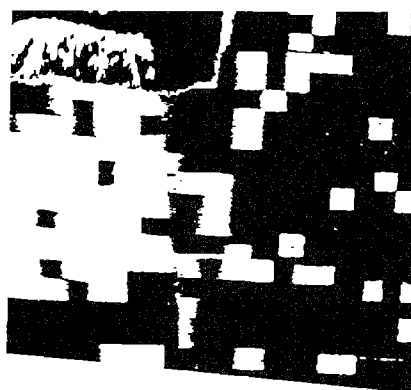
la présence d'une « sous-classe »⁸ symbolise le retour des classes dangereuses contre lesquelles les privilégiés se protègent, hantés par l'insécurité. Leur peur renvoie en miroir à l'impuissance des exclus, condamnés à des protestations sans lendemain qui n'arrivent pas à générer un conflit susceptible de s'institutionnaliser par la négociation collective.

Néanmoins, les pays européens dont l'histoire témoigne d'un attachement collectif à la cohésion sociale n'ont pas tous cédé aux sirènes libérales. La France, comme d'autres, a plutôt essayé d'adapter l'État-providence en ajoutant à ses fonctions redistributives de nouvelles politiques sociales désignées par le nom générique de politiques d'insertion⁹.

Ces politiques d'insertion, portées par des délégations interministérielles (Délégation à la ville, au RMI ou à l'insertion de jeunes), ont engendré des innovations institutionnelles reposant sur la territorialisation, la discrimination positive vis-à-vis d'espaces locaux défavorisés, le recours au partenariat et au contrat. Par ces références constantes elles ont facilité une meilleure coordination entre administrations et avec les collectivités locales. Elles ont aussi œuvré à une prise en compte dans les politiques sociales de l'enjeu de l'insertion professionnelle. Pour ce faire, des « activités intermédiaires » (Elbaum, 1994) ont été mises en place pour pallier le manque d'emplois : de nouvelles vagues de mesures ont été adoptées qui privilégient toutes l'accès à un travail pour une durée limitée dans des tâches d'intérêt collectif, réservées à des catégories défavorisées et organisées dans des collectivités locales ou dans des établissements des secteurs public et non lucratif. Des travaux d'utilité collective (TUC) aux contrats emploi solidarité (CES), ces programmes ont rapidement connu un

succès quantitatif: plusieurs centaines de milliers de personnes y participent annuellement. En complément, d'autres expériences plus qualitatives ont été menées et progressivement reconnues, aboutissant aux statuts d'entreprises d'insertion et d'associations intermédiaires.

Cependant, toutes ces politiques, dont les apports ont été indéniables, connaissent un essoufflement qui tient à ce qu'elles ne modifient pas l'architecture des rapports entre économie et social qui prévalait antérieurement. Ce sont les questions occultées lors de la genèse de l'État-providence qui resurgissent avec la crise.



Modèle d'action collective et développement économique

C'est d'abord le modèle d'action collective régissant les relations entre État et société civile qui se trouve remis en cause. En effet, même dans les politiques d'insertion, la solidarité reste la prérogative des pouvoirs publics et l'apport associatif, par exemple, n'est sollicité que pour contribuer à l'exécution des programmes publics. Les politiques d'insertion ont surtout réduit les dysfonctionnements internes au système d'action publique. Si elles ont engendré une utile concertation interinstitutionnelle, elles n'ont pas pour autant changé profondément

les rapports des institutions aux citoyens. La multiplication des instances et des procédures juxtaposées au niveau local a produit une nouvelle opacité contribuant à ce que les problèmes de société soient de plus en plus abordés sous des formes techniciennes. Les discussions restent accaparées par les spécialistes seuls capables de maîtriser la complexité des mesures et des dispositifs. En deçà des coopérations qui rassemblent responsables et décideurs, l'anomie sociale perdure chez les populations les plus marginalisées qui ne voient guère venir les changements annoncés dans leur vie quotidienne.

Certes, les nouvelles politiques sociales transversales améliorent la fonctionnalité des interventions des institutions, auparavant trop cloisonnées. Mais ce serait un leurre que d'identifier l'implication interinstitutionnelle des professionnels, techniciens et élus politiques avec l'implication des citoyens. De plus, ces nouvelles politiques restent marginales par rapport aux grandes administrations sociales, aux missions pour l'essentiel inchangées, ce qui accroît leur invisibilité pour les bénéficiaires.

Dans la société salariale, la question de la socialisation était de fait résolue par l'intégration sociale que procurait l'emploi. Au moment où l'appareil productif ne peut plus fournir de travail salarié pour toute la population active, la question de la socialisation s'impose comme une question politique (Perret et Roustang, 1993).

L'obtention de droits sociaux individuels a représenté une émancipation par rapport aux solidarités de proximité qui préexistaient et entretenaient des relations de dépendance à l'égard de communautés héritées, comme la famille ou l'ethnie. Mais pour endiguer la montée d'une société du risque, le développement de droits indi-

viduels ne suffit plus car il n'empêche pas les phénomènes d'isolement, de marginalisation, d'anomie et de « désaffiliation » (produite par l'absence de travail et de relations sociales selon Castel, 1991). C'est pourquoi il importe de définir un nouveau mode d'action collective dans lequel l'État soit en mesure d'apporter un appui à des activités qui favorisent la socialisation, le renforcement du tissu social et la prise en charge collective de problèmes quotidiens. Au-delà de l'équité fiscale que l'État doit être en mesure d'assurer et de la pérennité de la protection sociale qu'il doit assurer, il s'agit, pour actualiser le concept de solidarité, d'articuler la notion institutionnelle abstraite à des solidarités actives de proximité qui ne relèvent pas de communautés héritées mais d'engagements volontaires.

À ce titre, les politiques sociales innovantes, conçues pour lutter contre l'exclusion, se heurtent à la définition de la solidarité qui prévaut depuis l'invention de l'État protecteur, c'est-à-dire une solidarité exprimée sous l'unique forme de droits individuels. Les limites rencontrées par la logique de la redistribution appellent la combinaison de cette solidarité comme droit à une solidarité qui œuvre au maintien et à la création du lien social. La conception de la solidarité doit s'élargir à la promotion de biens communs et les relations sociales doivent être protégées pour elles-mêmes, à la seule condition qu'elles respectent les principes de liberté et d'égalité constitutifs de la communauté politique. La préservation des réseaux sociaux dans les politiques publiques et dans les interventions du service public constitue une nouvelle frontière pour les politiques sociales intégrées (comme le dit Donati, 1992).

Cette perspective d'État partenaire de la société civile renvoie à une nouvelle délimitation des sphères

res économique et sociale. Les activités intermédiaires ont évité bien des exclusions définitives parce qu'elles ont permis à de nombreux chômeurs de rester en contact avec la sphère économique. Elles ne sont pas pour autant dénuées d'effets pervers : d'abord, elles ne constituent que des solutions temporaires qui laissent les bénéficiaires désespérés à la fin du contrat ; ensuite la logique des places disponibles y supplante trop souvent la logique d'itinéraire personnel ; enfin, quand les responsables politiques « font du chiffre » pour endiguer la montée du chômage avant les échéances électorales, le suivi et la qualité des postes offerts en pâtissent forcément.

L'ensemble des activités intermédiaires a été conçu sur le modèle du « sas » devant favoriser et préparer le retour vers l'emploi « classique », ce qui instituait sa dépendance à l'égard des capacités de recrutement de l'économie marchande. Quand la reprise ne permet guère que de stabiliser le chômage, cette notion de sas souffre d'un cruel manque de débouchés. Les activités intermédiaires ont alors tendance à se constituer en « une sphère d'insertion autonome » (Elbaum, 1994) ou « un tiers secteur insertionnel para-public » (Eme, 1994 : 168) dans lequel les publics en difficulté « tourment » sans espoir de s'en évader¹⁰.

En conséquence, les initiatives d'insertion ne peuvent se contenter de cette référence au sas, pensé pour traiter une crise conjoncturelle quand celle-ci apparaît structurelle. La dynamique qu'elles ont impulsée est amenée à s'élargir dans une articulation à la sphère économique qui soit moins exclusivement axée sur la promotion d'emplois temporaires et qui donne la priorité à la création d'activités permanentes, répondant à des demandes locales, grâce à des hybridations entre les principes du marché, de la redistribution et de la réciprocité.

La responsabilité des pouvoirs publics devient alors de reconnaître cette « économie solidaire », en substituant aux programmes nationaux orientés vers des publics cibles des dispositifs locaux de soutien à des activités socialement utiles. Si la croissance ne coïncide plus avec la création d'emplois et si la participation à la sphère économique demeure essentielle pour l'identité personnelle, il devient envisageable d'élaborer une politique de soutien à toutes les *activités économiques génératrices de socialisation et de projet* dans lesquelles les individus s'insèrent de manière dynamique. D'autant plus que ces activités peuvent se tenir à l'écart de la course à la productivité parce qu'elles ont par essence une dimension locale et, de ce fait, peuvent allier la production répondant à une demande et des effets de socialisation pour les producteurs. C'est donc bien le débat sur une « économie plurielle »¹¹ qui se trouve relancé par la nécessité d'amplifier l'offre de travail sans tomber dans les écueils d'une économie « administrée » ou du travail obligatoire.

Si l'inadéquation des mécanismes d'assurance et l'enjeu de l'intégration sociale invitent à une nouvelle conception de la solidarité, une nouvelle légitimation de l'action publique ne peut venir de

réformes portant sur les formes de redistribution. La nécessaire réforme de l'État-providence ne saurait ignorer l'acuité des problèmes de socialisation et de participation à la sphère économique. La nouvelle question sociale ne peut être résolue que si la réflexion qu'elle suscite englobe les rapports entre État et société civile d'une part, les rapports entre économie et solidarité d'autre part ; c'est-à-dire si la collectivité renoue avec des interrogations que le triomphe de l'État-providence avait permis d'éluider.

À cet égard, l'ouverture à la comparaison internationale s'avère précieuse. Ainsi, l'expérience d'un pays proche comme le Québec mériterait d'être mieux étudiée en France parce qu'elle révèle des amorces d'« arrimage »¹² entre la société civile et l'État pour un nouveau partage entre économie et social. La principale leçon à retenir est celle des complémentarités trouvées entre redistribution, marché et réciprocité pour conforter des initiatives associatives, soit en les intégrant au service public sans éliminer leur dimension réciproci-taire, soit en les finançant partiellement par des ressources publiques venant compléter des ressources marchandes et bénévoles.

Dans la première catégorie peuvent se ranger les centres locaux de services communautaires (CLSC). Venant d'usagers et de professionnels désireux de relier les problèmes de santé aux conditions de vie, les CLSC se sont progressivement immiscés dans le paysage de la santé et des services sociaux : en 1981-1982, leur budget ne représentait que 2,7 % du budget total du ministère ; en 1992, il atteint 6,5 %, soit près de 2700 millions de francs. Selon Levesque¹³, « on peut faire l'hypothèse que les CLSC, tant par leur approche des problèmes sociaux et de santé que par leur mobilisation des employés et des

usagers, ont contribué à faire en sorte que les coûts de la santé n'ont pas augmenté en termes réels depuis la mise en place du régime d'assurance-maladie au Québec en 1971 ». C'est ce qui explique leur généralisation à l'ensemble du territoire et leur admission comme composante à part entière du réseau public de la santé et des services sociaux.

Dans la seconde catégorie, les coopératives de logement ou les corporations de développement économique communautaire (CDEC) peuvent être citées en exemple. Dans le logement social, avec l'aide de l'État, 1100 coopératives d'habitation ont pu offrir 20 000 logements à environ 30 000 personnes pour la plupart à revenus modestes. Selon cette formule, les membres de la coopérative paient un loyer afin de rembourser l'emprunt contracté pour l'achat et la construction de l'immeuble tout en s'impliquant individuellement et collectivement dans la gestion et l'entretien de celui-ci. On constate que les coûts de cette formule coopérative « sont de 25 % inférieurs à ceux du secteur locatif sans but lucratif privé, et de 40 % inférieurs à ceux du logement public » (Bouchard, 1991). Pour prendre un dernier exemple, les CDEC, apparues au milieu des années quatre-vingt, s'attachent à inventer un partenariat pour réaliser un mandat concernant l'aménagement du territoire, le développement de l'« employabilité » des personnes en difficulté et la création d'activités dans des zones ayant subi de plein fouet la désindustrialisation ; s'y retrouvent des initiatives locales de développement cherchant à concilier objets économiques et sociaux, des organisations syndicales qui ont emboîté le pas et des représentants patronaux (Favreau, 1993). Leur budget ne cesse d'augmenter et un fort financement régional est prévu pour la période 1990-1995. Là

encore, les CDEC se distinguent par leur capacité de mobiliser des ressources humaines et communautaires inaccessibles pour des organismes moins intégrés à la population locale.

Ces coopérations nouées avec le secteur public restent embryonnaires mais elles explorent des modes de soutien originaux pour des réalisations économiques qui concourent à maintenir et à reconstituer des liens sociaux. Leur importance ne vient pas du poids qu'elles représentent aujourd'hui mais de leur capacité de défricher les conditions d'une nouvelle forme d'intervention publique. La recherche difficile de partenariats basés sur l'autonomie négociée de projets peut aider à cerner les modalités d'un appui actif de l'État aux initiatives de la société civile qui puisse promouvoir « un modèle de développement axé sur l'inclusion sociale et politique » (Caillonette, 1994 : 172) en élargissant la sphère économique. On touche ici à cet enjeu central que représente une nouvelle construction des rapports entre économique et social susceptible de s'attaquer aux causes de l'exclusion et pas seulement à ses effets.

Jean-Louis Laville
CNRS, CRIDA-LSCI

Bibliographie

- AGLIETTA, M., et A. BRENDER. 1984. *Les Métamorphoses de la société salariale*. Paris, Calman-Lévy.
- AGLIETTA, M. 1976. *Régulation et crises du capitalisme*. Paris, Calman-Lévy.
- BOUCHARD, M. J. 1991. « Le logement coopératif », *Relations*, 575.
- BOURGEOIS, L. 1902. *Solidarité*. Paris, Colin.
- BOYER, R., dir. 1987. *La Flexibilité du travail en Europe*. Paris, La Découverte.
- CAILLONETTE, J. 1994. « L'État partenaire du communautaire : vers un nouveau

modèle de développement », *Nouvelles Pratiques sociales*, 7, 1, printemps, « L'arrimage entre le communautaire et le secteur public ».

- CASTEL, R. 1991. « De l'indigence à l'exclusion : la désaffiliation », dans J. DONZELOT, dir. *Face à l'exclusion, le modèle français*. Paris, Éditions Esprit.
- CASTEL, R. 1995. *Les Métamorphoses de la question sociale*. Paris, Flammarion.
- DESROCHE, H. 1976. *Le Projet coopératif*. Paris, Éditions ouvrières.
- DESROCHE, H. 1981. *Solidarités ouvrières. 1. Sociétaires et compagnons dans les associations coopératives (1831-1990)*. Paris, Éditions ouvrières.
- DONATI, P. P. 1992. « Towards Integrated and Synergized Social Policies: Concepts and Strategies », *Innovation*, 5, 1.
- DONZELOT, J. 1984. *L'Invention du social*. Paris, Fayard.
- DUBOIS, P. 1985. *Le Solidarisme*. Université de Lille II, thèse.
- DURKHEIM, É. 1973. *De la division du travail social*. Paris, Presses universitaires de France.
- ELBAUM, M. 1993. « Contribution à la mesure de l'efficacité de la politique de l'emploi », *Travail et emploi*, DARES, 55, 1.
- ELBAUM, M. 1994. « Pour une autre politique de traitement du chômage », *Esprit*, 8-9, août-septembre : 27-43.
- EME, B. 1994. « Insertion et économie solidaire », dans EME et LAVILLE.
- EME, B., et J.-L. LAVILLE, dir. 1994. *Cohésion sociale et emploi*. Paris, Desclée de Brouwer.
- EWALD, F. 1986. *L'État-providence*. Paris, Seuil.
- FAVREAU, L. 1993. « Développement économique communautaire en Amérique du Nord », *Travail*, 29, été-automne, dossier Économie solidaire.
- FIELD, F. 1989. *Losing out. The Emergence of Britain's Underclass*. Oxford-Cambridge, Basil Blackwell.
- GAUCHET, M. 1985. *Le Désenchantement du monde*. Paris, Gallimard.
- GOSSEZ, R. 1967. *Les Ouvriers de Paris. Livre 1, L'Organisation (1848-1851)*. Paris, Société d'histoire de la révolution de 1848.
- HIRSCHMAN, A. O. 1980. *Les Passions et les intérêts*. Paris, Presses universitaires de France (traduction française).
- KORPI, W. 1983. *The Democratic Class Struggle*. Londres, Routledge.
- LAFORE, R. 1992. « Droit d'usage, droit des usagers : une problématique à dépasser », dans M. CHAUVIÈRE et J. T. GOD-

- BOUT, dir. *Les Usagers entre marché et citoyenneté*. Paris, L'Harmattan.
- LAVILLE, J.-L. 1994. *L'Économie solidaire : une perspective internationale*. Paris, Desclée de Brouwer.
- LE BRAS CHOPARD, A. 1992. « Métamorphoses d'une notion : la solidarité chez Pierre Leroux », dans *La Solidarité : un sentiment républicain ?* Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie. Paris, Presses universitaires de France.
- LEFORT, C. 1981. *L'Invention démocratique*. Paris, Fayard.
- LEROUX, P. 1841. *Aux philosophes*. Paris, l'auteur.
- LEVESQUE, B. 1993. « Les associations offrant des services de proximité au Québec : institutionnalisation et financement ». Communication présentée dans le cadre des « Sixièmes Entretiens » du Centre Jacques Cartier, Lyon, 7-10 décembre 1993.
- LUTZ, B. 1990. *Le Mirage de la croissance marchande* (traduction française). Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme.
- MANDEVILLE, B. 1990. *La Fable des abeilles*. Paris, Urevi.
- MARCHAT, J. F. 1990. *L'Apprentissage de l'expérimentation sociale. Contribution à l'analyse et à la pédagogie institutionnelles de l'entreprise*. Nouvelle thèse, Université de Paris VIII, 3 tomes.
- MOREAU de BELLAING, L. 1992. « Le solidarisme et ses commentaires actuels », dans *La Solidarité : un sentiment républicain ?* Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie. Paris, Presses universitaires de France.
- PERRET, B., et ROUSTANG. 1993. *L'Économie contre la société*. Paris, Seuil.
- ROSANVALLON, P. 1981. *La Crise de l'État-providence*. Paris, Seuil.

- ROSANVALLON, P. 1995. *La Nouvelle Question sociale. Repenser l'État-providence*. Paris, Seuil.
- SAINSAULIEU, R. 1977. *L'Identité au travail*. Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- SEWELL, W. H. 1983. *Gens de métier et révolutions* (traduction française). Paris, Aubier-Montaigne.
- WILSON, W. J. 1994. *Les Oubliés de l'Amérique* (traduction française). Paris, Desclée de Brouwer.

Notes

- ¹ Qui appelle une réflexion fondamentale, comme le montrent des ouvrages récents, notamment Rosanvallon, 1995, et Castel, 1995.
- ² À travers le concept de rapport salarial, l'école de la régulation met bien en évidence un ressort fondamental des rapports sociaux en régime capitaliste ; mais il nous semble important de mentionner combien les acquis sociaux n'ont pu être obtenus que par l'arrière-plan de la communauté politique.
- ³ Là-dessus, voir par exemple Marchat, 1990.
- ⁴ Selon l'expression de l'infatigable arpenteur des histoires coopératives qu'était H. Desroche (1976).
- ⁵ Convergence signalée par Le Bras Chopard, 1992 : 66.
- ⁶ Pour reprendre les termes mêmes d'Émile Durkheim (1973).
- ⁷ Analysées dans divers groupes socio-professionnels par Sainsaulieu (1977).
- ⁸ Voir par exemple, pour les États-Unis, W. J. Wilson, 1994, et, pour la Grande-Bretagne, F. Field, 1989.
- ⁹ À cet égard, les dénonciateurs de « la préférence française pour le chômage » (selon les termes de D. Olivennes), quand ils prennent appui sur le différentiel de création d'emploi entre la France et les États-Unis dans les années 1980, omettent de mentionner que la croissance de l'emploi aux États-Unis s'est accompagnée d'une croissance des inégalités : les salaires des 10 % des travailleurs les moins payés ont diminué de 30 % en termes réels depuis vingt ans, les revenus des 20 % d'Américains les plus pauvres ont diminué de 5 % de 1977 à 1990 ; l'accroissement de la pauvreté et de la précarité touche particulièrement la minorité noire et augmente « la criminalité, la toxicomanie, le célibat des mères avec enfants à charge, la dépendance à l'égard de l'aide sociale » (Wilson, 1994 : 55).

- ¹⁰ Selon Elbaum, 1993 (citant A. L. Aucouturier), « les jeunes sortant du système scolaire en 1989 se trouvaient fin 1991 plus souvent au chômage lorsqu'ils étaient passés par un CES que lorsqu'ils avaient subi un autre cursus, et ce à tous les niveaux de qualification. Les chômeurs adultes ou les bénéficiaires du RMI tirent au contraire parti de leur passage en CES, qui les conduit moins souvent que les autres chômeurs de longue durée au chômage ou à l'inactivité. Mais leur mode d'insertion se fait le plus souvent sous la forme d'un second CES, surtout lorsqu'ils sont âgés, et leurs chances de retrouver un emploi classique demeurent faibles ».
- ¹¹ Dont l'actualité est attestée, notamment, par un séminaire sur ce thème de l'Organisation de coopération et de développement économique. Première session : Paris, 20-21 octobre 1994.
- ¹² Pour reprendre le titre d'un dossier de la revue *Nouvelles Pratiques sociales*. « L'arrimage entre le communautaire et le secteur public » (volume 7, numéro 1, printemps 1994).
- ¹³ À qui l'on doit une synthèse dont sont tirées les informations mentionnées ici (Levesque, 1993).